

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. September 2018

851. Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 1. Juni 2018 hat das Eidgenössische Finanzdepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eröffnet.

Die Sicherstellung internationaler Konformität im Steuer- und Geldwäschereibereich ist eine der fünf Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik der Schweiz für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Die Schweiz wirkt in der Financial Action Task Force (FATF; www.fatfgafi.org) mit, die regelmässig die Konformität der nationalen Gesetzgebung ihrer Mitgliedstaaten mit den eigenen Empfehlungen überprüft. Die FATF veröffentlichte am 7. Dezember 2016 den vierten Länderbericht zur Schweiz. Die FATF anerkennt die insgesamt gute Qualität des schweizerischen Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, hat jedoch in gewissen Bereichen Schwachstellen in der Gesetzgebung und der Wirksamkeit der Vorgaben identifiziert sowie entsprechende Empfehlungen abgegeben. Die im Bereich der Schweizerischen Gesetzgebung festgestellten Mängel sind innerhalb von drei Jahren zu beheben.

Mit der Vernehmlassungsvorlage sollen einige der wichtigsten Empfehlungen aus dem Länderbericht umgesetzt werden. Der Gesetzesvorentwurf sieht die Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Beratungsdienstleistungen, die Senkung des Schwellenwerts für die Einhaltung von Sorgfaltspflichten für Bargeschäfte im Edelmetall- und Edelsteinhandel sowie die Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen vor. Des Weiteren wird vorgeschlagen, das Meldesystem für Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei anzupassen und die Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung zu verbessern. Ausserdem wird die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person präzisiert und eine ausdrückliche Bestimmung zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten vorgesehen.

Die vorgesehene Verbesserung der Kontrollen der Geldwäscherei sind weitgehend zu begrüssen, jedoch ist der Aspekt eines parallelen Ausbaus der Strafverfolgung nicht in Betracht gezogen worden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustellung auch per E-Mail auch als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch):

Mit Schreiben vom 1. Juni 2018 haben Sie uns den Entwurf des revidierten Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG, SR 955.0) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Die vorgesehenen Anpassungen des GwG sind weitgehend zu begrüßen, wenngleich die Vorlage insgesamt den Fokus auf die Implementierung verbesserter Kontrollen richtet und im Gegenzug die Thematik «effizientere Strafverfolgung» ausser Betracht lässt, obwohl für eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei auch eine Überprüfung der einschlägigen Strafnormen angezeigt wäre. Eine Verankerung der vom Bundesgericht zum Geldwäschereiartikel (Art. 305^{bis} StGB, SR 311.0) entwickelten Rechtsprechung im Gesetzestext zumindest in den Grundzügen drängt sich auf. Bei der Anwendung von Art. 305^{bis} StGB hat sich bisher insbesondere die Abhängigkeit von der Beweisführung für die Vortat als problematisch erwiesen. Unter dem Blickwinkel der Wirksamkeit wäre zudem die Einführung einer Umkehr der Beweislast zu prüfen.

Der unkontrollierte, nicht regulierte Bargeldfluss in der Schweiz wird zunehmend zu einem Problem. Dies gilt umso mehr in Anbetracht des Umstandes, dass die umliegenden Länder – anders als die Schweiz – die Ein- und Ausfuhr von Bargeld sowie allgemein den Bargeldfluss stark eingeschränkt haben. So ist im europäischen Umfeld der Schwellenwert für die Entgegennahme von Bargeld im Geschäftsbetrieb allgemein auf Fr. 10 000 festgesetzt, wohingegen in der Schweiz lediglich gewerbsmässige Händlerinnen und Händler einer Einschränkung unterliegen, und dies erst bei der Entgegennahme von Bargeld im Wert von über Fr. 100 000. Dementsprechend stellt die Kantonspolizei Zürich einen Anstieg von Geldwäschereifällen auf dem Finanzplatz Zürich fest, insbesondere im Parabankensektor. Die hauptsächliche Schwäche im Kampf gegen die Geldwäscherei besteht in der Schweiz darin, dass Regulierungen durch die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) insbesondere im Paraban-

kensektor zu kurz greifen, wodurch ein «Untergrund-Bankensystem» entsteht. Bargeldzahlungen sind im Parabankensektor alltäglich und werden – falls überhaupt – nur ungenügend kontrolliert. Internationale Strukturkriminalität, bei der die Täterschaft im Rahmen von organisierten Strukturen handelt, nutzt die Schweiz deshalb gezielt als Drehscheibe für Geldwäschereiaktivitäten. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Für eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung wäre es zentral, die Regulierung des Bargeldflusses zu verstärken und umzusetzen.

