



Bericht

des Eidgenössischen Finanzdepartements

über die

Anhörungsergebnisse

zu den

**Ergänzungsvorschlägen zum Vorentwurf vom
12.01.2005 zur Umsetzung der revidierten
Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)**

April 2007



1. Ausgangslage

Die Schweiz hat die revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) im Juni 2003 verabschiedet. Am 22. Oktober 2003 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA GAFI)¹, die zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen erforderlichen Massnahmen vorzuschlagen². Ausgehend von informellen Hearings mit den betroffenen und interessierten Kreisen erarbeitete diese Arbeitsgruppe einen Vorentwurf, den der Bundesrat am 12. Januar 2005 in die Vernehmlassung schickte. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden im September 2005 in einem Bericht des EFD veröffentlicht³.

Die Vernehmlassung fiel kritisch aus, weshalb der Bundesrat im Herbst 2005 das EFD beauftragte die Vorlage zu überarbeiten. Ausserdem wurde im Oktober 2005 im Rahmen eines GAFI-Länderexamens die Konformität des bestehenden schweizerischen Dispositivs mit den revidierten GAFI-Empfehlungen beurteilt. Der Evaluationsbericht kam zum Schluss, dass die Schweiz in der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung über ein wirksames und effizientes System verfügt, das in wesentlichen Bereichen vollständig oder weitgehend den internationalen Standards entspricht. Gleichzeitig ortete der Bericht aber auch Lücken im schweizerischen Dispositiv.

Vor diesem Hintergrund verabschiedete der Bundesrat am 29. September 2006 die Eckwerte für eine überarbeitete Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen und beauftragte das EFD, ihm bis Mitte 2007 eine Botschaft zu unterbreiten. Zusätzlich zu acht Massnahmen aus dem Vorentwurf, die 2005 Teil der Vernehmlassung waren, beschloss der Bundesrat die folgenden fünf Ergänzungsvorschläge in die Vorlage aufzunehmen und dazu eine Anhörung durchzuführen:

- Kontrolle des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs (Spezialempfehlung IX; Art. 95 Abs. 1^{bis} Zollgesetz ZG⁴);
- Meldungen nach Artikel 305^{ter} Schweizerisches Strafgesetzbuch⁵ StGB ausschliesslich an die Meldestelle;
- Ausdehnung des Informationsverbots (*no tipping off*) (Art. 10a Geldwäschereigesetz GwG⁶);
- Identifizierung der Vertretungsberechtigten von juristischen Personen (Art. 3 GwG);
- Identifizierung von Art und Zweck der Geschäftsbeziehung (Art. 6^{bis} GwG).

¹ In der IDA GAFI vertreten waren: EFD (EFV, EBK, ESTV, EZV, BPV), EDA, EJPD (BJ, FEDPOL ESPK), EDI (BAK), EVD (SECO).

² Vgl. Auftrag des Bundesrats an das EFD über die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Botschaftsentwurfs zur Umsetzung der 40 revidierten GAFI-Empfehlungen (Medienmitteilung vom 22.10.2003), <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/medienmitteilungen/2003/10/fatf.htm>.

³ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/00755/index.html?lang=de>. Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse zum Erläuternden Begleitbericht zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI inkl. Entwurf der Gesetzesänderungen (September 2005).

⁴ SR 631

⁵ SR 311.0

⁶ SR 955.0



2. Anhörungsteilnehmer

Von den eingeladenen Anhörungsteilnehmern haben eine Stellungnahme abgegeben:

- Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (**KKJPD**);
- economiesuisse;
- Schweizerische Bankiervereinigung (**SBVg**);
- Gewerkschaft des Zoll- und Grenzschutzpersonals (**garaNto**);
- Schweizer Casino Verband (**SCV**);
- Forum SRO-GwG;
- Schweizerischer Versicherungsverband (**SVV**) und seine Selbstregulierungsorganisation (**SRO SVV**) (nur Stellungnahme vom SVV erhalten)

Keine Stellungnahme abgegeben haben:

- *transfair*, Gewerkschaft für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Branchen öffentlicher Verkehr, öffentliche Verwaltung, Post/Logistik, Communication und Dienstleistungen
- Die Post
- Schweizerischer Verband Internationaler Express- und Kurier Firmen
- Schweizerischer Kurierverband
- Verband KEP & Mail
- Bundesanwaltschaft (meldete, sie habe keine Bemerkungen)

Nicht eingeladene Anhörungsteilnehmer, die eine Stellungnahme abgegeben haben:

- Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbands und des Schweizerischen Notarenverbands (**SRO SAV/SNV**); Mitglied Forum SRO-GwG;
- Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (**VSV**); Mitglied Forum SRO-GwG;
- Association Romande des Intermédiaires Financiers (**ARIF**); Mitglied Forum SRO-GwG;
- Fédération des Entreprises Romandes (**Entr. rom.**);
- Staatsanwaltschaft, Rechtshilfe und Geldwäschereiverfahren (Zürich) (**Staatsanw. ZH**)
- Christlichdemokratische Volkspartei (**CVP**);
- Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (**VSPB**);
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken (**Verband SKB**);
- Kontrollstelle GwG, EFV (**Kst GwG**)

3. Kontrolle des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs (Spezialempfehlung IX)

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer ist für die Einführung eines Auskunftssystems auf Nachfrage, das dem Deklarationssystem vorgezogen wird (SBVg, economiesuisse, garaNto, SCV, Forum SRO-GwG, SRO SAV/SNV, Staatsanw. ZH).

Die SBVg sieht es als kleineres Übel an, dass anstelle eines aufwändigen Deklarationssystems von begrenztem Nutzen ein Auskunftssystem eingeführt werden soll. SBVg und economiesuisse erheben zwar keine Einwände gegen die Einführung der Kontrolle des Bargeldverkehrs an der Grenze, finden aber, diese widerspreche der bisherigen liberalen Kultur. Diese Meinung teilt die VSPB, die eher gegen die Einführung eines Auskunftssystems ist, diese Lösung aber insgesamt dem im europäischen Recht eingeführten Deklarationssystem vorzieht.



Der Verband Entr. rom. äussert sich skeptisch zur Spezialempfehlung IX. Es sieht aus, dass dieser davon ausgegangen ist, die Schweiz wolle ein Deklarationssystem einführen.

Anhand der einzelnen Stellungnahmen wird deutlich, dass innerhalb des Forums SRO-GwG keine Einigkeit herrscht. Währenddem das Forum für das geplante System ist, sind seine Mitglieder VSV und ARIF klar dagegen. Ihre Hauptargumente gegen ein Kontrollsystem sind dessen Ineffizienz, die Schwierigkeiten es in die Praxis umzusetzen, die daraus entstehenden Wettbewerbsnachteile für die Schweiz oder dass das Image der Schweiz bei der ausländischen Kundschaft deswegen leiden würde. Der VSV ist zudem der Ansicht, die vorgesehene gesetzliche Grundlage reiche nicht aus, um der Zollverwaltung die Wahrnehmung sicherheitspolitischer und polizeilicher Aufgaben zuzuweisen, umso mehr, als die geplanten Massnahmen Verfassungsrechte tangieren. Es bestehe auch keine andere ausreichende Gesetzesgrundlage.

Nach Meinung der KKJPD schliesslich ist das Deklarationssystem ab einem bestimmten Schwellenwert wie im europäischen Recht vorzuziehen.

Verschiedene Anhörungsteilnehmer möchten einzelne Begriffe genauer definieren, zum Beispiel „Bargeld“ oder „Verdacht“. Auch die bei einer Befragung der Reisenden verlangten Angaben sowie die Rechtsmittel gegen eine mögliche Beschlagnahme sollten präzisiert werden. Weiter dürfe es keine Umkehr der Beweislast geben, und die Vollzugsbestimmungen zu Artikel 95 Absatz 1^{bis} ZG müssen Privatsphäre, Unschuldsvermutung und Datenschutz einhalten. GaraNto fordert eine Erhöhung der Personalressourcen der Zollverwaltung, und die SRO SAV/SNV eine spezielle Ausbildung für das Zollpersonal im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.

4. Meldungen nach Artikel 305^{ter} StGB ausschliesslich an die Meldestelle

Praktisch alle Anhörungsteilnehmer befürworten den Vorschlag, Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB dahingehend zu ändern, dass auch Meldungen gestützt auf das Melderecht künftig ausschliesslich an die Meldestelle zu erstatten sind (KKJPD, economiesuisse, SBVg, SCV, SVV, Forum SRO-GwG, SRO SAV/SNV, ARIF, Entr. rom., VSPB, Verband SKB).

Einzig der VSV ist klar gegen diesen Vorschlag. Nach Meinung des VSV besteht kein Grund ein System zu ändern, das sich bewährt hat. Der Vorschlag führe zu keiner Verbesserung, ausser vielleicht in Bezug auf die Statistiken.

Die Staatsanw. ZH ist eher gegen den Vorschlag. Sie befürwortet zwar, dass die Voranalyse eine Aufgabe der Meldestelle und damit eine Dienstleistung für die Finanzintermediäre sein soll, betont aber, für die Finanzintermediäre sei der Kontakt mit der Strafverfolgungsbehörde sehr wichtig, da diese zuständig sei für Schutzmassnahmen wie beispielsweise die Anordnung einer Vermögenssperre. Zudem entlaste die Voranalyse der Meldestelle die Strafverfolgungsbehörden nicht wirklich. Die Staatsanw. ZH bezweifelt, dass die Meldestelle immer in der Lage ist eine rechtliche Analyse des Sachverhalts vorzunehmen. Darauf seien die Finanzintermediäre aber angewiesen, wenn der Fall nicht klar ist. Schliesslich sei der Kontakt mit der Meldestelle auch zu einseitig, denn die Finanzintermediäre haben nicht das Recht über die Ergebnisse informiert zu werden, zu denen die Meldestelle aufgrund einer Meldung gelangt ist.



Die SBVg und der Verband SKB möchten, dass es den Finanzintermediären weiterhin möglich ist ihren Geldwäschereiverdacht parallel den kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu melden oder zumindest mit diesen Kontakt aufzunehmen. Diese seien nämlich zuständig für die Verfolgung von Geldwäschereistrafaten sowie vor allem für die Verfügungen in Bezug auf Vermögenssperren.

ARIF schliesslich weist darauf hin, dass der Vorschlag bezüglich des von des GAFI angesprochenen Kohärenzproblems, das sich auf die Koexistenz eines Melderechts (Art. 305^{ter} StGB) und einer Meldepflicht (Art. 9 GwG) bezieht, keine Abhilfe schafft.

5. Ausdehnung des Informationsverbots

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer ist gegen eine Ausdehnung des Informationsverbots (economiesuisse, SBVg, SCV, Forum SRO-GwG, SRO SAV/SNV, ARIF, Entr. rom., Staatsanw. ZH, VSPB). Der Vorschlag wird hauptsächlich als nicht durchführbar, unverhältnismässig, verfassungswidrig oder als Eingriffe des öffentlichen Rechts ins Privatrecht erachtet, welche das Vertrauensverhältnis zwischen dem Finanzintermediär und seinem Kunden gefährde. Die Finanzintermediäre befänden sich schon heute in einem Dilemma, wenn Konten gesperrt wurden und der Kunde eine Transaktion verlangt. Wie sollen sie begründen, dass sie die gewünschte Transaktion nicht durchführen, ohne die Sperre zu erwähnen? Die vorgeschlagene Massnahme löse das Problem nicht, sie erschwere die Situation für den Finanzintermediär gegenüber seinem Kunden sogar noch.

Nur der VSV begrüsst den Vorschlag vorbehaltlos.

Die wenigen Stellungnahmen zugunsten dieses Vorschlags (KKJPD, SVV, Kst GwG) sehen Schwierigkeiten hinsichtlich seiner Umsetzung oder weisen auf Formulierungsprobleme hin.

6. Identifizierung der Vertretungsberechtigten von juristischen Personen

Die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer ist gegen diesen Vorschlag (economiesuisse, SBVg, Forum SRO-GwG, SRO SAV/SNV, VSV, CVP, VSPB, Verband SKB). Er erscheint als unverhältnismässig und mit zu viel Bürokratie verbunden, unter gewissen Umständen sogar als nicht praktikabel. Er schaffe darüber hinaus Wettbewerbsnachteile und führe zu einer nicht akzeptablen Erschwernis der Geschäftsabläufe. Weiter wird der Vorschlag u.a. bei im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen als überflüssig erachtet, da deren Zeichnungsberechtigte bereits bei der Anmeldung im Handelsregister identifiziert würden. Auch bei börsenkotierten Unternehmen sei die Überprüfung überflüssig. Und schliesslich würden die Kosten nicht berücksichtigt, die eine solche Massnahme mit sich bringen könnte und die in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

Einige Stellungnahmen gegen den Vorschlag finden, die Identifizierung sollte auf juristische Personen beschränkt werden, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, oder auf die Personen, welche die Geschäftsbeziehung im Namen der juristischen Person aufnehmen, das heisst auf diejenigen, welche die Dokumente bei der Kontoeröffnung unterzeichnen.

SBVg, VSV und CVP propagieren einen risikobasierten Ansatz. Im gleichen Sinn weisen die SRO SAV/SNV und economiesuisse darauf hin, dass nach heutiger Praxis, wenn



Abklärungen erforderlich sind, der Finanzintermediär ausgehend vom Risiko entscheidet, ob eine Identifizierung angezeigt ist.

