

**TEILUNG EINGEZOGENER
VERMÖGENSWERTE
("SHARING")**

**Gesetzesentwurf
und Begleitbericht**

Bern, Juli 2000

INHALTSÜBERSICHT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	3
ÜBERSICHT.....	5
1 ALLGEMEINER TEIL	7
11 PROBLEMSTELLUNG	7
111 Weltweite Verbreitung und Ausdehnung der Kriminalität.....	7
112 Auswirkungen auf die Schweiz.....	8
113 Lücken in der Gesetzgebung	9
114 Diskussion über die Frage der Teilung	12
115 Parlamentarische Vorstösse	14
116 Internationale Entwicklung	15
12 GESETZGEBERISCHE ARBEITEN.....	18
121 Einsetzung der Expertenkommission "Sharing"	18
122 Grundsatzfragen.....	20
2 BESONDERER TEIL: ERLÄUTERUNGEN ZU DEN GESETZBESTIMMUNGEN.....	31
21 ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN (1. KAPITEL)	31
211 Gegenstand (Art. 1).....	31
212 Geltungsbereich (Art. 2)	32
22 TEILUNG ZWISCHEN KANTONEN UND BUND (2. KAPITEL).....	36
221 Festsetzung der Anteile (1. Abschnitt)	36
222 Teilungsverfahren, Rechtsmittel und Vollstreckung (2. Abschnitt).....	48
223 Besondere Bestimmungen (3. Abschnitt).....	51
23 TEILUNG ZWISCHEN STAATEN (3. KAPITEL)	52
231 Grundsätze (Art. 11).....	52
232 Verhandlungen mit ausländischen Behörden (Art. 12)	53
233 Abschluss der Teilungsvereinbarung (Art. 13).....	54
234 Vollstreckung der Teilungsvereinbarung (Art. 14).....	55
235 Innerstaatliche Aufteilung (Art. 15).....	55
24 SCHLUSSBESTIMMUNGEN (4. KAPITEL).....	56
241 Übergangsbestimmungen (Art. 16)	56
242 Änderungen bisherigen Rechts (Anhang)	57
3 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN FÜR BUND UND KANTONE	60
4 VERHÄLTNIS ZUM EUROPÄISCHEN RECHT	61
5 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT.....	61
LITERATURÜBERSICHT.....	62
INHALTSVERZEICHNIS.....	63

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAP	Bundesamt für Polizei
Bd.	Band
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BetmG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz; SR 812.121)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)
Diss.	Dissertation
E	Gesetzesentwurf
f., ff.	folgende
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
IRSG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1)
IRSV	Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.11)
JT	Journal des tribunaux (Lausanne)
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
KMG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51)
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
MStG	Militärstrafgesetz vom 13. Juni 1927 (SR 321.0)
MStP	Militärstrafprozess vom 23. März 1979 (SR 322.1)
N	Note, Randnote
Nr.	Nummer
OG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110)
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1929 über die Spielbanken (SR 935.52)

SJ	La Semaine judiciaire (Genf)
SJK	Schweizerische Juristische Kartothek
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
u.a.	unter anderem
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
vgl.	vergleiche
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht (Bern)

ÜBERSICHT

Die Abschöpfung deliktischer Vermögenswerte mittels Einziehung und Verfolgung der Geldwäscherei erweist sich seit den neunziger Jahren als besonders wirksames Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität. Um die hierzu unentbehrliche internationale Zusammenarbeit zu fördern, schlugen verschiedene internationale Gremien (Vereinte Nationen, Financial Action Task Force on Money Laundering, Europarat) vor, es seien Regeln über die Teilung eingezogener Vermögenswerte zu entwickeln. Indem der vorliegende Gesetzesentwurf ausdrücklich die Möglichkeit der Teilung eingezogener Vermögenswerte unter Staaten vorsieht, schafft der Bundesrat eine Rechtsgrundlage für den Abschluss internationaler Teilungsvereinbarungen. Damit wird der Wille der Schweiz zum Ausdruck gebracht, aktiv an der internationalen Bekämpfung der Kriminalität mitzuwirken.

Auf Grund der föderalistischen Strukturen in der Schweiz ist es unumgänglich, die Teilung eingezogener Vermögenswerte auch im innerstaatlichen Bereich (unter Bund und Kantonen) zu regeln. Gemäss Artikel 381 StGB gehören Einziehungserlöse jenem Gemeinwesen, welches die Einziehung verfügt hat. Diese im Jahre 1942 in Kraft getretene Bestimmung stammt noch aus einer Zeit, in der die Kriminalität kaum kantonsübergreifenden Charakter hatte. Den heutigen Deliktsformen ist demgegenüber grenzüberschreitender Charakter eigen und bei Einziehungen geht es oft um beträchtliche Summen. Diese Merkmale rufen nach einer gemeinsamen Vorgehensweise in der Strafverfolgung, welche nur über eine verstärkte Zusammenarbeit der Behörden von Kantonen und Bund erreicht werden kann. Insbesondere die Zunahme der Strafverfahren und die Komplexität der Fälle verursachen dabei beträchtliche Kosten. Wenn aber die erfolgreiche Strafverfolgung auf das Mitwirken mehrerer Gemeinwesen zurückzuführen ist, erscheint es als stossend, wenn nur ein 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 den ganzen Strafverfolgungsbereich allgemein zu regeln.

Der Gesetzesentwurf über die Teilung eingezogener Vermögenswerte greift diese Forderung auf und schafft mit einfach zu handhabenden Teilungsregeln einen Ausgleich unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen. Damit sollen insbesondere Kompetenzkonflikte im Bereich des Einziehungsrechts entschärft werden. Das vorgeschlagene Teilungssystem sieht vor, dass 5/10 der eingezogenen Werte jenem Gemeinwesen (Kantone oder Bund in Bundesangelegenheiten) zustehen, welches die Untersuchung geleitet und die Einziehung ausgesprochen und damit den

grössten Arbeitsaufwand zu tragen hat. Die Kantone, in denen sich die eingezogenen Werte befanden, sollen 2/10 dieser Werte erhalten, da sie am Strafverfahren mitgewirkt haben und oft verpflichtet waren, Untersuchungen gegen Finanzintermediäre durchzuführen. 3/10 der Werte sollen in allen Fällen an den Bund gehen, unterstützt er doch die Kantone bei der Bekämpfung der Kriminalität (internationale Rechtshilfe, Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, elektronische Datenbanken). Nach Meinung des Bundesrates ermutigt dieses Teilungssystem die Gemeinwesen, ihren Strafverfolgungsapparat auszubauen.

Verschiedentlich wird die Meinung vertreten (namentlich in der Motion von Nationalrat Alex Heim und der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jost Gross), eingezogene Drogengelder seien für die Suchthilfe und die Entwicklungshilfe in den drogenanbauenden Ländern zu verwenden; handle es sich doch bei den Drogenabhängigen um die eigentlichen Opfer des Drogenhandels und sollten für die Bauern in der dritten Welt, die vom Anbau von Betäubungsmittelpflanzen leben, Substitutionsmöglichkeiten geschaffen werden. Der Bundesrat ist zum Ergebnis gelangt, dass jene Lösung vorzuziehen ist, welche den Kantonen die Möglichkeit offen lässt, nach dem Vorbild von Genf, Waadt und Freiburg Bestimmungen über die Zweckbindung von Einziehungserlösen zu erlassen.

Der vorliegende Begleitbericht basiert auf den Vorschlägen der Expertenkommission "Sharing", welche im Oktober 1998 vom Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements eingesetzt worden ist und den Auftrag hatte, eine gesetzliche Regelung über die Teilung eingezogener Vermögenswerte auszuarbeiten. Der Bundesrat hat die Vorschläge der Expertenkommission im wesentlichen übernommen.

1 ALLGEMEINER TEIL

11 Problemstellung

111 Weltweite Verbreitung und Ausdehnung der Kriminalität

Im Rahmen der Verfolgung des organisierten Verbrechens und der Kriminalität im allgemeinen hat sich gezeigt, dass diese illegalen Aktivitäten unter anderem mit der Abschöpfung der damit zusammenhängenden deliktischen Vermögenswerten wirksam bekämpft werden können¹. In den neunziger Jahren begannen deshalb die Staaten, auf internationaler Ebene vermehrt zusammen zu arbeiten, um den Straftätern ihren rechtswidrigen Gewinn möglichst effizient entziehen zu können. Im Hinblick darauf wurden einerseits die innerstaatlichen Gesetzgebungen im Bereich der Geldwäscherei und 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 Erträgen aus der Kriminalität zu erleichtern.

Deliktische Vermögenswerte befinden sich nicht zwangsläufig im Land, in dem die strafbare Handlung begangen wurde, so dass für deren Einziehung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten erforderlich ist. Um diese internationale Zusammenarbeit zu fördern, erwies es sich als notwendig, die eingezogenen Vermögenswerte unter den am Strafverfahren beteiligten Staaten aufzuteilen. Diese Idee der Teilung wurde zuerst in den Vereinigten Staaten unter dem Begriff "asset sharing" entwickelt. Sie ist ebenfalls Bestandteil der Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) und des Übereinkommens des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (vgl. Ziff. 116.1).

Die eingezogenen Werte stammen vorab aus dem Betäubungsmittelhandel. Dieser nimmt weiterhin zu. Nach Angaben der UNO betrug der Zuwachs der weltweiten Produktion im Vergleich der Jahre 1989 und 1990 beim Opium 47 Prozent und beim Kokain und Haschisch je 12 Prozent². Aber auch aus anderen Straftaten wie bei-

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 Gemäss Angaben der UNO erhöht sich der Umsatz aus dem Drogenhandel um mehr als 500 Milliarden Dollar pro Jahr. Diese Angabe wurde in Anwesenheit von rund vierzig Staatschefs anlässlich einer ausserordentlichen Sitzung der UNO vom Februar 1990 zur Drogenproblematik gemacht. Vgl. den entsprechenden Bericht der FATF in: Bulletin der Eidgenössischen Bankenkommission 1990, S. 37 ff.

spielsweise Korruption, Pornografie, Entführung, Menschen- und Waffenhandel, Insidergeschäften oder Fahrzeugdiebstahl können beträchtliche unrechtmässige Gewinne resultieren.

112 Auswirkungen auf die Schweiz

Die Schweiz hat seit 1992 mehrere Teilungsvereinbarungen mit kanadischen und amerikanischen Behörden abgeschlossen. Im bis anhin bekanntesten und bedeutendsten Verfahren, dem Fall Arana de Nasser, ging es um 250 Millionen Schweizer Franken. Dieses 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. 250 Millionen Schweizer Franken). Arana de Nasser wurde an die Vereinigten Staaten ausgeliefert und gestand, dass das ganze Geld aus dem Drogenhandel stammte. Die Vereinigten Staaten vereinbarten mit den Kantonen Waadt und Zürich, den Erlös aus dem eingezogenen Vermögen hälftig aufzuteilen, so dass die USA und die Schweiz je 120 Millionen Franken erhalten sollte. Die Kantone Waadt und Zürich gingen davon aus, dass ihnen dieser Betrag gestützt auf Artikel 381 StGB zufallen werde, da sie zuständig gewesen wären, 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 Arana de Nasser angeordnet und sei ermächtigt gewesen, die bei ihr "gefundenen Gegenstände" (Art. 59 IRSG) 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 und 20 Prozent für den Bund aufgeteilt.

Nach Bekanntwerden dieses Falles zirkulierten zahlreiche Gerüchte über die Höhe der in der Schweiz eingezogenen Vermögen und verschiedene Zahlen wurden in der Presse genannt. So berichtete die Zeitung "CASH" in einem Artikel im November 1998³, der Bund und die Kantone hätten seit 1990 Drogengelder in der Höhe von 572 Millionen Franken konfisziert⁴. 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.

Immerhin können folgende Aussagen gemacht werden:

³ 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.

⁴ Inklusive den 124,6 Millionen Dollar, welche im Verfahren Salinas beschlagnahmt wurden.

- a) Die Einziehungsbeträge sind weniger hoch als in der Öffentlichkeit angenommen und die Anzahl sowie die Höhe der Einziehungen sind starken Schwankungen unterworfen. 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 Franken⁵.
- b) Zwischen 1994 und 1998 zog die Bundesanwaltschaft 15,5 Millionen Franken ein, wobei der grösste Teil aus einem einzigen Verfahren stammt. Weiter beschlagnahmte sie im gleichen Zeitraum 5,6 Millionen Franken und 3 Millionen Dollar⁶.

113 Lücken in der Gesetzgebung

113.1 Innerstaatliche Angelegenheiten

Die schweizerische Rechtsordnung kennt keine eigentlichen Teilungsregeln, weshalb man sich bis anhin damit begnügen musste, im Einzelfall den Verteilungsschlüssel zu bestimmen.

113.11 Kantonale Verfahren

Artikel 381 Absatz 1 StGB hält fest, dass die Kantone über die auf Grund des Strafgesetzbuches ausgesprochenen Einziehungen verfügen. Da diese Bestimmung aus einer Zeit stammt, in der strafbare Handlungen selten kantonsübergreifende Merkmale 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, was im hohen Masse eine enge Zusammenarbeit unter den Behörden der Kantone und des Bundes erforderlich macht. Neben dem einziehenden Gemeinwesen beteiligt sich oft auch jener Kanton, in dem sich die einzuziehenden Werte befinden, an den Ermittlungen, indem er Informationen oder Beweismittel zur Verfügung stellt oder ein selbständiges Ermittlungsverfahren gegen den Finanzintermediären wegen Verdachts auf Geldwäscherei durchführt (Art. 305^{bis} StGB). Muss dieser

⁵ Umfrageergebnis der Eidgenössischen Finanzverwaltung, basierend auf den Angaben der Kantone.

⁶ Auskunft der Bundesanwaltschaft.

Kanton damit rechnen, trotz seiner Verfahrensbeteiligung nicht einen 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.

113.12 Bundesgerichtsbarkeit

Artikel 381 Absatz 2 StGB bestimmt, dass in den vom Bundesstrafgericht beurteilten Straffällen der Bund über die Einziehungen verfügt. Wird eine Bundesstrafsache den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen, fallen die Einziehungen jedoch dem Kanton zu (Art. 381 Abs. 2 StGB e contrario).

Am 22. Dezember 1999 beschloss die Bundesversammlung eine Änderung des Strafgesetzbuches, welche dem Bund zusätzliche Verfahrenskompetenzen auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität einräumt. Diese Bestimmungen wurden im Bundesblatt vom 11. Januar 2000 publiziert. Die Referendumsfrist ist am 20. April 2000 abgelaufen.⁷

Nach den neuen, vom Gesetzesentwurf des Bundesrates teilweise abweichenden Bestimmungen sind der Bundesgerichtsbarkeit Fälle des organisierten Verbrechens (einschliesslich Bestechung und Geldwäscherei) 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 StGB-E). Fälle von Wirtschaftskriminalität (strafbare Handlungen gegen das Vermögen und Urkundenfälschung) unterstehen grundsätzlich weiterhin der kantonalen Gerichtsbarkeit. Die Bundesanwaltschaft kann allerdings in Verfahren von internationaler oder interkantonaler Tragweite ein Ermittlungsverfahren eröffnen, wenn keine kantonale Strafverfolgungsbehörde mit der Sache befasst ist oder die zuständige kantonale Strafverfolgungsbehörde die Bundesanwaltschaft um Übernahme des Verfahrens ersucht (Art. 340^{bis} Abs. 2 StGB-E). Der Bundesanwalt kann eine Bundesstrafsache nach Artikel 340^{bis} StGB-E nach Abschluss der Voruntersuchung der kantonalen Behörde zur Beurteilung übertragen. Er führt in diesem Fall die Anklage vor dem kantonalen Gericht (Art. 18^{bis} BStP-E).

Diese neuen Bestimmungen sehen vor, dass in interkantonalen oder internationalen Fällen des organisierten Verbrechens (die künftig obligatorisch der Kompetenz des Bundes unterliegen) und der Wirtschaftskriminalität (welche unter gewissen Voraussetzungen von Bundesbehörden behandelt werden) die Einziehungen dem Bund zufallen und auch die Kosten zu seinen Lasten gehen, dies unabhängig davon, ob der Bundesanwalt die Strafsache den kantonalen Behörden zur Beurteilung übertragen hat oder nicht (Art. 265^{quater} BStP-E). Diese Neuregelung hat eine lebhafte De-

⁷ BBI 2000 70 ff.; vgl. auch die 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 [BBI 1998 1529]).

batte ausgelöst. Insbesondere die Kantone äusserten die Befürchtung, die Bundesbehörden würden Artikel 340^{bis} StGB-E nach ihrem Gutdünken auslegen und nur in Fällen eingreifen, in denen die Einziehung bedeutender Beträge zu erwarten sei, den Kantonen indessen die weniger "rentablen" Fälle überlassen. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat den Bundesrat mit einer Motion ersucht, einen Entwurf über die Teilung der Einziehungserträge vorzulegen, der einem gerechten Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen Rechnung trägt (vgl. Ziff. 115).

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates sah noch eine fakultative Ermittlungskompetenz des Bundes in interkantonalen und internationalen Fällen der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens vor. Abweichend von diesem Vorschlag votierten die Eidgenössischen Räte für eine obligatorische Kompetenz des Bundes, aber beschränkt auf die Bereiche der internationalen und interkantonalen organisierten Kriminalität. Die Befürchtung der Kantone, der Bund könne die lukrativen Einziehungsfälle an sich ziehen und ihnen die unrentablen Verfahren überlassen, scheint nicht unbegründet zu sein, verfügen doch die Bundesbehörden bei der Beantwortung der Frage, ob einem Verfahren internationaler Charakter (strafbare Handlungen "zu einem wesentlichen Teil im Ausland" begangen) oder interkantonaler Charakter (strafbare Handlungen in mehreren Kantonen begangen und "kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton") zukommt, über einen weiten Ermessensspielraum.

113.13 Bundesverwaltungsverfahren

Aus den Artikeln 92 und 93 VStrR folgt, dass Einziehungen gestützt auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht unabhängig davon, ob sie von Behörden des Bundes oder der Kantone ausgesprochen wurden, grundsätzlich an den Bund fallen. Im Gegenzug können die Kantone vom Bund die Erstattung der Prozess- und Vollzugskosten fordern, zu denen der Beschuldigte nicht verurteilt worden ist oder die der Verurteilte nicht bezahlen kann (Art. 98 VStrR)⁸.

Diese Regel dürfte jenen Fällen nicht gerecht werden, in denen die Zusammenarbeit von Behörden der Kantone und des Bundes bei der Strafverfolgung erforderlich ist. Dies kann dazu führen, dass die kantonalen Behörden wenig Interesse zeigen, einer Vereinigung der Strafverfolgung in ihrer Hand zuzustimmen, wenn sowohl die Zuständigkeit der beteiligten Verwaltung als auch Bundesgerichtsbarkeit oder kantonale Gerichtsbarkeit gegeben sind.⁹

⁸ Vgl. Renate Schwob, Verwaltungsstrafrecht des Bundes V, SJK 1290, S. 14.

⁹ Vgl. Art. 21 Abs. 3 VStrR-E (BBI 2000 71 ff., S. 84).

113.2 Verfahren mit internationalem Bezug

Für die mit ausländischen Behörden abgeschlossenen Teilungsvereinbarungen fehlt eine Rechtsgrundlage, was in der Lehre kritisiert wird¹⁰. 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. 112) vertraten die Kantone Waadt und Zürich die 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 dieser die Vereinbarung auch nicht genehmigen müsse¹¹. Der Bund stellte sich dagegen auf den Standpunkt, die Teilungsvereinbarung unterstehe dem Völkerrecht, weshalb er für die Verhandlungen zuständig sei.

Die Verteilung 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 demgegenüber der Bund auf Grund seiner Verfahrensleitung die Gelder. Diese Teilungsregel ist rechtlich nicht abgestützt und wurde im Verfahren Arana de Nasser in Frage gestellt (vgl. Ziff. 112).

114 Diskussion über die Frage der Teilung

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der eingezogenen Beträge und mit Blick auf die festgestellten Lücken in der Gesetzgebung wurde die Frage der Teilung der Einziehungserlöse in der Schweiz ausführlich diskutiert.

- a) In den Diskussionen im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf für Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung¹², welcher dem Bund auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens zusätzliche Kompetenzen und dementsprechend

¹⁰ G. Arzt StGB 260^{ter} N 83 in: Schmid (Hrsg.), Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998 (Schmid I).

¹¹ Vgl. N. Schmid StGB 59 N 236 in: Schmid I.

¹² 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]).

auch das Verfügungsrecht über den Erlös aus den eingezogenen Vermögenswerten einräumen will, verlangten die Kantone, wie bereits ausgeführt (vgl. Ziff. 113.12), dass der Bund im Hinblick auf einen gerechten Lastenausgleich zwischen Kantonen und Bund eine allgemeine Regelung betreffend die Teilung eingezogener Vermögenswerte schaffen solle.

- b) Um Streitigkeiten unter den Kantonen zu vermeiden, versuchte die Konferenz der Westschweizer und Tessiner Strafverfolgungsbehörden, ein "gentlemen's agreement" auszuarbeiten. Dieses stützt sich auf folgendes Modell:
1. Die Kantone einigen sich im Laufe der Ermittlungen, d. h. vor dem Urteil, über den Gerichtsstand, die Höhe des Nettoerlöses und dessen Verwendung. Sie können vom gesetzlichen Gerichtsstand abweichen.
 2. Alle Kantone mit einem rechtlich begründeten Gerichtsstand haben Anspruch auf den gleichen Anteil am Einziehungserlös. Haben die Behörden eines Kantons besonders umfangreiche Aufwendungen gehabt, kann ihm allenfalls ein grösserer Anteil zugesprochen werden.
 3. Die Untersuchungsbehörde führt die Verhandlungen über das Sharing durch, sie hört die Exekutive an.
- c) Schliesslich äusserten sich zahlreiche Stimmen¹³ 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 Sucht- und Entwicklungshilfe vertreten die Meinung, die eingezogenen Werte seien zumindest teilweise für die Suchtprävention, die Behandlung von Drogenabhängigen¹⁴ und die Entwicklungshilfe in den drogenanbauenden Ländern (Substitution der Drogenproduktion) zu verwenden.

¹³ 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.

¹⁴ Drogensüchtige können nicht - wie es einige Vertreter aus dem Bereich der Drogenhilfe verlangen - als Opfer im Sinne von Artikel 60 StGB gelten. Derzeit stellt der Konsum von Betäubungsmitteln noch eine strafbare Handlung dar (Art. 19a BetmG).

115 **Parlamentarische Vorstösse**

Verschiedene parlamentarische Vorstösse zeigen ebenfalls 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). In der Eingabe, welche zur Zeit behandelt wird, beantragt er die Schaffung folgender Regelung:

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 Art. 59f 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 Punkte im Zusammenhang mit konfiszierten Drogengelder (99.1021).

116 Internationale Entwicklung

116.1 Internationale Abkommen und Empfehlungen

Über die generelle Teilung eingezogener Werte bestehen keine mehrseitigen Staatsverträge¹⁵. Einige internationale Abkommen fordern jedoch die Staaten auf, die Einziehungsverfahren anzugleichen und die eingezogenen Vermögen aufzuteilen:

- a) Das Übereinkommen Nr. 141 des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten¹⁶, welches die Schweiz am 11. Juni 1993 ratifiziert hat¹⁷, geht vom Grundsatz aus, dass der Staat, in dem das Delikt begangen wurde oder in welchem sich die deliktischen Vermögenswerte befinden, für deren Einziehung zuständig ist (Art. 13). Das Übereinkommen behält anders lautende Teilungsvereinbarungen vor (Art. 15).
- b) Das Übereinkommen der UNO gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen¹⁸, welches die Schweiz am 16. November 1989 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat, bezweckt, den Abschluss von Vereinbarungen zwischen Staaten zu fördern, welche vorsehen, dass eingezogene Erträge an internationale Institutionen überwiesen werden, die in der Bekämpfung des Drogenhandels und des Missbrauchs von Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen spezialisiert sind, oder dass Einziehungserträge generell oder im Einzelfall geteilt werden (Art. 5 Abs. 5 Bst. b)¹⁹.
- c) Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) empfahl 1990 und 1996²⁰ Massnahmen, mit welchen Beschlagnahme- und Einziehungsverfahren aufeinander abgestimmt werden und welche die Teilung der eingezogenen Vermögenswerte vorsehen (Empfehlung Nr. 39)²¹. Ziel war auch hier, Kompetenzkonflikte bei der Strafverfolgung zu verhindern.

¹⁵ Demgegenüber existieren zweiseitige Staatsverträge genereller Art. So schlossen die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Niederlande eine Grundsatzvereinbarung im Bereich des Sharing ab.

¹⁶ SR 0.311.53.

¹⁷ Inkrafttreten für die Schweiz am 1. September 1993 (vgl. auch AS 1993 2384).

¹⁸ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, Dok. E/CONF. 82/15 vom 19. Dezember 1988.

¹⁹ Vgl. auch den Entwurf für ein Übereinkommen der Vereinten Nationen über das internationale organisierte Verbrechen (Art. 7^{ter}). Im Bericht vom 29. April 1999 schlug die Kommission für die Verbrechensbekämpfung vor, mit einem bestimmten Prozentanteil der staatlich eingezogenen Vermögenswerte die von den Regierungen gewünschte technische Unterstützung durch die Vereinten Nationen auszubauen.

²⁰ Diese Empfehlungen wurden unter anderem im Bulletin der Eidgenössischen Bankenkommission von 1996 publiziert (S. 19 ff.).

²¹ In diesem Zusammenhang haben die G8-Länder (Untergruppe 1, Juristische Zusammenarbeit) ein Vereinbarungsmodell für die zweiseitige Teilung ausgearbeitet.

116.2 Ausländische Gesetzgebungen

116.21 Vereinigte Staaten

Im amerikanischen System widerspiegelt die Teilung der Einziehungserlöse den Grad der Mitwirkung der Gliedstaaten und lokalen Behörden im Strafverfahren²². Massgebend sind in erster Linie die Anzahl Arbeitsstunden, welche die Mitarbeiter der verschiedenen Behörden geleistet haben. Gibt diese Grösse die Bedeutung der Mitwirkung nicht richtig wieder, wird berücksichtigt, welche Stelle die Informationen, die zur Beschlagnahme geführt haben, zur Verfügung gestellt haben, von welcher Stelle eine einzigartige und unentbehrliche Unterstützung kam oder ob ein Gliedstaat die Möglichkeit gehabt hätte, gestützt auf sein Recht einzuziehen, er jedoch im Interesse einer wirksameren Untersuchung durch die Bundesbehörde darauf verzichtet hat. In allen Fällen beträgt der Anteil der Bundesbehörde am Nettoerlös mindestens 20 Prozent.

Nach Eintritt der Rechtskraft des Einziehungsentscheides und in Anschluss an die Verwertung der Vermögen führen das Justiz- oder das Finanzministerium (in einem Verwaltungsverfahren) die Teilung des Einziehungserlöses durch. Um an der Teilung partizipieren zu können, müssen Gliedstaaten und kommunale Stellen ein Gesuch stellen.

Die Teilung basiert auf dem Nettoerlös der Einziehung. Abgezogen werden Drittanprüche (Retentionsrechte, Hypotheken), die Kosten des Bundesstaates im Zusammenhang mit der Einziehung, Belohnungen für Informanten und Ausgaben des Bundesstaates für die Verwaltung der eingezogenen Vermögen (Bewertung, Lagerung, Sicherung, Verkauf).

Auf internationaler Ebene können der Justiz- oder der Finanzminister, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Aussenminister, Teilungsvereinbarungen mit jedem nach amerikanischem Recht zugelassenen ausländischem Staat, der direkt oder indirekt bei der Beschlagnahme oder Einziehung mitgewirkt hat, abschliessen. Der Anteil des ausländischen Staat entspricht dem Mitwirkungsgrad beim Einziehungsverfahren und der Bedeutung der geleisteten Hilfe für den Erfolg der Einziehung. Das

²² 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.

Justiz- und das Finanzministerium haben diesbezüglich genaue Richtlinien erlassen²³.

Für den Erlös aus innerstaatlichen oder internationalen Einziehungen stehen zwei vom Justizministerium beziehungsweise Finanzministerium verwaltete Fonds zur Verfügung. Aus dem Fonds können Aktivitäten zur Verstärkung künftiger Ermittlungen, die Ausbildung von Ermittlungsbeamten und anderem Personal, 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.

116.22 Kanada

1995 führte Kanada eine Regelung über die Teilung von Einziehungserlösen ein²⁴. Die Bestimmungen sind auf alle in einem Bundesverfahren eingezogenen Vermögen, die aus Betäubungsmitteldelikten oder organisiertem Verbrechen stammen, anwendbar. Der Generalprokurator (Verwaltungsbehörde), welcher die Teilung vornimmt, beurteilt die Mitwirkung der beteiligten Behörden. Dabei berücksichtigt er die Art und Wichtigkeit der gelieferten Informationen und den Grad der Mitwirkung der beteiligten Stellen bei Ermittlung und Strafverfolgung, welche zur Einziehung führten. Vom Teilungsbetrag werden die Betriebskosten und, mit Ausnahme der Gerichtskosten, jene Aufwendungen, die direkt mit den eingezogenen Vermögen in Verbindung stehen, abgezogen.

Erfolgte die Einziehung von Vermögen oder die Verurteilung zu einer Geldbusse unter Mitwirkung ausländischer Stellen, so kann der Generalprokurator unter bestimmten Bedingungen mit dem Ausland 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.

²³ Vgl. das "Memorandum of Understanding between the Departement of Justice and the Departement of the Treasury establishing International Asset Sharing Guidelines" vom April/Mai 1995.

²⁴ 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").

116.23 Luxemburg

1992 hat der luxemburgische Gesetzgeber einen "Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants" errichtet²⁵. Dieser bezweckt, die Entwicklung, die Koordination und den Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung des Drogenhandels und der Rauschgiftsucht sowie deren direkten und indirekten Folgen zu fördern. Der Fonds weist eine eigene Rechtspersönlichkeit auf und wird durch alle beweglichen, unbeweglichen, geteilten oder ungeteilten Werte gespeisen, die in Anwendung der "loi concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie" eingezogen werden. Verwaltet wird der Fonds durch eine aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission. Der Präsident und ein Mitglied werden durch den Finanzminister sowie je ein Mitglied durch den Aussenminister, den Gesundheitsminister und den Justizminister ernannt.

12 Gesetzgeberische Arbeiten

121 Einsetzung der Expertenkommission "Sharing"

121.1 Auftrag

Mit Verfügung vom 5. Oktober 1998 setzte der Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements eine Expertenkommission ein. Diese hatte den Auftrag:

1. zu prüfen, in welchen nationalen und internationalen Fallkonstellationen sich das Bedürfnis nach einer gesetzlichen Regelung der Aufteilung von Einziehungserträgen stellt;
2. zu untersuchen, nach welcher Methode eine Aufteilung vorzunehmen ist, die den Aufwendungen und Interessen der am Verfahren beteiligten Gemeinwesen sowie dem Interesse an einer wirksamen Strafverfolgung optimal entspricht;
3. abzuklären, ob eine gesetzliche Regelung des Sharing in einzelnen Bundesgesetzen (IRSG, StGB, BStP) oder aber in einem separaten Erlass erfolgen soll;

²⁵ 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".

Zur Organisation des Fonds vgl. das "Règlement intérieur du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants" und das "Règlement grand-ducal du 28 mai 1993 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds de lutte contre le trafic des stupéfiants".

4. zu prüfen, ob eingezogene Mittel allenfalls zweckgebunden verwendet werden sollen.

121.2 Zusammensetzung

Die Kommission stand unter der Leitung von Dr. iur. Peter Müller, Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, und setzte sich wie folgt zusammen:

- Jacques Antenen, lic. iur., Untersuchungsrichter des Kantons Waadt
- Felix Bänziger, Dr. iur., Stellvertretender Bundesanwalt
- Pascal Gossin, Fürsprecher, stellvertretender Chef der Sektion internationale Rechtshilfe im Bundesamt für Polizei
- Maurice Harari, LL.M, Rechtsanwalt, Genf
- René Ramer, lic. iur., Staatsanwalt des Kantons Zürich, als Vertreter der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS)
- Niklaus Schmid, Prof. Dr. iur., Ordinarius für Strafrecht an der Universität Zürich
- Hanspeter Uster, lic. iur., Regierungsrat, Vorsteher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, als Vertreter der Konferenz kantonaler Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD).

Das Sekretariat der Expertenkommission wurde von Dr. iur. Marlène Kistler, Rechtsanwältin, und lic. iur. Beat Forster, beide Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz, geführt.

121.3 Vorgehensweise

Die Expertenkommission führte vom November 1998 bis zum August 1999 zehn Sitzungen durch. Grundlage der Diskussionen bildeten Arbeitspapiere der Kommissionsmitglieder und des Sekretariats.

Im Rahmen der Sitzungen wurden zwei Anhörungen durchgeführt. Am 3. März 1999 erhielten Vertreter der Kantone²⁶, der Bundesverwaltung²⁷ und von Organisationen, welche im Suchtbereich²⁸ und in der Entwicklungshilfe²⁹ tätig sind, Gelegenheit, sich

²⁶ Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren; Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren.

²⁷ Bundesamt für Gesundheit; Eidgenössische Finanzverwaltung. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) reichte am 12. Mai 1999 schriftlich eine Stellungnahme ein.

²⁸ Schweizerischer Dachverband stationäre Suchthilfe; Koordinationsgruppe Schweiz im Suchtbereich; Nationale Arbeitsgemeinschaft Suchtpolitik (NAS); Criad, Coordination romande des institutions oeuvrant dans les domaines des addictions et des dépendances; Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme.

zur Frage der Zweckbindung der eingezogenen Mittel zu äussern (vgl. Ziff. 122.32). Am 26. April 1999 stellten Experten aus Kanada, den Vereinigten Staaten und Luxemburg die Teilungsregeln ihrer Länder vor (vgl. Ziff. 116.2).

121.4 Abschluss der Arbeiten

Die Expertenkommission hat ihren Entwurf und Begleitbericht der Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements im Oktober 1999 vorgelegt.

In seiner Sitzung vom 5. Juli 2000 verabschiedete der Bundesrat den Bericht der Expertenkommission und beschloss, den Gesetzesentwurf den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Dabei übernahm er mit zwei Ausnahmen die Vorschläge der Expertenkommission. Abweichend davon erhöhte er den Minimalbetrag der Einziehungen, ab welchem der Gesetzesentwurf Anwendung finden soll (vgl. Ziff. 221.1). Weiter änderte er den Teilungsschlüssel unter den beteiligten Gemeinwesen ab (Ziff. 221.31).

122 Grundsatzfragen

Die Kommission hat im Rahmen ihrer Arbeiten vorerst eine Reihe von Grundsatzfragen geprüft, insbesondere betreffend den Teilungsmodus, die Zweckbindung, Massnahmen zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten und die Form der gesetzlichen Regelung. Nachfolgend werden die Antworten darauf im einzelnen erläutert und bei umstrittenen Punkten auch die Minderheitsmeinungen dargelegt.

122.1 Allgemeines

Oft beteiligen sich mehrere Gemeinwesen an der gleichen Strafuntersuchung. Wurden dabei Vermögenswerte eingezogen, besteht das Bedürfnis, diese unter den beteiligten Gemeinwesen aufzuteilen. Die Frage der Teilung stellt sich insbesondere bei Verfahren mit internationalem Bezug (Teilung zwischen der Schweiz und einem ausländischen Staat), aber auch in innerstaatlichen Einziehungsverfahren (Teilung zwischen dem Bund und den Kantonen).

²⁹ Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas; Arbeitsgruppe Schweiz Kolumbien; Interandes, Corporation pour le développement soutenable; Fédération genevoise de coopération.

Die Teilung der Einziehungserlöse soll mehreren Zielen gerecht werden:

- a) Sie will in einem bestimmten Ausmass einen Ausgleich und eine Solidarität unter den am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen herbeiführen.

Weil insbesondere dem organisierten Verbrechen und der Wirtschaftskriminalität vermehrt grenzüberschreitender Charakter zukommen, führt der einziehende Kanton das Strafverfahren nicht allein durch; vielmehr ist er auf die Mitarbeit anderer Gemeinwesen angewiesen. Billigkeitsgründe verlangen deshalb eine Teilung der Einziehungserlöse. Diese Teilung stellt den Grundsatz, wonach die Rechtshilfe in der Regel unentgeltlich erfolgt, nicht in Frage. Denn die Quoten der beteiligten Gemeinwesen hängen nicht vom Arbeitsaufwand, sondern vom Gesamtbetrag der Einziehungen ab.

- b) Die Teilung soll gewährleisten, dass die Gemeinwesen eine angemessene Entschädigung für ihre Aufwendungen in Strafverfahren erhalten.

Eingezogene Vermögenswerte und Bussen gelten grundsätzlich als Ausgleich für die entstandenen Strafverfolgungs- und Strafvollzugskosten. In diesem Sinn hat der Gesetzgeber im Militärstrafprozess vorgesehen, dass die Kantone die Vollzugskosten zu tragen haben (Art. 215 MStP), hingegen Bussen und eingezogene Vermögenswerte behalten dürfen (Art. 211 MStP). Dieser Grundsatz ist auch im Verwaltungsstrafrecht des Bundes enthalten. Denn Bussen und eingezogene Vermögenswerte fallen zwar dem Bund zu (Art. 93 VStrR), die Kantone können indessen vom Bund die Erstattung der Prozess- und Vollzugskosten fordern (Art. 98 VStrR).

- c) Die Teilung soll die Gemeinwesen ermutigen, ihren Strafverfolgungsapparat möglichst effizient auf- und auszubauen.

- d) Mit dem angestrebten Ausgleich soll erreicht werden, dass Kompetenzkonflikte unter den Gemeinwesen mit einem rechtlich begründeten Gerichtsstand entschärft werden.

Denkbar sind zwei Arten von Kompetenzkonflikten:

- aa) Konflikte unter den Kantonen:

Deliktische Vermögenswerte hängen oft mit verschiedenen strafbaren Handlungen zusammen, für deren Verfolgung und Beurteilung verschiedene Kantone zuständig sind. So können beispielsweise bei Geldwäscherei deliktische Vermögenswerte entweder durch die für die Verfolgung der Haupttat zuständige Behörde oder durch die Behörde des rei-sitae-Kantons eingezogen werden (vgl. Ziff. 122.4).

- bb) Konflikte zwischen den Kantonen und dem Bund:

Artikel 340^{bis} StGB-E unterstellt Fälle der organisierten Kriminalität obligatorisch der Bundesgerichtsbarkeit, wenn die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland begangen wurden oder in mehreren Kantonen erfolgten, ohne dass dabei ein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht. Da es sich bei den Formulierungen "zu einem wesentlichen Teil" und "eindeutiger Schwerpunkt" um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, können bei deren Auslegung Konflikte entstehen (vgl. Ziff. 113.12).

- e) Nach Meinung einer Kommissionsminderheit soll ein Teil der Einziehungen den indirekten Opfern der Straftaten zu Gute kommen, indem insbesondere Werke der Drogenprävention und Anstrengungen für die Substitution des Drogenanbaus unterstützt werden (vgl. Ziff. 122.332).

122.2 Art der Teilung

122.21 Verschiedene Teilungsmodelle

Im innerstaatlichen Bereich sind zwei Teilungsmodelle denkbar:

122.211 Errichtung einer gemeinsamen Kasse

Die eingezogenen Vermögenswerte fliessen alle in eine gemeinsame Kasse und werden nach einem bestimmten Verteilschlüssel (beispielsweise entsprechend der Bevölkerungsgrösse, der gesamten Kosten für Strafverfolgung und Strafvollzug oder der Anzahl Verurteilungen wegen Widerhandlungen gegen das BetmG) periodisch an die Kantone und den Bund ausgerichtet.

122.212 Einzelfallbezogene Aufteilung

Die Vermögenswerte werden bezogen auf das konkrete Strafverfahren, das zur Einziehung führte, unter den beteiligten Gemeinwesen aufgeteilt. Nach dem Vorbild der amerikanischen und kanadischen Regelung können die Werte entsprechend der von den Gemeinwesen geleisteten Arbeit aufgeteilt werden. Denkbar sind quantitative (Anzahl Arbeitsstunden, durchgeführte Einsätze) oder qualitative Kriterien (Funktion, welche im Strafverfahren übernommen wurde). Die eingezogenen Vermögenswerte können aber auch gestützt auf feste Quoten, die davon abhängig sind, wie das entsprechende Gemeinwesen in das Verfahren einbezogen ist, aufgeteilt werden.

122.22 Vorschlag der Kommissionsmehrheit

Die Kommissionsmehrheit entschied sich für das Modell der einzelfallbezogenen Aufteilung mit festen Quoten, falls der Einziehungsbetrag 100'000 Franken übersteigt (durch den Bundesrat auf 500'000 Franken erhöht, vgl. Ziff. 221.1). Das von ihr vorgeschlagene System sieht vor, dass dem Kanton - beziehungsweise dem Bund in Angelegenheiten, welche in seine Zuständigkeit fallen -, der das Verfahren geleitet

und die Einziehung verfügt hat, 5/10 der eingezogenen Werte zuzuteilen sind. Jeder Kanton, in dem sich die deliktischen Vermögenswerte befanden (rei-sitae-Kanton), soll 3/10 der in seinem Gebiet gelegenen Werte erhalten. Dem Bund sollen die restlichen 2/10 der konfiszierten Mittel zufließen (dieser Teilungsschlüssel wurde durch den Bundesrat abgeändert, vgl. Ziff. 221.31).

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit weist dieses System folgende Vorteile auf:

- a) Dessen Anwendung ist einfach. Der Einziehungsbetrag muss eine bestimmte Mindesthöhe erreichen³⁰. Lediglich bei Fragen im Zusammenhang mit der Abziehbarkeit der Kosten könnten sich einige Schwierigkeiten ergeben, dies aber wohl nur in der Anfangsphase des Gesetzes. Der Verwaltungsaufwand dürfte relativ bescheiden sein.
- b) 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.
- c) Eine gerechte Aufteilung der Einziehungserlöse unter den verschiedenen am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen erlaubt es, positive Kompetenzkonflikte zu entschärfen. Auf Grund der Zuteilung einer Quote an den rei-sitae-Kanton soll dieses System insbesondere vermeiden, dass dieser angesichts der Aussicht, dass seine aktive Mitarbeit am Verfahren nicht belohnt wird, versucht sein könnte, die Werte beispielsweise gestützt auf Artikel 305^{bis} StGB oder Artikel 24 BetmG in einem eigenen Verfahren einzuziehen.
- d) Schliesslich können im Gegensatz zum Modell mit einer gemeinsamen Kasse (vgl. Ziff. 122.23 Bst. a) die 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.

³⁰ Im Falle einer internationalen Teilungsvereinbarung ist das Teilungssystem für den schweizerischen Anteil unabhängig vom Einziehungsbetrag anwendbar (vgl. Ziff. 231 und 235).

122.23 Standpunkt der Kommissionsminderheit

Eine Kommissionsminderheit unterstützt das Modell einer speziellen, vom Bund geführten gemeinsamen Kasse für Einziehungen (vgl. Ziff. 122.211). Der Inhalt der Kasse soll periodisch an die Kantone und den Bund entsprechend ihren Aufwendungen bei der Strafverfolgung und beim Straf- und Massnahmenvollzug ausgeschüttet werden. Als Grundlage könnte die Statistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung über die Ausgaben der Kantone und des Bundes für Polizei, Rechtsprechung und Strafvollzug dienen.

Die Kommissionsminderheit führt folgende Gründe für dieses Modell an:

- a) Nach den heute geltenden Bestimmungen richtet sich das Verfügungsrecht über Einziehungen grundsätzlich nach der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit zur Verfahrensführung und Urteilsfällung im Einzelfall. Dieser im Kern seit Jahrzehnten unveränderte Grundsatz hat eine gerechte Lösung im Auge, indem dasjenige Gemeinwesen, das den Aufwand der Strafverfolgung und des Strafvollzuges im Einzelfall auf sich nehmen muss, als teilweise Kompensation dafür über die Einziehungen verfügt. Nachdem indessen zunehmend sehr hohe Einziehungserlöse, die den Aufwand im konkreten Einzelfall mehr als nur kompensieren, konzentriert an bestimmten Orten oder in bestimmten Sachbereichen anfallen, führt die geltende gesetzliche Regelung in neuerer Zeit dazu, dass einzelne Kantone mehr als andere und insbesondere der Bund über ihren Aufwand im konkreten Einzelfall hinaus profitieren. Der Bund hat überdies auch gesamthaft gesehen einen verhältnismässig geringen Aufwand in der Strafverfolgung und im Strafvollzug.

Heute ist die Strafverfolgung immer mehr eine Gesamtaufgabe, die mit vereinten Kräften betrieben wird. Ohne die gegenseitige Pflicht zur Rechtshilfe (Art. 27 ff. BStP und Art. 352 ff. StGB), die internationale Rechtshilfe (Art. 78 IRSG) sowie insbesondere ohne die Pflicht und Bereitschaft der Kantone, ihr Personal dem Bund als gerichtliche Polizei zur Verfügung zu halten (Art. 17 Abs. 2 BStP), wäre die moderne Strafverfolgung undenkbar. Auch unter diesem Gesichtswinkel erscheint es als unbefriedigend, wenn grosse Einziehungserlöse im wesentlichen nur beim Bund oder bei einzelnen wenigen Kantonen anfallen.

Der Grundgedanke einer gemeinsamen Kasse ist der folgende: Erreicht werden soll damit eine gleichmässige Verteilung der Einziehungserlöse unter dem Bund und unter allen Kantonen. Mit einem an den Ausgaben für Polizei, Rechtspre-

chung und Strafvollzug orientierten Verteilschlüssel können die Gesamtanstrengungen aller Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung und dem Strafvollzug berücksichtigt werden. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt zudem darin, dass der Vollzug ohne Berechnungsmodalitäten, grossen Personalaufwand und aufwändige Rechtsmittelmöglichkeiten erfolgen kann.

- b) Mit diesem Modell wird eine gerechte Aufteilung der Einziehungserlöse zwischen dem Bund und zwischen allen Kantonen nach Massgabe der Gesamtanstrengungen in den Bereichen Strafverfolgung und Strafvollzug erreicht. Damit werden positive Gerichtsstandskonflikte vermieden. Aber auch negative Gerichtsstandskonflikte können vermieden werden, da die Aufwendungen für das Strafverfahren und den Strafvollzug vorab abgezogen werden sollen.

122.3 Zweckbindung der eingezogenen Werte

122.31 Problemstellung

Immer mehr Staaten führen Regelungen ein, welche eine besondere Verwendung für Einziehungserlöse erlauben³¹. Auch in der Schweiz wurden in diesem Sinn mehrere parlamentarische Vorstösse unternommen (vgl. Ziff. 115).

Drei Kantone haben bereits Bestimmungen über die Verwendung von Drogengeldern und die Errichtung eines Spezialfonds erlassen. Im Kanton Genf werden die aus dem Betäubungsmittelhandel stammenden Einziehungsbeträge bis in Höhe von 3 Millionen Franken pro Jahr an einen Spezialfonds überwiesen. Die Einlage wird je zur Hälfte für die Drogenprävention in Genf und die Entwicklungshilfe in der dritten Welt verwendet³². Im Kanton Freiburg können mit den eingezogenen Werten zusätzlich polizeiliche und gerichtliche Massnahmen zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs sowie die medizinisch-soziale Betreuung von Drogenabhängigen finanziert werden³³. Die Regelung des Grossen Rates des Kantons Waadt sieht vor, dass die Einziehungserlöse auch für die Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs und die medizinisch-soziale Betreuung von Alkoholabhängigen verwendet werden³⁴.

³¹ Vgl. die Gesetzgebung in Frankreich, Luxemburg, Italien und den Vereinigten Staaten. In Belgien und Kanada bestehen entsprechende Gesetzesprojekte.

³² Loi 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).

³³ Gesetz vom 13. Februar 1996 über den Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit.

³⁴ Règlement du 17 décembre 1997 concernant la constitution d'un fonds pour la prévention et la lutte contre les toxicomanies (RSV 3.9).

122.32 Anhörung interessierter Verwaltungsstellen und Organisationen

In der von der Expertenkommission durchgeführten Anhörung vom 3. März 1999 wurden verschiedene Ansichten vertreten:

- a) Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ist der Meinung, dass die Frage, wie Einziehungserlöse verwendet werden sollen, in die Zuständigkeit der Kantone falle. Die Errichtung eines Fonds auf Bundesebene zur Bekämpfung der Drogensucht verletze die Souveränität der Kantone.
- b) Die Institutionen im Suchtbereich wiesen auf die Notwendigkeit hin, Informations- und Präventionsmassnahmen zur Verhütung der Drogenabhängigkeit und die medizinisch-soziale Betreuung von Drogenabhängigen zu unterstützen. Die Therapieeinrichtungen kämpfen auf Grund der massiven Kürzungen der Bundessubventionen mit grossen finanziellen Schwierigkeiten.
- c) Die Organisationen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe in der dritten Welt halten dafür, dass Drogengelder zumindest teilweise zu Gunsten der indirekten Opfer der Drogen einzusetzen seien. Insbesondere sollten die drogenproduzierenden Länder unterstützt werden. Der Drogenhandel habe in diesen Ländern verheerende menschliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen. Ferner werde praktisch überall, wo sich die Drogenproduktion ausbreite, der Zunahme der Gewalttätigkeit Vorschub geleistet. Eingezogene Gelder in diese Länder zurückzuführen, um die Substitution der Drogenproduktion zu unterstützen, stelle einen wichtigen Akt der Solidarität dar³⁵.

122.33 Standpunkt der Expertenkommission

122.331 Meinung der Mehrheit

Die Kommissionsmehrheit vertritt den Standpunkt, dass im Gesetzesentwurf keine spezielle Zweckbindung vorgesehen werden soll, so dass die Einziehungserlöse in die allgemeine Staatskasse fliessen. Die Beträge sollen der Finanzierung verschiedenster staatlicher Aufgaben dienen und nicht nur zur Bekämpfung der Kriminalität verwendet werden. Dafür spricht bereits der Begriff "Konfiskation", der seinen Ur-

³⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang: Was tun mit konfiszierten Drogengeldern?, Dokument 1, April 1999, herausgegeben von der Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas.

sprung im lateinischen Wort "fiscus" hat, was "Staatskasse" bedeutet. Sie wendet sich jedoch nicht dagegen, dass die Kantone nach dem Vorbild von Genf, Waadt und Freiburg Bestimmungen erlassen, welche eine Zweckbindung für Einziehungserlöse vorsehen.

Die Kommissionsmehrheit lässt sich dabei von folgenden Argumenten leiten:

- a) Eingezogene Vermögenswerte stammen nicht nur aus dem Drogenhandel, sie können auch aus anderen strafbaren Handlungen wie Waffenhandel, Bestechung, Insidergeschäften und Pornografie resultieren. Die Einziehungserlöse sollten demgemäss nicht nur der Drogenbekämpfung, sondern ganz allgemein der Bekämpfung der Kriminalität und der Opferhilfe zu Gute kommen. Eine derart breite Zweckbindung würde indessen eine wirkungslose Aufsplitterung der Einziehungserlöse zur Folge haben.
- b) Die parlamentarische Initiative von Jost Gross und die Motion von Alex Heim (vgl. Ziff. 115) beziehen sich lediglich auf die im Zusammenhang mit dem Drogenhandel eingezogenen Vermögenswerte. Meistens hängen jedoch Drogengelder mit weiteren strafbaren Handlungen zusammen, so dass es praktisch unmöglich ist, die genaue Herkunft der Gelder zu bestimmen. Es stellt sich auch die Frage, ob Vermögen, die zwar mit dem Erlös aus Drogenhandel erworbenen worden sind, dann aber dazu dienen, Beamte zu bestechen und anschliessend gewaschen wurden, noch als "Drogengelder" betrachtet werden können. Unklar ist weiter, wie Vermögenswerte zu behandeln sind, die der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterlagen und gestützt auf Artikel 59 Ziffer 3 StGB eingezogen wurden, wenn der Drogenhandel nur einen Teil der illegalen Geschäfte der kriminellen Organisation ausmachte. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass Drogengelder oft durch komplizierte wirtschaftliche Transaktionen gewaschen werden und deren Einziehung nur dank Bereitstellung aufwändiger polizeilicher und gerichtlicher Ressourcen möglich ist (beispielsweise mit Einheiten, welche im Bereich der Wirtschaftskriminalität spezialisiert sind). Dies rechtfertigt es, im Falle einer Zweckbindung zumindest einen Teil der Einziehungsbeträge für die Verstärkung des Strafverfolgungsapparates zu verwenden.
- c) Ein Spezialfonds steht im Widerspruch zu einem Grundsatz der Finanzpolitik, welcher verlangt, dass Gemeinwesen über einen gewissen Handlungsspielraum bei der Verwendung der Einnahmen verfügen. Mit der Errichtung eines solchen Fonds fiel die für eine wirksame und wirtschaftliche Verwaltung der Gelder notwendige Flexibilität weg.

- d) Drogenprävention, Betreuung von Süchtigen und Opferhilfe sind bereits staatliche Aufgaben. Die Errichtung eines Spezialfonds könnte die Gemeinwesen dazu verleiten, ihre Ausgaben in diesem Bereichen zu kürzen, was sich umso mehr nachteilig auswirken würde, als die Einziehungsbeträge weniger hoch sind als in der Öffentlichkeit angenommen (vgl. Ziff. 112).
- e) Mit einem Spezialfonds könnten nur punktuell Projekte finanziell unterstützt werden. Laufende und wiederkehrende Ausgaben könnten nicht übernommen werden, ist doch die Speisung des Fonds starken Schwankungen unterworfen.

122.332 Meinung der Minderheit

122.332.1 Errichtung eines Spezialfonds des Bundes

Eine Minderheit der Kommission folgt der Argumentation der Organisationen im Bereich der Sucht- und Entwicklungshilfe und vertritt die Auffassung, dass es unmoralisch sei, eingezogene Gelder krimineller Herkunft in die allgemeine Staatskasse fließen zu lassen. Zumindest ein Teil dieser Gelder sollte an die Opfer der strafbaren Handlungen, welche die eingezogenen Vermögen generiert haben, "zurückfliessen".

Das ist in verschiedener Weise möglich: Vorab zu denken ist an Hilfe an Drogensüchtige und an Substitutionsprogramme für Bauern in der Dritten Welt, die aus traditionellen und ökonomischen Gründen Drogen anbauen. Auf diese Weise können die hauptsächlichen Opfer des Drogenhandels wirkungsvoll unterstützt werden. Die Gelder sollen auch andern Opfern strafbarer Handlungen, beispielsweise in Fällen der Pädophilie, zu Gute kommen. Was zusätzliche Mittel für die Bekämpfung der Kriminalität betrifft, so sollen diese primär im Rahmen des ordentlichen Budgets der Kantone und des Bundes gesprochen werden. Es sollte jedoch möglich sein, dass für besondere Projekte ebenfalls Mittel aus dem Fonds ausgerichtet werden können.

Wichtig ist schliesslich, dass der Spezialfonds auf Bundesebene eingerichtet wird. Nur so können die geschilderten Ziele auf einfache und unbürokratische Weise erreicht werden. An sich wäre zwar denkbar, dass jedes Gemeinwesen einen eigenen Fonds unterhält; das wäre aber für die Gesuchsteller sehr beschwerlich, weil sie 27 Ansprechpartner mit je unterschiedlicher Praxis hätten. Allerdings muss den Gesuchstellern bewusst sein, dass sie nicht damit rechnen dürfen, laufende Ausgaben über Gelder aus dem Spezialfonds finanzieren zu können, da die Einnahmen des Fonds, wie erwähnt, grossen Schwankungen unterworfen sind.

122.332.2 Einführung einer Generalklausel

Einige Kommissionsmitglieder traten für eine Zwischenlösung zwischen starrer Zweckbindung und freier Verfügbarkeit der eingezogenen Vermögen ein und schlugen eine Generalklausel vor, welche die Gemeinwesen verpflichten soll, mindestens einen Teil (beispielsweise 30 Prozent) der eingezogenen Werte in der Drogenbekämpfung einzusetzen.

122.4 Weitere Regelungen zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten unter den Kantonen

Es gibt Fälle, in denen dieselben Vermögenswerte gestützt auf mehrere strafbare Handlungen, für deren Verfolgung verschiedene Kantone zuständig sind, eingezogen werden können. Bei der Geldwäscherei beispielsweise sind im Hinblick auf die Einziehung Kompetenzkonflikte zwischen dem für die Verfolgung des Drogenhändlers zuständigen Kanton und dem Kanton, in dem die gewaschenen Drogengelder liegen, denkbar. Die Behörde, welche die Verfolgung und Beurteilung des Drogenhändlers übernommen hat, ist grundsätzlich auch zum Entscheid darüber zuständig, ob die in einem anderen Kanton liegenden, im Zusammenhang mit dem Drogenhandel stehenden Vermögenswerte einzuziehen sind³⁶. Dem rei-sitae-Kanton seinerseits steht die Möglichkeit offen, diese Werte als unrechtmässigen Vorteil aus Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) einzuziehen.

Um solche positiven Kompetenzkonflikte zu vermeiden, erschien es einigen Experten notwendig, die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die örtliche Zuständigkeit (Art. 346 ff. StGB) um eine Regelung über das Vortrittsrecht bei Einziehungen zu ergänzen. Da dieselben Vermögenswerte gestützt auf verschiedene Strafbestimmungen eingezogen werden können, schlugen sie vor, das Recht zur Einziehung dieser Vermögenswerte in erster Linie den Behörden zu gewähren, welche die Straftat, aus der diese Werte stammen, zu verfolgen und zu beurteilen haben. In zweiter Linie kämen jene Behörden zum Zuge, welche für die Verfolgung und Beurteilung der kriminellen Organisation zuständig sind, deren Verfügungsmacht die Werte unterliegen. Zur Einziehung berechtigt wäre schliesslich die Behörde, welche das Waschen dieser Vermögenswerte zu verfolgen und zu beurteilen hat. Fehlt im Lichte dieser Regeln eine zuständige schweizerische Behörde, soll derjenige Kanton die Werte einziehen dürfen, in dem sie sich befinden.

³⁶ BGE 107 IV 158, JT 1982 IV 93.

Die Kommission ist jedoch diesem Vorschlag nicht gefolgt. Nach ihrer Ansicht ist der Vorschlag der Minderheit wegen der komplexen Sachverhalte in den Bereichen des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei notwendigerweise unvollständig und kann in der Praxis zu unbilligen Lösungen führen. Sie ist der Meinung, dass es im allgemeinen genügen dürfte, den am Strafverfahren beteiligten Kantonen einen angemessenen Teil der Einziehungserlöse zu überlassen und so mögliche Kompetenzkonflikte zu verhindern (vgl. Ziff. 122.22 Bst. c). Die Experten halten hingegen dafür, dass die bei der selbständigen Einziehung bestehende Lücke geschlossen werden sollte: In Anwendung der von der Lehre entwickelten Grundsätze schlagen sie daher vor, eine Vorschrift in das Strafgesetzbuch einzufügen, wonach selbständige Einziehungen am Ort durchzuführen sind, an dem sich die einzuziehenden Gegenstände und Vermögenswerte befinden (vgl. Ziff. 242.11).

122.5 Gesetzestechnische Umsetzung der Vorschriften

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

2 BESONDERER TEIL: ERLÄUTERUNGEN ZU DEN GESETZESBESTIMMUNGEN

Das erste Kapitel des Vorentwurfs umschreibt unter dem Titel "Allgemeine Bestimmungen" den Gegenstand (Art. 1) und den Anwendungsbereich 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 im innerstaatlichen Bereich vor, wie der Anteil, welcher der Schweiz zusteht, unter den Kantonen und dem Bund aufzuteilen ist (Art. 15).

21 Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel)

211 Gegenstand (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)³⁷, falls sie nicht dem Berechtigten auszuhändigen sind³⁸.

³⁷ 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).

³⁸ Vgl. N. Schmid StGB 58 N 76 in: Schmid I.

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

212 Geltungsbereich (Art. 2)

212.1 Innerstaatliche Teilung (Abs. 1)

212.11 Notwendigkeit, die Teilung zwischen dem Bund und den Kantonen in innerstaatlichen Angelegenheiten zu regeln

Teilweise wird die Auffassung vertreten, es genüge, wenn der Gesetzesentwurf bloss die internationalen Verfahren regle. Damit werde eine Überlastung der mit der Anwendung des Teilungsgesetzes betrauten Behörden verhindert. Im innerstaatlichen Bereich würden die vorhandenen Bestimmungen, wonach die Werte dem einziehenden Gemeinwesen zufallen, ausreichen.

Eine solche Beschränkung trägt weder Billigkeitsgründen noch Zweckmässigkeitsüberlegungen Rechnung. Einerseits sollen die Teilungsregeln eine gerechtere Behandlung der am Strafverfahren beteiligten Gemeinwesen erreichen und einen Ausgleich unter ihnen schaffen (vgl. Ziff. 122.1 Bst. a), kommt doch der Zusammenarbeit verschiedener Gemeinwesen im Strafverfahren gerade im innerstaatlichen Bereich vermehrt eine entscheidende Rolle zu. Andererseits dürfte der durch die Teilung verursachte Mehraufwand gering bleiben, kann doch davon ausgegangen werden, dass innerstaatliche Einziehungsverfahren mit einem Betrag von mehr als 500'000 Franken eher die Ausnahme sein werden. Abgesehen davon dürfte die Beschränkung des Geltungsbereichs der Teilungsregeln auf internationale Verfahren heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen. Beispielsweise müsste abgeklärt werden, ob die Teilungsregeln anwendbar wären, wenn lediglich eine oder mindestens eine Mehrzahl der strafbaren Handlungen im Ausland begangen wurde oder wenn bereits ein Rechtshilfegesuch eines ausländischen Staates oder erst eine internationale Teilungsvereinbarung vorliegt.

212.12 Definition der vom Gesetz erfassten Einziehungsfälle

Absatz 1 sieht vor, dass eine Teilung von Vermögenswerten unter Kantonen und dem Bund stattfindet, wenn die Werte *in Anwendung des Bundesstrafrechts* - ge-

stützt auf die Artikel 58 und 59 StGB oder analoge Bestimmungen des Bundesrechts³⁹ - 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 ZGB) oder die durch eine Verwaltungsbehörde ausserhalb des Strafprozesses ausgesprochenen administrativrechtlichen Einziehungen⁴⁰. 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).

Für die Anwendbarkeit des Gesetzesentwurfes ist somit entscheidend, dass die Einziehung gestützt auf Bundesstrafrecht (mit Ausnahme des Militärstrafgesetzes) verfügt wurde. Unerheblich ist hingegen, in welchem Verfahren sie ausgesprochen wurde.

- a) Im allgemeinen wird die Einziehung durch eine kantonale Strafverfolgungsbehörde (richterliche Behörde oder Untersuchungsbehörde) *im Rahmen eines kantonalen Strafprozesses* ausgesprochen. Der Gesetzesentwurf gilt für alle entsprechenden Einziehungen, unabhängig davon, ob das Verfahren einen oder mehrere Kantone betroffen hat.
- b) Ebenfalls erfasst werden Einziehungen, die in Verfahren ausgesprochen werden, die in die *Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden des Bundes* fallen (vgl. insbesondere Art. 340 StGB). Gemäss geltendem Recht verfügt der Bund über die vom Bundesstrafgericht verhängten Einziehungen⁴¹. Wird die Bundesstrafsache zur Untersuchung und Beurteilung an eine kantonale Behörde übertragen, fallen die Einziehungen an die Kantone (Art. 381 StGB). Gemäss dem voraussichtlich im Jahr 2002 in Kraft tretenden Artikel 265^{quater} BStP-E (vgl. Ziff. 113.12) stehen die Einziehungen im Rahmen von Strafverfahren wegen organisierter Kriminalität demgegenüber dem Bund zu, selbst wenn die Sache an die Kantone zur Beurteilung übertragen wird, denn die Bundesanwaltschaft vertritt die Ankla-

³⁹ Beispielsweise Art. 24 BetmG; 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).

⁴⁰ Nicht zu verwechseln sind die durch den Gesetzesentwurf erfassten Einziehungen des Verwaltungsstrafrechts (Art. 1 VStrR; vgl. Ziff. 212.12 Bst. c) 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. Zum Ganzen vgl. Denis Piotet, *Les effets civils de la confiscation pénale*, Bern 1995, S. 128 ff.

⁴¹ Ebenso über Einziehungen der Bundesanwaltschaft bei Einstellung der Ermittlungen (Art. 73 BStP).

ge vor den kantonalen Gerichten. Um den diesbezüglichen Befürchtungen der Kantone Rechnung zu tragen, sieht der Gesetzesentwurf eine Verteilung des Einziehungserlöses unter den beteiligten Kantonen und dem Bund entsprechend ihrer Funktion im Verfahren vor.

- c) Der Gesetzesentwurf gilt schliesslich für Einziehungen, welche *in Anwendung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht* ausgesprochen wurden. Auch in solchen Verfahren können beträchtliche Summen eingezogen werden, beispielsweise wenn eine Tätigkeit ohne Bewilligung oder unter Verletzung von Bewilligungsaufgaben ausgeübt worden ist⁴². Gestützt auf die Artikel 92 und 93 VStrR fallen Einziehungen dem Bund zu, unabhängig davon, ob das Urteil durch eine Behörde des Bundes oder der Kantone ausgesprochen wurde. Eine Verteilung unter den betroffenen Kantonen und dem Bund rechtfertigt sich darum, weil die Kantone (beispielsweise die *rei-sitae*-Kantone) oft im Verfahren mitwirken. So unterstützt die kantonale Polizei die Bundesverwaltung in ihren Untersuchungen (Art. 20 Abs. 2 VStrR); weiter sind die kantonalen Gerichte für die Beurteilung zuständig, wenn der von der Strafverfügung der Verwaltung Betroffene dies verlangt oder wenn die Voraussetzungen einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme gegeben sind (Art. 21 Abs. 1 und 2 sowie 73 Abs. 1 VStrR)⁴³.

Der zweite Satz von Absatz 1 weist darauf hin, dass der Gesetzesentwurf auf die relativ seltenen Einziehungen *gestützt auf das Militärstrafgesetz* (Art. 41 ff. MStG) nicht anwendbar ist. Nach Ansicht der Kommissionsmitglieder besteht kein Anlass, den seit dem 1. Januar 1993 geltenden Ausgleich⁴⁴ zu ändern, wonach die Kantone zwar die Kosten des Vollzuges von Strafen und Massnahmen zu tragen haben (Art.

⁴² Das Verwaltungsstrafrecht kennt auch andere, vom Geltungsbereich des Gesetzesentwurfes nicht erfasste Mittel, um unrechtmässigen Gewinn abzuschöpfen. Ist nach Art. 12 VStr "infolge einer Widerhandlung gegen die Verwaltungsgesetzgebung des Bundes zu Unrecht a) eine Abgabe nicht erhoben, zurückerstattet, ermässigt oder erlassen worden, oder b) eine Vergütung oder ein Beitrag gewährt oder eine Forderung nicht geltend gemacht worden, so sind die Abgabe, die Vergütung, der Beitrag oder der nicht eingeforderte Betrag und der Zins ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person, nachzuentrichten oder zurückzuerstatten". Ferner werden oft hohe Bussen ausgesprochen. So kann im Bereich des Zollstrafrechts ein Bannbruch mit Busse bis zum sechsfachen Betrag des Inlandwertes der Waren bestraft werden (Art. 76 f. des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925 [SR 631.0]).

⁴³ Oder im Falle der Vereinigung der Strafverfolgung in der Hand der kantonalen Strafverfolgungsbehörde (Art. 20 Abs. 3 VStrR-E); vgl. die geplanten Änderungen des StGB vom 22. Dezember 1999 (Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität; Ablauf der Referendumsfrist am 20. April 2000 [BBI 2000 71 ff.]).

⁴⁴ AS 1992 2392 2393, vgl. auch die Botschaft des Bundesrates vom 25. Mai 1988 über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (BBI 1988 1333, S. 1402).

215 MStP), 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).

212.2 Internationale Teilung (Abs. 2)

Der Gesetzesentwurf regelt ebenfalls die Teilung von Vermögenswerten zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten, wenn die Werte im Rahmen eines internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen eingezogen werden.

Die Bestimmungen sind bei sogenannter aktiver und passiver internationaler Teilung anwendbar.

- a) Im Fall der *aktiven internationalen Teilung* ziehen die schweizerischen Behörden (der Kantone oder des Bundes) in Anwendung des schweizerischen Rechts Vermögenswerte deliktischer Herkunft ein und bieten dem Ausland auf Grund der bei der Strafverfolgung geleisteten Zusammenarbeit einen Teil davon an. Die Werte befinden sich grundsätzlich in der Schweiz; das Territorialitätsprinzip hindert den schweizerischen Richter indessen nicht daran, im Ausland liegende Werte einzuziehen⁴⁵.
- b) Bei der *passiven internationalen Teilung* zieht ein ausländischer Staat gestützt auf seine eigene Rechtsordnung ein. Die Schweiz erhält einen Teil der eingezogenen Werte, weil sie Beweismittel unaufgefordert (Art. 67a IRSG) oder auf Verlangen des ausländischen Staates übermittelt oder Werte deliktischer Herkunft beschlagnahmt und an den ausländischen Staat ausgehändigt hat. Die Überweisung der Werte kann auf Grund eines Rechtshilfeersuchens (Art. 74a IRSG), im Rahmen einer Auslieferung (Art. 59 IRSG) oder eines Exequaturverfahrens (Art. 94 IRSG) erfolgen. Der schweizerische Richter kann sich auch darauf beschränken, die ausgesprochene Beschlagnahme aufzuheben, damit die Vermögen entsprechend den Anweisungen des beschuldigten Eigentümers an ein von den ausländischen Behörden kontrolliertes Konto überwiesen werden können (beispielsweise im Fall eines "plea bargaining").

⁴⁵ SJ 1986 S. 520.

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*")⁴⁶. In Deutschland wird demgegenüber oft auf eine *Vermögensstrafe* erkannt⁴⁷. Immerhin muss es sich um eine Strafsache im Anwendungsbereich des Rechtshilfegesetzes handeln.

Die internationale Teilung eingezogener Vermögenswerte stellt das Prinzip, wonach ausländische Rechtshilfeersuchen in der Regel unentgeltlich ausgeführt werden (Art. 34 Abs. 1 IRSG), nicht in Frage⁴⁸. Eingezogene Vermögenswerte, die dem Rechtshilfe leistenden Staat ausgehändigt werden, stellen nicht etwa eine Entschädigung für die entstandenen Aufwendungen, sondern eine Erfolgsbeteiligung am Ergebnis der internationalen Zusammenarbeit dar.

22 Teilung zwischen Kantonen und Bund (2. Kapitel)

221 Festsetzung der Anteile (1. Abschnitt)

221.1 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. Die Expertenkommission schlug vor, diesen Betrag auf 100'000 Franken festzusetzen. Der Bundesrat erhöhte den Minimalbetrag auf 500'000 Franken, damit nur Verfahren von einer gewissen Bedeutung

⁴⁶ 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.

⁴⁷ § 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).

⁴⁸ Zu berücksichtigen ist, dass der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Auslagen ganz oder teilweise vom ersuchenden Staat zurückverlangt werden können (vgl. Art. 12 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen [SR 351.11]).

erfasst werden. Liegt der Bruttobetrag der Einziehung unter 500'000 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 diese an den Bund (vgl. Ziff. 113.1).

Der Gesetzesentwurf verdeutlicht, dass der Einziehungsbetrag von 500'000 Franken *in einem einzigen oder in verschiedenen zusammenhängenden Verfahren* erreicht werden kann. Gerade bei Fällen des organisierten Verbrechens oder der Wirtschaftskriminalität wird in der Regel gegen eine Mehrzahl von Straftätern wegen unterschiedlicher, aus tatsächlicher Sicht zusammenhängender Delikte ermittelt. Wird ein kantonales Strafverfahren aus Zweckmässigkeitsgründen aufgeteilt, so soll dieser Umstand keine Auswirkungen auf die Anwendbarkeit des Gesetzesentwurfes haben.

Ein Zusammenhang besteht hauptsächlich dann, wenn die Vermögenswerte:

- mit Blick auf eine strafbare Handlung, welche durch mehrere Beteiligte begangen wurde (Mittäter, Gehilfe, Anstifter), eingezogen werden;
- aus mehreren Delikten, die von einem einzigen Straftäter verübt wurden, herrühren und zwischen den Delikten eine derart enge Beziehung besteht, dass die eine Straftat nicht ohne Vorliegen der anderen Straftaten verstanden werden kann;
- auf Grund von strafbaren Handlungen, welche von mehreren Personen gleichzeitig ausgeführt wurden, eingezogen werden;
- aus Straftaten hervorgehen, welche von verschiedenen Personen, allenfalls an verschiedenen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten aber auf Grund einer im voraus getroffenen Abmachung, verübt wurden;
- aus unterschiedlichen Delikten stammen und die Täter die einen Straftaten begangen haben, um sich die Mittel für die Begehung der anderen Delikte zu beschaffen, beziehungsweise deren Durchführung zu erleichtern oder zu vollenden oder um die Straflosigkeit zu erreichen⁴⁹.

⁴⁹ Vgl. zu den unterschiedlichen Formen des Zusammenhangs: B. Bovay, M. Dupuis, L. Moreillon, Ch. Piguet, Procédure pénale vaudoise, Lausanne 1995, S. 27 zu Art. 25; Gérard Piquerez, Précis de procédure pénale suisse, 2. Aufl, Lausanne 1994, S. 141 N 599 ff.

221.2 Nettobetrag (Art. 4)

221.21 Netto- oder Bruttoprinzip?

Die eingezogenen Vermögenswerte sollen in erster Linie dazu dienen, die im Rahmen der Strafverfolgung entstandenen Kosten zu ersetzen (vgl. Ziff. 122.1 Bst. b). Dieser Zweck kann auf zweierlei Arten erreicht werden: Es wird der gesamte Betrag der eingezogenen Werte den Teilungsregeln unterworfen. Um den höheren Auslagen und den Strafvollzugskosten jenes Gemeinwesens Rechnung zu tragen, welches das Verfahren geleitet hat, wird dessen Anteil entsprechend erhöht (*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. Denn die Verfahrenskosten können in der Tat oft sehr hoch und variabel sein und machen nicht selten einen beträchtlichen Teil des Einziehungsbetrages aus. Es wäre deshalb stossend, wenn der Anteil des verfahrensführenden Gemeinwesens, welches die gesamten Kosten zu tragen hat, geringer wäre als die Anteile der *rei-sitae*-Kantone und des Bundes. Das Nettoprinzip findet im übrigen auch im Ausland Anwendung⁵⁰.

221.22 Abzug der Kosten (Abs. 1)

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

221.221 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 auf⁵¹.

Nicht abziehbar sind demgegenüber:

⁵⁰ Vgl. auch die sinngemäss gleiche Regelung in der Resolution der Westschweizer und Tessiner Strafverfolgungsbehörden (vgl. Ziff. 114 Bst. b).

⁵¹ 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).

- 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.

221.222 Die Kosten für die Untersuchungshaft

Die Untersuchungshaft ist hier in einem weiten Sinn gemeint (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 Begutachtung⁵². Erfasst werden sollen die tatsächlichen Kosten für die Untersuchungshaft aller Beschuldigten, auf Grund derer Delikte eine Einziehung verfügt worden ist.

221.223 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 Massnahmenvollzugskonkordate⁵³ beigezogen werden. Da die bedingte Entlassung der Regelfall ist⁵⁴, 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 Strafvollzuges entstehen, wäre mit einem unverhältnismässig grossem Aufwand verbunden. Der Gesetzesentwurf verzichtet des weitern 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 er 10'000 Franken übersteigt, dem Bundesamt für Polizei (BAP) aushändigen müssen und dieses die Summe entsprechend dem ursprünglichen Teilungsentscheid an die betroffenen Gemeinwesen überweist (vgl. Ziff. 223.2).

⁵² Vgl. Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkommentar, 2. Aufl., Zürich 1997, Rz. 2 ff. zu Art. 69.

⁵³ 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 Innerschweiz; Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz.

⁵⁴ BGE 119 IV 5, JT 1994 IV 159.

221.224 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.

221.225 Die Kosten für die Verwertung der eingezogenen Vermögenswerte und 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 in den vorstehenden Ziffern aufgezählten Kosten können nur abgezogen werden, wenn sie *voraussichtlich nicht einbringlich* sind. Die Abzugsmöglichkeiten sollten jedoch grosszügig Anwendung finden, sind doch die kantonalen Behörden verpflichtet, die ihnen nachträglich erstatteten Kosten, sobald sie 10'000 Franken übersteigen, dem BAP auszuhändigen, welches dann deren Teilung vornimmt (Art. 10; vgl. Ziff. 223.2).

Artikel 4 des Gesetzesentwurfes derogiert nicht kantonales Prozessrecht. Insbesondere kann daraus nicht eine Verpflichtung der Kantone abgeleitet werden, die Kosten für die Untersuchungshaft oder den Strafvollzug einzutreiben, wenn diese nach kantonalem Recht zu Lasten des Staates gehen.

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

Nach Artikel 60 StGB *spricht der Richter dem Geschädigten auf dessen Verlangen eingezogene Gegenstände und Vermögenswerte oder Ersatzforderungen bis zur Höhe des gerichtlich oder durch Vergleich festgesetzten Schadenersatzes zu*, wenn der Schaden nicht durch eine Versicherung gedeckt ist oder anzunehmen ist, dass er nicht vom Schädiger ersetzt wird⁵⁵. 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

⁵⁵ 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.

die eingezogenen Vermögenswerte, die dem Geschädigten in Anwendung von Artikel 60 Absatz 1 Buchstaben b und c StGB zugesprochen werden, abziehbar sind.

221.3 Teilungsschlüssel (Art. 5)

221.31 Grundsatz (Abs. 1)

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

- Das Gemeinwesen (ein Kanton oder in Bundesangelegenheiten der Bund), dessen Behörde die Einziehung verfügt hat, erhält 5/10 der eingezogenen Werte.
- Den Kantone, in denen sich die eingezogenen Werte befanden (rei-sitae-Kantone), stehen 2/10 der in den jeweiligen Kantonen gelegenen Werte zu.
- Der Bund erhält in allen Fällen 3/10.

Die anderen Kantone, beispielsweise jene, die Rechtshilfe oder administrative Unterstützung geleistet haben, nehmen an der Teilung nicht teil.

Der Bundesrat schloss sich dem Vorschlag der Expertenkommission, dem einziehenden Gemeinwesen 5/10, dem rei-sitae-Kanton 3/10 und dem Bund 2/10 der eingezogenen Werte zuzuteilen, nicht an und erhöhte den Anteil des Bundes mit Blick auf den neuen Kompetenzen im Bereich des organisierten Verbrechens und der Wirtschaftskriminalität verbundenen zusätzlichen Aufwendungen des Bundes (vgl. Ziff. 113.2).

221.32 Begründung der Quoten

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

221.321 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.

221.322 Quote des rei-sitae-Kantons

Der Anteil des rei-sitae-Kantons lässt sich im wesentlichen wie folgt rechtfertigen:

- a) Der rei-sitae-Kanton wirkt oft am Strafverfahren mit, indem er Informationen und Beweismittel vorab über die Vermögen, welche voraussichtlich eingezogen werden, liefert (beispielsweise mittels Durchführung einer Hausdurchsuchung).
- b) Ausserdem hat er unter Umständen ein Verfahren gegen den Finanzintermediären wegen Verdachts auf Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften zu eröffnen (Art. 305^{bis} und 305^{ter} StGB).
- c) Der rei-sitae-Kanton weist oft einen rechtlich begründeten Gerichtsstand auf, der es ihm erlauben würde, die Werte insbesondere gestützt auf Artikel 305^{bis} StGB oder Artikel 24 BetmG einzuziehen. Mit der Zuteilung eines Anteils am Einziehungserlös soll verhindert werden, dass er im Hinblick auf die Konfiskation der deliktischen Werte ein eigenes Verfahren eröffnet, welches das gegen den Urheber der Vortat eröffnete Verfahren konkurrenzieren würde.

221.323 Quote des Bundes

Die Quote von 3/10 für den Bund findet seine Berechtigung in der Unterstützung, welche der Bund den Kantonen bei der Bekämpfung der Kriminalität in zunehmendem Masse bietet. Diese Hilfe kommt in verschiedenen Formen vor:

- a) Der Bund unterstützt die Kantone im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. So nimmt das BAP die Ersuchen des Auslands entgegen, stellt die schweizerischen Ersuchen (Art. 17 Abs. 2 IRSG) und behandelt die Auslieferungsgesuche⁵⁶. Seit Änderung des IRSG vom 4. Oktober 1996⁵⁷ kann das BAP

⁵⁶ Die Ausführung von Ersuchen um andere Rechtshilfe und die stellvertretende Strafverfolgung obliegt grundsätzlich den Kantonen (Art. 16 IRSG).

⁵⁷ AS 1997 114; vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 29. März 1995 betreffend die Änderung des Rechtshilfegesetzes und des Bundesgesetzes zum Staatsvertrag mit den USA über gegenseitige

ebenfalls vorsorgliche Massnahmen anordnen (Art. 18 Abs. 2 IRSG). Ferner kann es über die Zulässigkeit der Rechtshilfe oder deren Ausführung entscheiden, wenn das Ersuchen Erhebungen in mehreren Kantonen erfordert, die zuständige kantonale Behörde nicht in der Lage ist, innerhalb angemessener Frist einen Entscheid zu fällen oder es sich um komplexe und besonders bedeutende Fälle handelt (Art. 79a IRSG).

- b) Gestützt auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Stellen des Bundes⁵⁸ wurden im BAP verschiedene Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens geschaffen (Zentralstellen für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens, des unerlaubten Betäubungsmittelhandels, der Falschmünzerei, des Mädchenhandels, der Verbreitung unzüchtiger Veröffentlichungen; Nationales Zentralbüro; Meldestelle für Geldwäscherei), welche zur Aufgabe haben, ein kriminalpolizeiliches Analyse-, Koordinations- und Ermittlungszentrum zu betreiben und die Kantone bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens zu unterstützen.
- c) Schliesslich leisten elektronische Datenbanken des Bundes, beispielsweise das automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS)⁵⁹ oder das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (DOSIS)⁶⁰ den Kantonen schnelle und wirkungsvolle Hilfe.

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

Wurde *das Strafverfahren vom Bund und einem Kanton je zu einem Teil geleitet*⁶¹, sieht Absatz 2 vor, dass die Quote von 5/10 für das Gemeinwesen, welches die Einziehung verfügt hat, unter ihnen zu gleichen Teilen aufzuteilen ist.

Diese Bestimmung nimmt Bezug auf folgende Fallkonstellationen:

Rechtshilfe in Strafsachen sowie den Bundesbeschluss über einen Vorbehalt zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (BBI 1993 1). Vgl. auch Pierre-Dominique Schupp, La révision de la loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale, in: ZStrR 115 (1997) S. 180 ff.

⁵⁸ SR 172.213.71.

⁵⁹ Verordnung vom 1. Dezember 1996 über den Erkennungsdienst (SR 172.213.57).

⁶⁰ Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (SR 812.121.7).

⁶¹ Das Strafverfahren unterteilt sich grundsätzlich in die drei Abschnitte Ermittlung (Polizei), Untersuchung (Untersuchungsbehörde) und Beurteilung (Gericht).

221.331 Übertragung von Bundesstrafsachen an die kantonalen Behörden

Artikel 18 BStP sieht vor, dass der Bundesrat⁶² eine Bundesstrafsache den kantonalen Behörden zur Untersuchung und Beurteilung übertragen kann (vgl. insbesondere die in Art. 340 StGB aufgezählten strafbaren Handlungen).

Wie bereits ausgeführt, sollen die Bundeskompetenzen gestützt auf den neuen Artikel 340^{bis} StGB-E (Beschluss der Bundesversammlung vom 22. Dezember 1999), welcher voraussichtlich im Jahr 2002 in Kraft treten wird⁶³, stark ausgebaut werden. Diese neue Bestimmung sieht vor, dass künftig die strafbaren Handlungen nach den Artikeln 260^{ter}, 288, 305^{bis}, 305^{ter} und 322^{ter} bis 322^{septies} StGB sowie Verbrechen, die von einer kriminellen Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} ausgehen, der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, wenn die strafbare Handlung von internationaler oder interkantonaler Tragweite ist (vgl. Ziff. 113.12). In diesen Fällen werden die 5/10 geteilt, wenn die Bundesanwaltschaft die Beurteilung einer Sache nach Abschluss der Voruntersuchung an die kantonalen Behörden delegiert (Art. 18 Abs. 1 BStP-E) oder wenn sie einfache Fälle zur Untersuchung und Beurteilung einem Kanton überträgt (Art. 18 Abs. 2 BStP-E). Auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität (Straftaten gegen das Vermögen und Urkundenfälschung) kann die Bundesanwaltschaft internationale und interkantonale Fälle übernehmen, wenn der Kanton darauf verzichtet oder er den Bund ausdrücklich um die Übernahme ersucht. Die 5/10 werden zwischen dem Bund und dem Kanton geteilt, wenn dieser vor der Übernahme des Falles durch den Bund einen Grossteil der Ermittlungen geführt hat; Gleiches gilt, wenn die Bundesanwaltschaft die Beurteilung der Sache den kantonalen Behörden delegiert.

Einige Mitglieder der Kommission sind allerdings der Meinung, dass in gewissen Fällen die Regelung von Absatz 2 den Bund zu stark begünstigen würde, wenn er nur wenige Untersuchungshandlungen durchgeführt hat.

221.332 Vereinigung von Verfahren des Bundes und kantonaler Verfahren in der Hand der Bundesbehörde oder der kantonalen Behörde

Gestützt auf Artikel 344 StGB ordnet der Bundesrat⁶⁴ beim Zusammentreffen von kantonaler Gerichtsbarkeit und Bundesgerichtsbarkeit die Vereinigung der Verfahren

⁶² Gemäss geplanter Änderung des StGB vom 22. Dezember 1999 (Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität) soll diese Befugnis auf die Bundesanwaltschaft übergehen (Art. 18 Abs. 1 BStP-E; Ablauf der Referendumsfrist am 20. April 2000 [BBI 2000 71 ff.]).

⁶³ BBI 2000 71 ff.

⁶⁴ Gemäss geplanter Änderung des StGB vom 22. Dezember 1999 (Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität) soll diese Befug-

in der Hand der kantonalen Behörde oder der Bundesbehörde an. Die Aufteilung der Quote von 5/10 im Sinne von Absatz 2 ist in jenen Fällen vorgesehen, in denen die Vereinigung in der Hand der kantonalen Behörde angeordnet wird, nachdem die Bundesbehörde die Ermittlungen angehoben haben oder wenn umgekehrt die Verfahrensvereinigung in der Hand der Bundesbehörden angeordnet wird, nachdem die kantonalen Behörden die ersten Ermittlungshandlungen eingeleitet haben.

221.333 Überweisung einer Verwaltungsstrafsache des Bundes an die kantonale Strafverfolgungsbehörde

Die Überweisung einer Verwaltungsstrafsache und gestützt darauf eine Teilung im Sinne des Absatz 2 ist 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);
- die von der Strafverfügung der Verwaltung betroffene Person verlangt die Beurteilung durch ein Gericht (Art. 21 Abs. 2 VStrR);

Ein Teilungsverfahren soll auch dann eingeleitet werden, wenn die Bundesverwaltung, die bereits Ermittlungshandlungen durchgeführt hat, und eine kantonale Behörde zuständig sind, und das übergeordnete Departement die Vereinigung der Strafverfolgung in der Hand der bereits mit der Sache befassten Strafverfolgungsbehörde anordnet⁶⁵.

221.334 Oberaufsicht des Bundes

Eine Teilung im Sinne von Absatz 2 findet schliesslich in jenen Fällen statt, in denen die Bundesanwaltschaft gestützt auf das dem Bund übertragene Oberaufsichtsrecht (Art. 259 BStP) Ermittlungen anordnet, namentlich im Bereich des Betäubungsmittelhandels (Art. 29 BetmG).

nis auf die Bundesanwaltschaft übergehen (Art. 18 Abs. 1 BStP-E; Ablauf der Referendumsfrist am 20. April 2000 [BBI 2000 71 ff.]).

⁶⁵ Dieses Prinzip wurde aus der bestehenden Praxis übernommen und ist in der geplanten Änderung des StGB vom 22. Dezember 1999 (Neue Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität) enthalten (Art. 21 Abs. 3 VStrR-E; Ablauf der Referendumsfrist am 20. April 2000 [BBI 2000 71 ff., S. 84]).

Erschöpft sich die Verfahrensbeteiligung einer Bundesbehörde darin, *Informationen weiterzuleiten*, so vermag dies nicht die Anwendbarkeit von Absatz 2 zu rechtfertigen. Diese Art von Bundeshilfe ist bereits mit dem Teilbetrag von 3/10, welcher dem Bund generell zusteht, abgedeckt (vgl. Ziff. 221.323).

221.34 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 kann⁶⁶.

Absatz 3 erster Satz *stellt den Kanton, in dem im Hinblick auf die Durchsetzung einer Ersatzforderung Vermögenswerte beschlagnahmt wurden, dem rei-sitae-Kanton 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 will deshalb verhindern, dass der Urteilskanton an Stelle einer möglichen Einziehung eine Ersatzforderung und die Beschlagnahme nach Artikel 59 Ziffer 2 Absatz 3 StGB anordnet, um den Kanton, in dem die Vermögenswerte liegen, von der Teilung auszuschliessen. Decken die beschlagnahmten Vermögenswerte die Ersatzforderungen nicht oder nur teilweise oder wurde gar keine Beschlagnahme angeordnet, sind *2/10 der auf andere Weise als mit beschlagnahmten Vermögenswerten sichergestellten Ersatzforderungen unter den anderen beteiligten Gemeinwesen im Verhältnis der ihnen bereits zustehenden Anteile aufzuteilen* (vgl. Ziff. 221.36 Bst. f).

221.35 Abweichende Vereinbarungen (Abs. 4)

Absatz 4 ermöglicht den betroffenen Kantonen und dem Bund, über ihre Anteile *von den Absätzen 1-3 abweichende Vereinbarungen zu treffen*. 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

⁶⁶ Vgl. zu Art. 59 Ziff. 2 Abs. 3: N. Schmid, StGB 59 N 171 ff., in: Schmid I.

beide Kantone - ausgehend von 7/10 des Nettoerlöses, welche ihnen gesamthaft zustehen - je die Hälfte erhalten. Der Anteil des Bundes, der bei dieser Vereinbarung nicht beteiligt ist, bliebe unangetastet bei 3/10.

221.36 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:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) + (2/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 7 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (3/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 3 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

- 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:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) + (2/10 \text{ von } 5 \text{ Mio}) = 6 \text{ Millionen} \\ \text{Kanton Y:} & \quad (2/10 \text{ von } 3 \text{ Mio}) = 0.6 \text{ Millionen} \\ \text{Kanton Z:} & \quad (2/10 \text{ von } 2 \text{ Mio}) = 0.4 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (3/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 3 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

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

Berechnung der Teilung:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (2/10 \text{ von } 4 \text{ Mio}) = 0.8 \text{ Millionen} \\ \text{Kanton Y:} & \quad (2/10 \text{ von } 6 \text{ Mio}) = 1.2 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) \text{ und } (3/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 8 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

- 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:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (2/10 \text{ von } 4 \text{ Mio}) + (1/2 \text{ von } 5/10 \text{ von } 10 \text{ Millionen}) = 3.3 \text{ Millionen} \\ \text{Kanton Y:} & \quad (2/10 \text{ von } 6 \text{ Mio}) = 1.2 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (3/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) + (1/2 \text{ von } 5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 5.5 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

- 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:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (1/2 \text{ von } 5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 2.5 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (3/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) + (1/2 \text{ von } 5/10 \text{ von } 10 \text{ Mio}) = 5.5 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

Teilung des Anteils von 2/10 des rei sitae Kantons unter dem Kanton X und dem Bund:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad (2.5/8 \text{ von } 2 \text{ Mio}) = 0.625 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad (5.5/8 \text{ von } 2 \text{ Mio}) = 1.375 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

Total:

$$\begin{aligned} \text{Kanton X:} & \quad 3.125 \text{ Millionen} \\ \text{Bund:} & \quad 6.875 \text{ Millionen} \end{aligned}$$

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

Berechnung der Teilung:

Teilung des Betrages von 4 Millionen (sichergestellt durch die Beschlagnahme):

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

Kanton Y: $(2/10 \text{ von } 4 \text{ Mio}) = 0.8 \text{ Mio}$
 Bund: $(3/10 \text{ von } 4 \text{ Mio}) = 1.2 \text{ Mio}$
Teilung des nicht sichergestellten Betrages von 6 Millionen:
 Kanton X: $(5/10 \text{ von } 6 \text{ Mio}) = 3 \text{ Mio}$
 Bund: $(3/10 \text{ von } 6 \text{ Mio}) = 1.8 \text{ Mio}$
Teilung des Anteils von 2/10 (= 1.2 Mio) des (nicht vorhandenen) rei-sitae-Kantons:
 Kanton X: $(5/8 \text{ von } 1.2 \text{ Mio}) = 0.75 \text{ Mio}$
 Bund: $(3/8 \text{ von } 1.2 \text{ Mio}) = 0.45 \text{ Mio}$
Total:
 Kanton X: 5.75 Mio
 Kanton Y: 0.8 Mio
 Bund: 3.45 Mio

222 Teilungsverfahren, Rechtsmittel und Vollstreckung (2. Abschnitt)

222.1 Zuständigkeit für den Teilungsentscheid: dezentrales oder zentrales System?

Im Hinblick auf die Frage nach der zuständigen Entscheidbehörde stehen zwei Systeme im Vordergrund der Diskussion:

222.11 Dezentrales System

Nach dem dezentralen System ist in kantonalen Angelegenheiten der Kanton, dessen Behörde die Einziehung verfügt hat, zuständig, über die Teilung der Einziehungserlöse zu befinden⁶⁷. Diese Entscheidkompetenz könnte direkt vom Sachrichter wahrgenommen werden, so dass er gleichzeitig die Einziehung der Vermögenswerte und deren Teilung verfügen würde. Es kann den Kantonen aber auch die Möglichkeit gegeben werden, diese Kompetenz einer strafrechtlichen Instanz ihrer Wahl oder einer Verwaltungsbehörde (Strafvollzugs- oder Finanzbehörde) zu übertragen. In Angelegenheiten, welche der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen, würde die Entscheidkompetenz durch eine Bundesbehörde, sei es eine richterliche Instanz (Bundesgericht) oder eine Verwaltungsbehörde (Bundesanwaltschaft, BAP, Finanzverwaltung), wahrgenommen.

⁶⁷ In Fällen der passiven internationalen Teilung wäre der verfahrensführende Kanton, der Rechtshilfe leistet hat, oder das BAP zuständig, über die Teilung zu entscheiden.

222.12 Zentrales System

Nach diesem Modell entscheidet in allen Verfahren, ob sie internationaler, innerstaatlicher, eidgenössischer oder kantonaler Art sind, eine und dieselbe Bundesbehörde über die Teilung der Einziehungserlöse. In Frage käme das BAP, die Bundesanwaltschaft oder die Finanzverwaltung.

222.13 Standpunkt der Kommission

Die Expertenkommission befürwortet das zentrale System und hält dafür, dass das BAP zuständig sein soll, über die Teilung der eingezogenen Vermögenswerte zu befinden. Dies aus folgenden Gründen:

- Angesichts des technischen Charakters der Teilungsentscheidungen erscheint es rationeller, eine einzige Behörde beim Bund statt 27 unterschiedliche Instanzen entscheiden zu lassen.
- Die Bestellung einer Bundesbehörde bietet Gewähr für eine einheitliche Behandlung der Teilungsfälle.
- Das vorgeschlagene System vermeidet, dass sich die Staatsanwälte verschiedener Kantone vor einem kantonalen Gericht über die Teilung der Einziehungserlöse streiten müssen.
- Unter den verschiedenen Ämtern des Bundes dürfte das BAP das am besten geeignete sein, um 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).

222.2 Teilungsverfahren (Art. 6)

Absatz 1 sieht vor, dass *Entscheidungen über die Einziehung von Vermögenswerten* zehn Tage nach Eintritt der Rechtskraft *dem BAP mitzuteilen sind*. Die Mitteilung ist obligatorisch, wenn der Bruttobetrag der Einziehungen mindestens 500'000 Franken beträgt (vgl. Art. 3; Ziff. 221.1). Bezieht sich die Einziehung auf eine bewegliche oder unbewegliche Sache, haben die zuständigen Behörden der Kantone oder des Bun-

des den Wert der eingezogenen Sache zu schätzen. Ergibt die Schätzung, dass der Bruttoerlös offensichtlich weniger als 500'000 Franken beträgt, kann die Mitteilung des Einziehungsentscheides unterbleiben.

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

Die zuständigen Behörden der Kantone oder des Bundes haben *dem BAP die eingezogenen Vermögenswerte auszuhändigen*. Das BAP 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 VwVG). Das BAP hat gemäss dieser Bestimmung den zuständigen Behörden der betroffenen Kantone sowie der Bundesanwaltschaft oder der zuständigen Verwaltungsbehörde des Bundes in Angelegenheiten, welche in die Zuständigkeit von Bundesbehörden fallen, *eine Frist zu setzen, um Stellung zu nehmen*, Beweismittel vorzulegen oder Beweisantrag zu stellen.

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

Nach Absatz 6 erlässt das BAP einen *Entscheid* über die Beträge, 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 betreffend Fristen, Artikel 35 betreffend Begründung und Rechtsmittelbelehrung und die Artikel 44 ff. über das Beschwerdeverfahren (vgl. Ziff. 222.3).

222.3 Rechtsmittel (Art. 7)

Der Teilungsentscheid des BAP unterliegt im Sinne der Artikel 44 ff. VwVG der *Verwaltungsbeschwerde* an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Entscheide des Departements sind mit *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 98 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG], SR 173.110).

Zur Beschwerde berechtigt sind nach Absatz 2 die durch den Teilungsentscheid betroffenen Kantone, die ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung haben (Art. 48 VwVG, anwendbar auf Grund des Verweises in Art. 6 Abs. 6 des Gesetzesentwurfes). Den Bundesbehörden steht kein Beschwerderecht zu. In Bundesangelegenheiten hört das BAP vor Erlass des Teilungsentscheides die Bundesanwaltschaft oder die zuständige Verwaltungsbehörde des Bundes an. Allfällige Meinungsverschiedenheiten sind verwaltungsintern zu lösen.

222.4 Vollstreckung des Teilungsentscheides (Art. 8)

Für die Vollstreckung des Teilungsentscheides ist das BAP zuständig. Nach Eintritt der Rechtskraft überweist es die Anteile an die berechtigten Kantone und den Bund.

223 Besondere Bestimmungen (3. Abschnitt)

223.1 Vorbehalt Rechte Dritter (Art. 9)

Es sind Fälle denkbar, wo die *Identität des Geschädigten erst nach dem Erlass des Teilungsentscheides* bekannt wird oder *ein Dritter*, der an den eingezogenen Werten Eigentum oder ein anderes dingliches Recht erworben hat, *erst später einen entsprechenden Anspruch geltend macht*. Artikel 9 trägt diesem Umstand Rechnung. Das Gemeinwesen, welches dem Ersuchen des Geschädigten oder Dritten um Aushängung der Werte stattgibt, kann von den anderen Gemeinwesen im Verhältnis der ihnen zugeteilten Beträge Rückerstattung bis zur Höhe der Verwendungen zu Gunsten des Geschädigten oder Dritten verlangen.

223.2 Spätere Teilung abgezogener 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. 221.22 und 221.23). 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, dass die Behörden der Kantone oder des Bundes, welchen nachträglich die Kosten oder Verwendungen zu Gunsten Geschädigter erstattet werden, diesen Betrag dem BAP aushändigen, 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 BAP mit Bagatellfällen zu befassen hat. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser Betrag dem Gemeinwesen auf einmal zugekommen ist, oder ob er die Summe verschiedener Rückzahlungen ist, die ihrerseits noch nicht 10'000 Franken ausmachen.

Absatz 2 erläutert, dass das BAP 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.

23 Teilung zwischen Staaten (3. Kapitel)

231 Grundsätze (Art. 11)

Absatz 1 ermächtigt schweizerische Behörden, *internationale Teilungsvereinbarungen* abzuschliessen, sei es, dass die Einziehung durch schweizerische (aktive internationale Teilung) oder durch ausländische Behörden (passive internationale Teilung) ausgesprochen wurde (vgl. Ziff. 212.2). Im Gegensatz zur Teilung in innerstaatlichen Verfahren ist für der Teilung zwischen Staaten kein Minimalbetrag vorgesehen. Eine Teilungsvereinbarung kann demnach auch einen Betrag von weniger als 500'000 Franken beinhalten, dies darum, weil ein entsprechendes Angebot eines ausländischen Staates nicht zum vornherein ausgeschlagen werden soll. Die Teilung erfolgt dann in Anwendung der Artikel 4 und 6 bis 10 des Gesetzesentwurfes.

Zieht die Schweiz Vermögenswerte in einem Strafverfahren in Zusammenarbeit mit einem ausländischen Staat ein, so sieht Absatz 2 vor, dass diese Werte nur geteilt werden dürfen, wenn der ausländische Staat *Gegenrecht gewährt*. Diese Vorausset-

zung gilt in allen Fällen der aktiven internationalen Teilung⁶⁸. Die Gewährung von Gegenrecht kann Ergebnis einer generellen Abmachung mit dem ausländischen Staat sein oder aus dem ausländischen Recht hervorgehen.

Absatz 3 bestimmt, dass *ausländische Staaten keinen Anspruch auf einen Anteil an eingezogenen Vermögenswerten ableiten können*. Ihnen steht weder ein Rechtsmittel gegen die Verweigerung der Teilung der Vermögenswerte zu, noch können sie die Höhe des ihnen zugesprochenen Anteils anfechten⁶⁹.

232 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 *BAP informieren* (Abs. 1), welches für die Verhandlungen mit den ausländischen Behörden zuständig ist.

Absatz 2 schreibt vor, dass das BAP anlässlich der Verhandlungen die Behörden der betroffenen Kantone sowie in Bundesangelegenheiten die Bundesanwaltschaft oder die zuständige Behörde der Bundesverwaltung *anhört*. 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, der 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 bei der Aufdeckung der Anlassdelikte und der Ermittlung der Vermögenswerte oder die zwischen der Schweiz und dem ausländischen Staat herrschenden Gepflogenheiten oder Zusicherungen der Gegenseitigkeit dies nahelegen.

Im Bereich der Korruption haben die schweizerischen Behörden bis anhin die auf schweizerischen Bankkonten liegenden Bestechungsgelder gesamthaft an das Land,

⁶⁸ Nach Art. 8 Abs. 1 IRSG ist demgegenüber die Zusicherung des Gegenrechts nur einzuholen, wenn dies geboten erscheint.

⁶⁹ In diesem Sinn vgl. Art. 1 Abs. 4 IRSG.

in dessen Dienst der korrumpierte Beamte stand, überwiesen. Es verbot sich aus moralischen Gründen, diese Gelder zu behalten. Die Kommissionsmitglieder sind der Meinung, dass diese Praxis beibehalten werden sollte. Es versteht sich jedoch, dass die Schweiz, wenn ihre Behörden in einem Fall einen wichtigen Beitrag geleistet haben, bei einer aktiven internationalen Teilung einen Teil der eingezogenen Vermögenswerte zumindest zur Deckung ihrer Kosten sollte behalten können.

233 Abschluss der Teilungsvereinbarung (Art. 13)

Absatz 1 erteilt die *Kompetenz zum Abschluss der internationalen Teilungsvereinbarungen dem BAP*. Übersteigt der Bruttobetrag der eingezogenen oder einzuziehenden Vermögenswerte indessen 10 Millionen Franken, so hat dieses 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 präzisiert, dass das BAP vor Abschluss der Teilungsvereinbarung in allen Fällen die *zuständige Direktion des Departements für auswärtige Angelegenheiten* informiert und in Fällen von politischer Bedeutung dessen Stellungnahme einzuholen hat. Eine vergleichbare Verpflichtung besteht bereits im Bereich der Rechtshilfe auf Grund von Artikel 3 der Verordnung vom 24. Februar 1982 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen⁷⁰.

Sind schweizerische Behörden zuständig, die Vermögenswerte einzuziehen (beispielsweise gestützt auf Art. 24 BetmG oder Art. 305^{bis} StGB), so ist gemäss Absatz 3 die Zustimmung der betroffenen Kantone (welche gestützt auf 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 einen Teil der eingezogenen Werte weggenommen. Im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BAP und den betroffenen Behörden der Kantone oder des Bundes entscheidet der Bundesrat endgültig, handelt es sich doch dabei um Fragen politischer Natur.

⁷⁰ SR 351.11.

234 Vollstreckung der Teilungsvereinbarung (Art. 14)

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

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

235 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 Höhe⁷¹ nach Artikel 5. Das Gemeinwesen (Kanton oder in Bundesangelegenheiten der Bund), welches die Einziehung verfügt hat, erhält 5/10 und der Bund 3/10. Den reissitae-Kantonen stehen 2/10 der in den jeweiligen Kantonen gelegenen Werte zu. Befinden sich die Vermögenswerte im Ausland, findet Absatz 3 Anwendung.

Absatz 2 umschreibt die innerstaatliche Aufteilung, wenn die Einziehung durch eine ausländische Behörde angeordnet wurde (*passive internationale Teilung*). Der Anteil von 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 BAP 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 5/10. Führte demgegenüber der Bund die Rechtshilfehandlungen aus (Bundesanwaltschaft, Verwaltungsbehörde des Bundes), so stehen ihm die 5/10 zu. Dabei werden ausschliesslich Hilfeleistungen berücksichtigt, die nicht durch das BAP, sondern durch eine andere zuständige Bundesbehörde erbracht wurden. Denn die Ausfüh-

⁷¹ Im Gegensatz zur Teilung in innerstaatlichen Verfahren ist für die internationale Teilung kein Minimalbetrag vorgesehen (vgl. Ziff. 231).

rung von Auslieferungsgesuchen, die Weiterleitung von Gesuchen und andere Rechtshilfehandlungen sowie die Ausführung von Rechtshilfe gestützt auf Art. 79a IRSG werden bereits mit der Quote von 3/10 abgegolten (vgl. Ziff. 221.323 Bst. a).

Absatz 3 handelt vom Fall, wo sich die Vermögenswerte im Ausland befinden. In solchen Situationen ist die Quote von 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 BAP 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 BAP beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und alsdann beim Bundesgericht anfechten (Art. 7). Die Bestimmungen über die Vollstreckung des Teilungsentscheides (Art. 8), den Vorbehalt Rechte Dritter (Art. 9) und die spätere Teilung abgezogener Beträge (Art. 10) sind sinngemäss anwendbar.

24 Schlussbestimmungen (4. Kapitel)

241 Übergangsbestimmungen (Art. 16)

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

Gemäss dem Rückwirkungsverbot ist das neue Recht auf Tatbestände anwendbar, die sich nach seinem Inkrafttreten verwirklicht haben, und das alte Recht regelt die zeitlich weiter zurückliegenden Tatbestände. 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.

241.2 Teilung zwischen Staaten (Abs. 2)

Im internationalen Bereich ist der Zeitpunkt des Abschlusses der Teilungsvereinbarung mit dem Ausland Anknüpfungspunkt. 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 vor Inkrafttreten des Gesetzes	Gesetz nicht anwendbar	Gesetz anwendbar
Rechtskräftiger (schweizerischer oder ausländischer) Einziehungsentscheid nach Inkrafttreten des Gesetzes	Gesetz nicht anwendbar	Gesetz anwendbar

242 Änderungen bisherigen Rechts (Anhang)

242.1 Strafgesetzbuch

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

Die Artikel 346 ff. StGB, welche die örtliche Zuständigkeit regeln, sind bei *selbstständiger Einziehung* nicht anwendbar⁷². 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 beispielsweise der Täter unbekannt, gestorben oder schuldunfähig ist, das Verfahren aus Gründen der Zweckmässigkeit eingestellt oder das Delikt im Ausland begangen wurde⁷³.

⁷² Vgl. N. Schmid StGB 59 N 139 in: Schmid I.

⁷³ Vgl. N. Schmid StGB 59 N 138 in: Schmid I; derselbe: Das neue Einziehungsrecht nach StGB Art. 58 ff., ZStrR 113 (1995) 321 ff., S. 361 (Schmid II).

Grundsätzlich sind in diesen Fällen die Behörden des Kantons, in dem die Werte liegen, für deren Einziehung zuständig⁷⁴. Befinden sich die Werte in mehreren Kantonen, ist jeder Kanton nur zuständig, die auf seinem Gebiet liegenden Werte einzuziehen, was zu praktischen Problemen führen kann⁷⁵.

Um diese Gesetzeslücke zu füllen, schlägt die Kommission vor, einen neuen Artikel 350^{bis} in das Strafgesetzbuch einzufügen. 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.

242.12 Verfügungsrecht (Art. 381 Abs. 3)

Artikel 381 Absatz 3 StGB-E behält die Bestimmungen des Gesetzesentwurfes über die Teilung eingezogener Vermögenswerte vor. Artikel 381 Absätze 1 und 2 StGB bestimmen: "Über die auf Grund dieses Gesetzes verhängten Bussen, Einziehungen und verfallen erklärten Geschenke und andern Zuwendungen verfügen die Kantone. In den vom Bundesstrafgericht beurteilten Straffällen verfügt darüber der Bund." Diese Bestimmungen sind künftig nur noch für Bussen sowie für Einziehungen mit weniger als 500'000 Franken Bruttoerlös, die im Rahmen eines Einziehungsverfahrens ohne internationale Teilungsvereinbarung verfügt wurden, anwendbar. In allen anderen Fällen gilt das neue Gesetz.

242.2 Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen

242.21 Änderungen der Art. 59 Abs. 8 und 74a Abs. 7

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 auf-

⁷⁴ Vgl. N. Schmid StGB 59 N 139 in: Schmid I; Schmid II, S. 361.

⁷⁵ Vgl. vorstehende Fn.

gezählten Voraussetzung erfüllt ist⁷⁶. Mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz 8 kann das BAP 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.

242.22 Stellvertretende Strafverfolgung. Kosten (Art. 93 Abs. 2 in fine)

Übernimmt die Schweiz die Strafverfolgung, so bestimmt Artikel 93 Abs. 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 500'000 Franken und ohne internationale Teilungsvereinbarung und für Bussen gelten. Die anderen Fälle werden gestützt auf den Vorbehalt in Artikel 93 Absatz 2 IRSG unter den Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfes fallen.

Um der per 1. August 1994 in Kraft getretenen Revision des Einziehungsrechts Rechnung zu tragen, hat die Kommission den Begriff "Verfall" weggelassen (vgl. Art. 59 StGB in der ursprünglichen Fassung), ist dieser doch im heute geltenden Begriff "Einziehung von Vermögenswerte" von Artikel 59 StGB integriert.⁷⁷

242.3 Änderungen in weiteren Bundesgesetzen

Der Gesetzesentwurf ist anwendbar, wenn Vermögenswerte gestützt auf das Bundesstrafrecht eingezogen werden (Ziff. 212.12). Folglich müssen Bestimmungen anderer Bundesgesetze, welche ebenfalls das Verfügungsrecht über eingezogene

⁷⁶ Gemäss dieser Bestimmung können Gegenstände oder Vermögenswerte, die aus der strafbaren Handlung herrühren, in der Schweiz zurückbehalten werden, wenn:

- a. der Geschädigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und sie ihm zurückzugeben sind;
- b. eine Behörde Rechte daran geltend macht; oder
- c. 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.

⁷⁷ 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.

Vermögenswerte regeln, indem sie die Werte den Kantonen oder dem Bund zuweisen, aufgehoben werden.

Namentlich betroffen sind das Kriegsmaterialgesetz⁷⁸, das Atomgesetz⁷⁹ und das Güterkontrollgesetz⁸⁰. Diese Erlasse sehen vor, dass eingezogene Gegenstände sowie ein allfälliger Verwertungserlös dem Bund verfallen. In Anwendung des Gesetzesentwurfes werden diese künftig zwischen Kantonen und Bund geteilt.

3 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN FÜR BUND UND KANTONE

Zuverlässige Aussagen über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfes für Bund und Kantone sind praktisch nicht möglich. Einerseits kann der Totalbetrag der eingezogen Vermögenswerte nicht beziffert werden. Weiter unterliegen die Anzahl der jährlichen Einziehungsfälle und die Höhe der daraus resultierenden Einziehungserlöse starken Schwankungen. Abgesehen davon sind die Auswirkungen der neuen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in Anwendung des neuen Artikels 340^{bis} StGB-E noch ungewiss⁸¹.

Die Erhebungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Ziff. 112) lassen jedoch folgende Schätzungen zu:

- a) Unter der Annahme, dass die Kantone durchschnittlich 30 Millionen Franken jährlich einziehen und zwei Drittel davon aus Einziehungen mit einem Betrag von mehr als 500'000 Franken stammen, dürften dem Bund ungefähr 6 Millionen Franken jährlich zufließen.
- b) Von den Einziehungen der Bundesanwaltschaft (rund 15 Millionen Franken in vier Jahren) dürften die rei-sitae-Kantone ungefähr 3 Millionen Franken (2/10)

⁷⁸ Art. 38 und 39 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (SR 514.51).

⁷⁹ Art. 36b und 36c des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (SR 732.0).

⁸⁰ Art. 17 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (SR 946.202).

⁸¹ Vgl. die 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, S. 1561 f.

und die am Verfahren beteiligten Kantone 3,75 Millionen Franken (1/2 von 5/10) erhalten.

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. Ein zusätzlicher Aufwand wird dem BAP demgegenüber aus der Kompetenz zur innerstaatlichen Aufteilung der Einziehungserlöse erwachsen.

4 VERHÄLTNIS ZUM EUROPÄISCHEN RECHT

Diesbezüglich wird auf die in Ziffer 116.1 gemachten Ausführungen verwiesen.

5 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

Die Befugnis des Bundes, über die Teilung von Vermögenswerte unter Kantonen und Bund zu legiferieren, lässt sich auf *Artikel 123 der neuen Bundesverfassung* abstützen. 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.

LITERATURÜBERSICHT

ANTENEN Jacques. Problématique nouvelle relative à la poursuite pénale du blanchissage d'argent, à la confiscation et au sort des avoirs confisqués; ZStrR 114 (1996) 42 ff., S. 53 ff.

HARARI Maurice. Corruption à l'étranger: quel sort réserver aux fonds saisis en Suisse?; ZStrR 116 (1988) 1 ff., S. 23 ff.

- Remise internationale d'objets et valeurs: réflexions à l'occasion de la modification de l'EIMP; Procédure pénale, Droit pénal international, Entraide pénale, Etudes en l'honneur de Dominique Poncet, Genf 1997, S. 167 ff.

SCHMID Niklaus. Das neue Einziehungsrecht nach StGB Art. 58 ff.; ZStrR 113 (1995) 321 ff. (zitiert: Schmid II)

SCHMID Niklaus (Hrsg.), ACKERMANN Jürg-Beat, ARZT Gunther, BERNASCONI Paolo, DE CAPITANI Werner. Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Bd. I, Zürich 1998 (zitiert: Schmid I).

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 (zitiert: Gesetzesentwurf für Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung)).

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSÜBERSICHT.....	2
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	3
ÜBERSICHT.....	5
1 ALLGEMEINER TEIL	7
11 PROBLEMSTELLUNG	7
111 Weltweite Verbreitung und Ausdehnung der Kriminalität.....	7
112 Auswirkungen auf die Schweiz.....	8
113 Lücken in der Gesetzgebung	9
113.1 Innerstaatliche Angelegenheiten.....	9
113.11 Kantonale Verfahren	9
113.12 Bundesgerichtsbarkeit.....	10
113.13 Bundesverwaltungsverfahren.....	11
113.2 Verfahren mit internationalem Bezug.....	12
114 Diskussion über die Frage der Teilung	12
115 Parlamentarische Vorstösse	14
116 Internationale Entwicklung	15
116.1 Internationale Abkommen und Empfehlungen.....	15
116.2 Ausländische Gesetzgebungen	16
116.21 Vereinigte Staaten.....	16
116.22 Kanada	17
116.23 Luxemburg	18
12 GESETZGEBERISCHE ARBEITEN.....	18
121 Einsetzung der Expertenkommission "Sharing"	18
121.1 Auftrag.....	18
121.2 Zusammensetzung.....	19
121.3 Vorgehensweise.....	19
121.4 Abschluss der Arbeiten	20
122 Grundsatzfragen.....	20
122.1 Allgemeines.....	20
122.2 Art der Teilung.....	22
122.21 Verschiedene Teilungsmodelle.....	22
122.211 Errichtung einer gemeinsamen Kasse.....	22
122.212 Einzelfallbezogene Aufteilung.....	22
122.22 Vorschlag der Kommissionsmehrheit	22
122.23 Standpunkt der Kommissionsminderheit	24
122.3 Zweckbindung der eingezogenen Werte	25
122.31 Problemstellung	25
122.32 Anhörung interessierter Verwaltungsstellen und Organisationen.....	26
122.33 Standpunkt der Expertenkommission	26
122.331 Meinung der Mehrheit.....	26

122.332	Meinung der Minderheit	28
122.332.1	Errichtung eines Spezialfonds des Bundes	28
122.332.2	Einführung einer Generalklausel	29
122.4	Weitere Regelungen zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten unter den Kantonen	29
122.5	Gesetzestechische Umsetzung der Vorschriften	30

2 BESONDERER TEIL: ERLÄUTERUNGEN ZU DEN GESETZESBESTIMMUNGEN..... 31

21	ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN (1. KAPITEL)	31
211	Gegenstand (Art. 1)	31
212	Geltungsbereich (Art. 2)	32
212.1	Innerstaatliche Teilung (Abs. 1)	32
212.11	Notwendigkeit, die Teilung zwischen dem Bund und den Kantonen in innerstaatlichen Angelegenheiten zu regeln	32
212.12	Definition der vom Gesetz erfassten Einziehungsfälle	32
212.2	Internationale Teilung (Abs. 2)	35
22	TEILUNG ZWISCHEN KANTONEN UND BUND (2. KAPITEL).....	36
221	Festsetzung der Anteile (1. Abschnitt)	36
221.1	Minimalbetrag (Art. 3).....	36
221.2	Nettobetrag (Art. 4).....	38
221.21	Netto- oder Bruttoprinzip?	38
221.22	Abzug der Kosten (Abs. 1)	38
221.221	Die Barauslagen.....	38
221.222	Die Kosten für die Untersuchungshaft	39
221.223	Zwei Drittel der voraussichtlichen Kosten für den Vollzug von unbedingten Freiheitsstrafen	39
221.224	Die Kosten für die Verwaltung der eingezogenen Vermögenswerte	40
221.225	Die Kosten für die Verwertung der eingezogenen Vermögenswerte und die Eintreibung von Ersatzforderungen	40
221.23	Abzug der Verwendungen zu Gunsten Geschädigter (Abs. 2).....	40
221.3	Teilungsschlüssel (Art. 5).....	41
221.31	Grundsatz (Abs. 1)	41
221.32	Begründung der Quoten.....	41
221.321	Quote des Gemeinwesens, welches die Einziehung verfügt hat.....	42
221.322	Quote des rei-sitae-Kantons	42
221.323	Quote des Bundes	42
221.33	Teilungsschlüssel im Falle einer Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (Abs. 2) .	43
221.331	Übertragung von Bundesstrafsachen an die kantonalen Behörden	44
221.332	Vereinigung von Verfahren des Bundes und kantonaler Verfahren in der Hand der Bundesbehörde oder der kantonalen Behörde.....	44
221.333	Überweisung einer Verwaltungsstrafsache des Bundes an die kantonale Strafverfolgungsbehörde.....	45
221.334	Oberaufsicht des Bundes.....	45
221.34	Sonderfall der Ersatzforderungen (Abs. 3)	46
221.35	Abweichende Vereinbarungen (Abs. 4)	46
221.36	Beispiele.....	47
222	Teilungsverfahren, Rechtsmittel und Vollstreckung (2. Abschnitt).....	48

222.1	Zuständigkeit für den Teilungsentscheid: dezentrales oder zentrales System?.....	48
222.11	Dezentrales System	48
222.12	Zentrales System	49
222.13	Standpunkt der Kommission	49
222.2	Teilungsverfahren (Art. 6)	49
222.3	Rechtsmittel (Art. 7).....	51
222.4	Vollstreckung des Teilungsentscheides (Art. 8).....	51
223	Besondere Bestimmungen (3. Abschnitt).....	51
223.1	Vorbehalt Rechte Dritter (Art. 9).....	51
223.2	Spätere Teilung abgezogener Beträge (Art. 10).....	52
23	TEILUNG ZWISCHEN STAATEN (3. KAPITEL)	52
231	Grundsätze (Art. 11).....	52
232	Verhandlungen mit ausländischen Behörden (Art. 12)	53
233	Abschluss der Teilungsvereinbarung (Art. 13).....	54
234	Vollstreckung der Teilungsvereinbarung (Art. 14).....	55
235	Innerstaatliche Aufteilung (Art. 15).....	55
24	SCHLUSSBESTIMMUNGEN (4. KAPITEL).....	56
241	Übergangsbestimmungen (Art. 16).....	56
241.1	Teilung unter den Kantonen und dem Bund (Abs. 1).....	56
241.2	Teilung zwischen Staaten (Abs. 2).....	57
242	Änderungen bisherigen Rechts (Anhang).....	57
242.1	Strafgesetzbuch	57
242.11	Gerichtsstand bei selbstständiger Einziehung (Art. 350 ^{bis}).....	57
242.12	Verfügungsrecht (Art. 381 Abs. 3)	58
242.2	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen	58
242.21	Änderungen der Art. 59 Abs. 8 und 74a Abs. 7	58
242.22	Stellvertretende Strafverfolgung. Kosten (Art. 93 Abs. 2 in fine)	59
242.3	Änderungen in weiteren Bundesgesetzen	59
3	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN FÜR BUND UND KANTONE	60
4	VERHÄLTNIS ZUM EUROPÄISCHEN RECHT	61
5	VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT.....	61
	LITERATURÜBERSICHT.....	62
	INHALTSVERZEICHNIS.....	63