Die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Massnahmen darf nicht überschätzt werden. Es kann nicht mit der Kooperationsbereitschaft deliktischer Akteure gerechnet werden und die Massnahmen können relativ leicht umgangen werden.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vernehmlassungsentwurfs

Zu Art. 2 Abs. 1 Bst. c (Ausdehnung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf Beraterinnen und Berater)

Die Unterstellung der Beraterinnen und Berater unter das GwG wird grundsätzlich begrüsst. Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Beraterinnen und Berater (bei denen es sich vorwiegend um Anwältinnen und Anwälte handeln dürfte) nicht – wie es für Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler gilt – einer Meldepflicht zu unterstellen, sondern sie dazu zu verpflichten, beim Scheitern der Erfüllung der Sorgfaltspflichten (Identifikationspflicht, Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person usw.) die Geschäftsbeziehung abzulehnen bzw. abzubrechen (vgl. Art. 8c VE-GwG).

Die Einhaltung dieser Pflichten soll durch ein Revisionsunternehmen geprüft werden (Art. 15 VE-GwG), das bei festgestellter Verletzung dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Anzeige zu erstatten hat. Dadurch soll ein Verfahren eingeführt werden, das einige Fragen aufwirft: Wie könnten Interessenkonflikte zwischen der Beraterin oder dem Berater und der Revisionsgesellschaft – die durch Erstere bzw. Ersteren mandatiert würde – vermieden werden? Wer würde die Revisionsgesellschaft kontrollieren? Welche Konsequenzen hätte eine Anzeige an das EFD? Wie würde ein Scheitern der Erfüllung der Sorgfaltspflichten festgestellt und wie würde kontrolliert, ob diesfalls die Geschäftsbeziehung tatsächlich aufgelöst wurde?

Zu Art. 4 Abs. 1 Satz 1 und Art. 7 Abs. 1^{bis} (Pflicht zur Verifizierung der vom Kunden erhaltenen Angaben und deren periodische Überprüfung)

Für die Bekämpfung der Geldwäscherei ist eine sorgfältige und fundierte Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung an Vermögenswerten und deren periodische Überprüfung sehr wichtig. Die vorgeschlagene Anpassung regelt die heute herrschende Praxis und ist zu begrüßen.

Zu Art. 8a Abs. 4^{bis} und 5 Satz 2 (Senkung Schwellenwert bei Händlerinnen und Händlern von Edelmetallen und Edelsteinen)

Die vorgesehene Senkung des Schwellenwerts für Händlerinnen und Händlern von Edelmetallen und Edelsteinen ist zu begrüßen, dürfte sich jedoch im Bereich Strafverfolgung kaum auswirken: Gemäss Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) wurden 2017 schweizweit nur elf Verdachtsmeldungen aus der Branche «Rohwaren- und Edelmetallhandel» erstattet, wobei in der Folge keine Weiterleitungen an die Zürcher Staatsanwaltschaft erfolgten.

Die Beschränkung der Verschärfung auf die Händlerinnen und Händler von Edelmetallen und Edelsteinen ist fragwürdig, da z. B. die – in dieser Hinsicht nicht regulierten – Branchen des Occasionsauto- und des Luxusgüterhandels im Hinblick auf die Geldwäscherei relevante Branchen sind.

Zu Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (Melderecht) und Art. 9 GwG (Meldepflicht)

Das schweizerische duale Meldesystem (Melderecht gemäss Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB und Meldepflicht gemäss Art. 9 GwG) ist nur aus der historischen Rechtsentwicklung zu verstehen. Der Grad des Verdachts, der eine Meldepflicht auslöst, kann kaum vom Verdachtsgrad, der bloss ein Melderecht auslöst, unterschieden werden. Die in Art. 11 Abs. 2 und Art. 11a Abs. 1 VE-GwG vorgesehene Abschaffung des Melderechts führt daher zu einer Klärung der gesetzlichen Grundlagen, dürfte aber kaum Auswirkungen auf die Anzahl Verdachtsmeldungen haben. Aus rechtsdogmatischer Sicht ist die Aufhebung von Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB zu begrüßen.