Einige Anhörungsteilnehmer sind der Meinung, es müsse klar unterschieden werden zwischen der Überprüfung der Bevollmächtigungen einer juristischen Person und der Feststellung der Identität von Personen, die im Namen einer juristischen Person handeln. Das seien zwei grundsätzlich verschiedene Dinge. Die VSPB meint dazu, der Vorschlag ignoriere den fundamentalen – und bei institutionellen Kunden und börsenkotierten Unternehmen grossen – Unterschied zwischen Personen, die für die Konten einer juristischen Person zeichnungsberechtigt sind und jenen, die diese generell vertreten können.

KKJPD, SVV, ARIF, Entr. rom. und Staatsanw. ZH befürworten den Vorschlag. Nach Meinung der KKJPD ist die Identifizierung der Vertreter juristischer Personen für sorgfältig vorgehende Finanzintermediäre selbstverständlich, weshalb die Massnahme keine zusätzliche Belastung nach sich ziehe. Nach Ansicht von ARIF und SVV entsprechen diese Überprüfungen bereits der gängigen Praxis (vgl. beispielsweise Art. 6 GwG BPV). Die Kst GwG ist ebenfalls für den Vorschlag, ist sich jedoch bewusst, dass sich die Identifizierungspflicht in Fällen, in denen juristische Personen über viele Zeichnungsberechtigte verfügen, als schwierig erweisen kann. Sie ist der Meinung, es könnte sinnvoll sein die vorgeschlagene Massnahme auf die Personen zu beschränken, welche die Geschäftsbeziehung aufnehmen.

7. Informationen zu Art und Zweck der Geschäftsbeziehung

In dieser Frage sind die Meinungen recht unterschiedlich.

Die KKJPD begrüsst die Schaffung einer formellen Rechtsgrundlage. Für den SCV ist der Vorschlag akzeptabel und entspricht weitgehend der Praxis im Casinobereich. Gemäss ARIF entspricht er auch den Richtlinien, welche die ihr angeschlossenen Finanzintermediäre anwenden.

Die SRO SAV/SNV hat nichts dagegen, wenn mit der Änderung lediglich die bisherige Praxis verankert wird einen risikobasierten Ansatz zu ermöglichen. Der Ansatz bei der Frage das Risiko einzubeziehen, das ein Kunde oder eine Transaktion darstellen, wird auch von anderen Anhörungsteilnehmern propagiert, nämlich von economiesuisse, SBVg und dem Verband SKB. Economiesuisse und SBVg weisen darauf hin, in diesem Zusammenhang nicht zu übersehen, dass alle Abklärungen auch zu dokumentieren sind. Bei Massengeschäften oder Kassatransaktionen könne das zu grossem Aufwand für die Finanzintermediäre führen.

Gemäss Staatsanw. ZH ist die Formulierung unglücklich. Der Begriff "identifizieren" sollte durch "feststellen" ersetzt werden, ansonsten könnte der Artikel glauben machen, der Finanzintermediär müsse eine Kontrolle aller Unterlagen im Zusammenhang mit der Geschäftsbeziehung sozusagen im Sinne einer "Due Diligence" vornehmen.

Die VSPB sieht keine Notwendigkeit explizit im Gesetz zu verankern, dass die Finanzintermediäre Art und Zweck der Geschäftsbeziehung identifizieren müssen, wenn sie in der Praxis bereits entsprechende Informationen sammeln.



SVV, Forum SRO-GwG und VSV hingegen sind klar gegen diesen Vorschlag. Laut SVV ist er überflüssig, weil er im Bereich der Lebensversicherungen keinen Sinn macht. Art und Zweck der Geschäftsbeziehung sind bereits an deren allgemeinen Form erkennbar. Das Forum SRO-GwG beanstandet ebenfalls, der Vorschlag berücksichtige die Tatsache nicht, dass Art und Zweck der Beziehung aus der Geschäftsbeziehung an sich hervorgehen können. Zudem ist er seiner Meinung nach mit hohen Kosten verbunden, schwächt den Finanzplatz Schweiz und unterscheidet nicht zwischen dauernden Geschäftsbeziehungen und Kassageschäften. In Bezug auf letztere sei der Vorschlag nicht praktikabel, ebenso wenig wie für Überweisungen oder bestimmte Massengeschäfte wie beispielsweise im Bereich Kreditkarten. Nach Ansicht des VSV schliesslich ist diese Bestimmung überflüssig, Artikel 6 und 7 GwG reichen diesbezüglich aus.