Zu Art. 23 Abs. 5 und 6 (Abschaffung der Bearbeitungsfrist für die Meldestelle für Geldwäscherei)

Die vorgesehene Abschaffung der Bearbeitungsfrist für die Meldestelle für Geldwäscherei ist grundsätzlich zu begrüßen. Zwar liegt eine umgehende Weiterleitung von Verdachtsmeldungen durch die Meldestelle im Interesse der Staatsanwaltschaft, damit die gemeldeten Vermögenswerte nicht vor einer Beschlagnahme durch die Staatsanwaltschaft abgezogen werden. Das schweizerische Strafverfahrensrecht kennt jedoch im Unterschied zu ausländischen Rechtsordnungen mit gutem Grund keine

Befristungen für Strafverfahren, sondern beschränkt sich auf die Festlegung eines (abstrakten) Beschleunigungsgebots (Art. 5 Strafprozessordnung, SR 312.0).

Damit die Meldestelle für Geldwäscherei ihre Triage- und Analysefunktion in grösstmöglicher Qualität ausüben kann, ist deren Ausstattung mit ausreichend Mitteln unabdingbar. Mit einer (zu) knappen Meldefrist würde die Meldestelle gezwungen, Verdachtsmeldungen ohne sorgfältige Analyse an die Strafuntersuchungsbehörden weiterzuleiten, was bei diesen zu Mehraufwand führen würde.

Zu Art. 29 Abs. 1^{bis} (Informationsaustausch zwischen der Meldestelle für Geldwäscherei und den anerkannten Selbstregulierungsorganisationen)

Die Gewährung des uneingeschränkten Zugangs der Selbstregulierungsorganisationen zu den Informationen der Meldestelle ist nicht sachgerecht und abzulehnen: Gemäss Erfahrungen der Polizei bieten die Selbstregulierungsorganisationen nur eine unvollständige und gegebenenfalls leicht zu umgehende Kontrolle. Darüber hinaus musste fallweise sogar festgestellt werden, dass das Verhalten der Selbstregulierungsorganisationen Bestandteil eines Geldwäschereikonstrukts war. Dementsprechend besteht ein gewisses Risiko für Interessenkonflikte. Gerade in solchen Fällen wäre es verheerend, wenn die Selbstregulierungsorganisationen beispielsweise erfahren würden, dass ein Verfahren gegen eines ihrer Mitglieder läuft, weil dann die Gefahr bestünde, dass das Mitglied gewarnt würde, was Kollusionen Vorschub leisten könnte.

Für den Fall, dass an der Möglichkeit eines direkten Informationsaustausches im Sinne von Art. 29 Abs. 1^{bis} VE-GwG festgehalten wird, müsste der Zugang der Selbstregulierungsorganisationen zu Informationen der Meldestelle analog den Vorschriften betreffend ausländische Meldestellen ausgestaltet und nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Staatsanwaltschaft zulässig sein (vgl. Art. 29 Abs. 2^{ter} GwG).

Zu Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 und Abs. 2^{bis} VE-ZGB (Eintragungspflicht gewisser Vereine)

Die in Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 VE-ZGB vorgesehene Anpassung betrifft zur Hauptsache die Terrorismusbekämpfung und scheint mit der Beschränkung auf den Bezug zum Ausland zu eng konzipiert, denn die Sammlung und anschliessende Verwendung von Geld mit terroristischen Absichten – beides ausschliesslich im Inland – ist keineswegs ausgeschlossen. Auch eine Konstellation, bei der z. B. eine als karitativ getarnte Geldsammlung durch einen islamistischen Verein im Inland zur Finanzierung der Rekrutierung von Soldaten für den IS, ebenfalls im Inland, missbraucht würde, müsste zu einer Eintragungspflicht führen.

Die vorgesehene Norm scheint zudem auch Umgehungen in der Form zuzulassen, dass ausländisches Geld zunächst in der Schweiz parkiert und dann an eine Organisation in der Schweiz gespendet wird, die es hierzulande unter dem Deckmantel eines karitativen Zwecks zur Unterstützung des Terrors nutzt.

Des Weiteren deuten Erkenntnisse der Zürcher Strafverfolgungsbehörden darauf hin, dass eine erhebliche Anzahl von Privatclubs und illegalen Spielclubs möglicherweise mit Geld, das durch illegales Glücksspiel erworben wurde, Terrorfinanzierung und Geldwäscherei betreiben. Diese Clubs organisieren sich vermehrt als Vereine.

Es ist sicherzustellen, dass auch derartige Konstellationen von einer Eintragungspflicht erfasst werden.

C. Weitere Anpassungen: Verwendung von Informationen ausländischer FIU

Die FIU («Financial Intelligence Units»; in der Schweiz: Meldestelle für Geldwäscherei) der verschiedenen Länder tauschen regelmässig unter sich Informationen aus. Gemäss Empfehlungen der FATF müssen die empfangenden FIU dabei die Bedingungen bezüglich der Weitergabe und Verwendung von Informationen (insbesondere Vertraulichkeitszusagen) einhalten, welche die weitergebende FIU stellt. In der Schweiz führt dies – im Unterschied zu anderen Ländern, insbesondere des angloamerikanischen Rechtskreises – zu einem rechtlichen Dilemma: Erhält die Meldestelle für Geldwäscherei Informationen, die für ein schweizerisches Strafverfahren wichtig sein könnten, leitet sie diese an die Strafverfolgungsbehörden weiter, verbunden mit dem Hinweis auf die Einhaltung der Bedingungen der ausländischen Behörden (Wahrung der Vertraulichkeit). Solche Informationen dürfen gemäss FATF und internationalen Vereinbarungen demnach nicht zu den Akten genommen werden. Gemäss schweizerischer Strafprozessordnung müssen die Verfahrensakte demgegenüber zwingend vollständig im Aktendossier abgelegt sein (Art. 100 StPO). Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll dieses Dilemma gelöst werden, indem in Art. 29a Abs. 2^{bis} VE-GwG festgehalten werden soll, dass die Staatsanwaltschaft die von der Meldestelle weitergeleiteten Informationen nach den von dieser im Einzelfall festgelegten Bedingungen zu verwenden hat. Der Vorteil dieser Änderung besteht in der Klärung des Dilemmas der Staatsanwaltschaft: Art. 29a Abs. 2^{bis} VE-GwG dürfte als Lex posterior und Lex specialis Art. 100 ff. StPO vorgehen.

Im Übrigen entspricht die Regelung in Art. 29a Abs. 2^{bis} VE-GwG der bisherigen Praxis. Informationen von ausländischen FIU wurden schon bisher mit dem Vermerk versehen, dass diese – ohne Rechtshilfeersuchen – nicht als Beweismittel verwendet werden dürfen. Dies entspricht

der Regelung bei Informationen, die ausländische Polizeistellen den schweizerischen Polizeistellen zur Verfügung stellen («kleine Rechtshilfe»). Solche Informationen dürfen für die Ermittlungen verwendet (z. B. zur Begründung eines Tatverdachts und entsprechender Zwangsmassnahmen) und auch in die Akten aufgenommen werden.

Unbeantwortet bleibt die Frage, ob die Staatsanwaltschaft gestützt auf Informationen, die von einer ausländischen FIU stammen und wegen der Vertraulichkeitszusage nicht zu den Akten genommen werden dürfen, weitere Untersuchungshandlungen vornehmen oder sogar Zwangsmassnahmen erlassen können. Wie sollen solche Untersuchungsmassnahmen begründet werden, insbesondere in einem allfälligen Beschwerdeverfahren gegenüber der Beschwerdeinstanz? Zu denken ist in erster Linie an die Herausgabe von Bankunterlagen und die Beschlagnahmung von Bankguthaben (allenfalls auf dem Rechtshilfeweg im Ausland).

Zusammengefasst liegt der Vorteil des Änderungsvorschlags in der Gewährleistung des Informationsflusses unter den FIU. Zudem verfügt die Staatsanwaltschaft künftig über eine klare gesetzliche Grundlage, um die Vertraulichkeit der erhaltenen Informationen trotz Anforderungen der StPO zu gewährleisten. Der Nachteil liegt in der Unsicherheit betreffend Verwertbarkeit der erhaltenen Informationen im Strafverfahren. Diese Unsicherheit ist aber einer gerichtlichen Klärung zugänglich. Die vorgeschlagene Änderung wird daher insgesamt begrüsst.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli