

Sitzung vom 12. Juli 2023

**916. Anfrage (Strikte Regeln gegen die Geldwäscherie  
auch für die Betreibungsämter des Kantons Zürich)**

Kantonsrat Michael Zeugin, Winterthur, hat am 24. April 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Banken haben strenge Regeln bei der Überprüfung der Herkunft von Geld. Die Schwellenwerte sind tief gehalten, damit der Missbrauch von Bareinzahlungen bei Banken verhindert werden kann. Schon ab einem Betrag von CHF 15'000.– müssen sie einen Herkunftsnnachweis verlangen.

Die Spiesse bei der Bekämpfung von Geldwäscherie sind ungleich verteilt. Denn der Schwellenwert liegt bei Betreibungsämtern ungleich höher: nach SchKG und GAFI Empfehlung bei CHF 100'000.-. Dies stellt eine deutliche Ungleichbehandlung und Schlechterstellung von privaten Akteuren und dem Staat (als eigenem Akteur) dar. Diese unterschiedlichen Schwellenwerte öffnen Türe und Tor für Geldwäscherie durch den Staat. So wurden beispielsweise alleine im Kanton Genf im Jahr 2021 Barzahlungen im Betrag von CHF 24 Mio. über den Staat abgewickelt.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie hoch war der jährliche Betrag der Bargeldzahlungen ab CHF 15'000.-, welche seit 2013 über die Betreibungsämter des Kantons abgewickelt wurde (Bitte um Angaben pro Jahr und Betreibungsamt)?
2. Welche Massnahmen unternehmen der Kanton Zürich und die Betreibungsämter des Kantons Zürich, um Missbrauch von Bargeldzahlungen über die Betreibungsämter des Kantons Zürich zu vermeiden?
3. Welche zusätzlichen Massnahmen ergreifen die Betreibungsämter, um den Missbrauch von Bargeldzahlungen unter dem Schwellenwert von CHF 100'000.- zu vermeiden? Und wie werden regelmässige Barzahlungen von einzelnen Akteuren beurteilt und nach Missbrauch überprüft?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass der Staat höhere Anforderungen an private Akteure (Banken) stellt als an sich selber (Bitte um eine rechtlich und wettbewerbspolitische Beurteilung)?
5. Es sind Bestrebungen zur Verschärfungen für die Betreibungsämter auf nationaler Ebene in Gang. Wie stellt sich der Regierungsrat bzw. der Kanton Zürich dazu? Und welche davon unabhängigen Massnahmen sind auf Ebene des Kantons Zürich möglich, damit die Spiesse für private Akteure und die Betreibungsämter bei der Bekämpfung der Geldwäscherie gleich lang sind?

6. Welche der Änderungen (Frage 5) wären auf der Ebene von Verordnungen und Weisungen gegenüber den Betreibungsämter im Kanton Zürich sofort möglich?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Zeugin, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Betreibungsinspektorat des Kantons Zürich hat, gestützt auf die Angaben der Betreibungs- und Gemeindeammannämter, eine Aufstellung über die Bargeldzahlungen mit einem Betrag von über Fr. 15 000 angefertigt. Diese findet sich in der Tabelle im Anhang.

Zu dieser Tabelle ist Folgendes zu ergänzen: Die Anzahl der angefragten Bargeldzahlungen ist im Verhältnis zur Menge aller Zahlungen in zürcherischen Vollstreckungsverfahren (Zahlungsbefehle, Pfändungen, Aufschubsraten, Verwertungserlöse usw.) sehr klein. Zudem kann es sich bei den ausgewiesenen Barbeträgen auch um Anzahlungen für Grundstücksversteigerungen oder Verwertungserlöse bzw. um von einer Gläubigerin oder einem Gläubiger geleistete Kostenvorschüsse handeln. Folglich werden Bargeldzahlungen über Fr. 15 000 nicht in allen Fällen von den Schuldnerinnen und Schuldndern geleistet, sondern namentlich von den Erwerbenden oder den Gläubigerinnen und Gläubigern.

Zu Frage 2:

Die Betreibungsämter im Kanton Zürich sind gemäss Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) verpflichtet, Zahlungen für Rechnung der betreibenden Gläubigerin oder des betreibenden Gläubigers entgegenzunehmen. Lediglich bei Zahlungen im Zuge von Verwertungen werden die Betreibungsämter angehalten, Barzahlungen nur bis zu einer Höhe von Fr. 100 000 entgegenzunehmen. Höhere Barbeträge bzw. der übersteigende Betrag ist über einen Finanzintermediär im Sinne des Geldwäschereigesetzes (GwG; SR 955.0) abzuwickeln (vgl. Art. 129 Abs. 2 und 136 Abs. 2 SchKG).

Zu Fragen 3 und 6:

Die geltenden bündesrechtlichen Vorschriften sind eindeutig. Es steht den Ämtern von Bundesrechts wegen nicht zu, Barzahlungen zu verweigern oder deren Herkunft zu hinterfragen, und es steht den Kantonen von Verfassung wegen nicht zu, die rechtlichen Grundlagen für Barzahlungen im Schuldbetreibungs- und Konkursbereich zu beschränken oder gar zu ändern (vgl. zum Rechtsstaatlichkeitsprinzip Art. 5 Abs. 1 Bundesverfassung [BV, SR 101]; zum Vorrang von Bundes- vor entgegenstehendem kantonalen Recht Art. 49 Abs. 1 BV).

Zu Fragen 4 und 5:

Die Geldwäschereigesetzgebung ist Sache des Bundes. Betreibungsämter unterstehen nicht dem Geldwäschereigesetz. Als staatliche, hoheitlich handelnde Stellen sind Betreibungsämter dafür an das Gesetzmässigkeitsprinzip gebunden (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV), und sie unterliegen nach kantonalem Recht regelmässig einer Anzeigepflicht bei Verdacht auf Straftaten. Dies lässt Raum für andere Mechanismen, um Geldwäscherei zu erkennen und zu verhindern.

Die Tatsache, dass bei Bargeldgeschäften für Finanzintermediäre und Betreibungsämter unterschiedliche Regeln gelten, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht kein wettbewerbspolitischer Nachteil. Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) ist Gleches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleicher nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Betreibungsämter und Finanzintermediäre unterscheiden sich in ihrer Stellung und ihrer Funktion grundlegend voneinander. Im Weiteren übersteigt die Bedeutung des Zahlungsverkehrs über Banken – als Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. a GwG – diejenige des Zahlungsverkehrs über die Betreibungsämter bei Weitem. Bei der Bekämpfung der Geldwäscherei geht es nicht in erster Linie darum, dass für alle gleich lange Spiesse herrschen. Vielmehr soll Geldwäscherei unter Einbezug von Kosten-Nutzen-Überlegungen möglichst vollständig unterbunden werden. Für Betreibungsämter gewichtete der Bundesrat die Möglichkeit zur Barzahlung bisher sehr hoch, damit Schuldnerinnen und Schuldner eine Zwangsversteigerung in letzter Minute noch verhindern können. Die nun geplante Anpassung des SchKG, wonach Barzahlungen an Betreibungsämter auf Fr. 100 000 begrenzt werden sollen, begrüsste der Regierungsrat in seiner Vernehmlassungsantwort an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (vgl. RRB Nr. 1334/2022).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**

**Anhang:**

Barzahlungen an die Betriebsämter im Kanton Zürich höher als Fr. 15 000

	Jahr 2022		Jahr 2021		Jahr 2020		Jahr 2019		Jahr 2018		Jahr 2017		Jahr 2016		Jahr 2015		Jahr 2014		Jahr 2013	
	Anzahl	Totalbetrag																		
Affoltern am Albis	2	38500.00	1	22000.00	0	0.00	5	80269.20	2	47056.10	3	56028.60	3	68361.30	3	106962.75	4	69364.45	7	155595.05
Andelfingen	4	212547.80	3	69836.60	5	129810.10	10	315867.65	7	189569.05	3	58144.85	6	120872.40	5	129668.45	6	128909.80	2	45128.00
Bassersdorf-Nürensdorf	1	17000.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	25042.05	7	143157.65	0	0.00	2	39169.60	3	57122.45	4	70977.00
Birmensdorf	0	0.00	2	22000.00	3	42000.00	4	93884.75	0	0.00	7	167575.70	9	174297.80	4	94179.60	3	37037.95	2	27186.80
Bonstetten	0	0.00	2	42100.00	2	96141.90	2	125000.00	3	166494.25	4	121044.60	2	79979.75	1	30249.25	1	17000.00	3	131362.10
Bülach	3	64417.55	3	71485.40	4	99229.35	5	152902.15	3	68715.65	6	111828.35	7	138660.00	3	62095.10	14	308132.50	19	557572.00
Dielsdorf-Nord	3	67530.50	2	31470.80	3	53822.80	0	0.00	4	94645.50	2	51237.60	2	43077.30	5	116147.50	5	129374.35	10	280780.90
Dietikon	11	222720.00	9	204259.35	9	183427.55	15	343305.20	10	192609.55	26	524865.35	12	266593.30	20	505974.60	14	306313.55	19	413263.35
Dübendorf	5	85998.05	6	170120.60	3	72297.90	15	333343.30	14	329953.74	15	380031.55	20	626835.51	16	377959.70	12	236066.60	9	196597.00
Elgg	1	20310.00	1	15777.20	2	53590.70	2	37350.00	2	122700.40	1	54000.00	3	173787.60	3	74622.10	3	73309.30	4	138435.00
Embrachertal	3	89825.40	3	50564.70	0	0.00	1	50212.70	6	114869.45	6	101226.70	6	110156.80	3	59913.20	9	163511.70	7	199912.95
Engstringen	0	0.00	3	58240.85	1	20598.00	2	35602.10	0	0.00	0	0.00	3	60721.90	2	36133.25	2	32321.40	4	88035.10
Fällanden	7	153216.10	0	0.00	4	117309.45	1	19000.00	3	92352.65	2	41761.45	5	111617.85	3	59325.00	4	72613.90	2	54500.00
Furttal	1	18000.00	3	72289.20	2	41000.00	4	161736.70	2	45485.75	1	15000.00	2	39450.00	3	52018.65	4	81923.80	11	313979.45
Geroldswil-Oetwil an der Limmat-Weiningen	5	101614.30	1	19630.35	2	30463.35	4	99758.75	3	75992.80	0	0.00	2	56461.50	2	42973.50	1	21500.00	1	50000.00
Hausen am Albis	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2	36572.10	3	57600.65
Hinwil	2	48005.85	5	110572.95	1	27800.00	1	16699.00	4	84025.25	1	20000.00	4	75574.35	18	370977.90	10	215450.65	3	83351.35
Horgen	1	28498.70	4	92570.20	3	55665.50	5	132121.55	2	42795.60	10	248534.55	4	68040.25	1	20000.00	2	44814.85	6	126089.60
Illnau-Effretikon	7	183673.45	7	187881.65	2	45601.50	4	65200.00	6	194884.90	4	93200.00	5	209787.00	4	71879.45	13	337483.45	11	301287.95
Kloten	3	82213.15	5	109218.45	2	38174.00	5	103588.10	3	71008.40	4	82607.75	5	93463.00	6	106332.25	11	679201.70	5	114148.00
Küschnacht-Zollikon-Zumikon	4	68562.95	1	16424.70	3	82641.20	1	17268.35	4	67828.75	4	82712.75	6	167802.90	10	226793.15	11	261599.80	9	277584.20
Meilen-Herrliberg-Erlenbach	9	217500.45	4	101390.25	8	204649.35	5	172171.80	9	195929.65	14	440110.90	19	574722.90	11	263379.65	7	163042.35	10	241332.95
Mittleres Tösstal	0	0.00	1	15000.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	39000.00	2	35450.65	1	20307.70	1	40784.40	0	0.00
Niederhasli-Niederglatt	6	162286.20	5	113814.05	4	88864.80	4	141543.05	4	103935.67	5	133352.70	3	76451.90	3	81516.35	1	20384.05	7	208177.25
Oberwinterthur	2	94116.80	4	72270.65	2	39064.50	3	66161.20	4	117500.00	8	358073.55	2	63592.25	3	58088.15	1	18681.55	1	15631.90
Opfikon	5	150753.70	5	111844.90	3	57265.85	7	253128.85	4	102245.45	4	91108.50	12	278554.30	5	115857.20	5	96870.10	2	51000.00
Pfäffikon	3	117924.00	5	94227.70	5	86472.75	1	26615.40	6	142495.60	7	232270.80	3	76948.00	4	222872.85	6	217687.50	2	33412.00
Pfannenstiel	4	70653.10	8	167547.25	9	195939.70	11	196582.40	4	74165.25	10	220224.95	9	158212.15	13	307978.40	18	500405.80	21	541256.50
Rafzerfeld	0	0.00	1	50000.00	2	30389.00	4	74957.00	2	35832.60	4	79721.30	6	196765.40	2	31658.85	6	154641.10	5	123747.80
Regensdorf	2	44989.45	4	169213.20	3	37000.00	5	93610.85	5	108989.35	10	242192.55	14	460069.50	12	314145.15	8	268401.45	12	233565.10
Rümlang-Oberglatt	4	84560.25	3	51259.50	8	160143.30	6	140276.55	9	166929.70	13	298865.75	17	342297.75	5	98685.20	6	128779.95	9	216026.95
Rüti	1	15464.40	3	72776.00	3	74996.20	1	17500.00	5	89019.00	7	137946.35	3	72660.00	3	62612.60	3	94837.85	7	177614.65
Schlieren/Urdorf	5	122813.25	2	40168.35	3	82902.10	1	23788.20	9	193112.65	13	285844.05	13	248651.05	6	131894.81	7	153939.15	5	157783.05
Seuzach	0	0.00	3	78000.00	3	63959.00	2	33628.65	0	0.00	2	39721.95	10	227452.55	3	60297.55	2	43672.95	4	83200.00
Sihltal	3	142393.45	2	70445.10	3	139182.25	5	92171.70	0	0.00	3	76090.65	3	61932.60	10	201911.30	10	238240.65	4	92066.00
Thalwil-Rüschlikon-Kilchberg	5	94294.25	4	112711.85	2	36053.00	4	137503.80	4	88192.55	1	29821.75	4	114630.85	8	173656.10	4	208000.00	0	0.00

	Jahr 2022		Jahr 2021		Jahr 2020		Jahr 2019		Jahr 2018		Jahr 2017		Jahr 2016		Jahr 2015		Jahr 2014		Jahr 2013	
	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag												
Uster	4	104446.40	6	114654.05	1	33800.00	9	184357.60	1	15433.30	12	359747.00	9	268431.70	7	237837.00	10	264119.55	9	243652.45
Volketswil	0	0.00	2	47086.70	0	0.00	4	222756.60	1	25188.70	7	169982.50	10	246667.90	1	18350.45	2	31255.55	2	56151.00
Wädenswil	4	72424.75	2	49264.75	9	232073.80	7	234419.27	11	203995.85	7	247412.15	8	223649.55	7	214585.80	5	123126.80	7	173524.65
Wald-Fischenthal	1	21409.80	1	15787.70	1	34400.00	1	16223.00	3	61030.25	2	41184.15	1	15307.65	1	15567.00	4	82692.35	2	69549.10
Wallisellen-Dietlikon	5	96605.80	2	50277.35	5	108026.70	2	133993.25	6	155576.90	4	91021.00	7	140363.60	3	60108.05	15	338947.00	13	295643.35
Wetzikon	3	65323.45	2	62830.80	3	73054.40	3	62683.20	7	149257.10	6	118892.20	6	106942.20	7	205082.85	7	135186.80	7	218398.05
Winterthur-Stadt	5	80583.25	6	107366.70	6	160682.15	8	261585.70	7	165158.00	17	373988.45	10	244540.70	19	441122.45	12	354276.85	9	199325.95
Winterthur-Wülflingen	4	80245.10	5	98455.30	3	66586.95	2	42253.90	4	86992.95	4	78311.40	4	84609.85	9	152946.35	3	63391.30	4	93128.05
Zell-Turbenthal	1	16777.30	1	17722.10	1	23991.00	1	27799.05	1	16972.00	0	0.00	1	26692.60	4	120047.20	3	53291.75	0	0.00
Zürich 01	0	0.00	2	55707.55	0	0.00	3	101918.95	2	45675.35	10	265904.55	22	808109.40	5	119820.80	2	80280.60	6	138352.30
Zürich 02	5	98791.20	4	86445.50	2	42994.00	6	113029.65	10	245101.57	10	207104.55	6	123078.40	11	298672.15	11	277090.10	15	416221.05
Zürich 03	8	159644.45	9	220308.60	3	57348.25	6	141471.55	12	315056.60	6	169222.55	5	144027.85	6	138203.30	12	233788.05	18	430285.10
Zürich 04	5	137571.90	2	43623.15	6	265568.10	2	47762.85	5	96906.25	14	295677.05	11	206750.57	6	138832.35	10	360773.63	15	382345.75
Zürich 05	4	78550.05	6	199074.90	2	33556.70	2	41078.10	3	62880.30	2	170158.50	6	250612.70	4	90351.45	4	71152.80	0	0.00
Zürich 06	4	125888.00	10	210126.05	17	376219.05	6	261674.20	11	279285.95	7	131655.50	5	89640.60	9	220428.45	12	274645.25	1	16134.10
Zürich 07	7	242181.10	2	40000.00	11	296145.05	12	319740.80	11	282891.55	17	485245.55	19	579541.05	19	538870.20	14	342873.30	13	357136.65
Zürich 08	3	74040.95	1	20000.00	3	51266.45	4	70468.60	0	0.00	5	145700.30	7	244874.55	5	162780.65	9	224231.50	7	182099.10
Zürich 09	4	99621.63	2	50991.70	4	103139.00	8	223540.50	4	122747.30	10	222301.40	10	220892.80	11	302868.55	10	232834.90	13	297472.50
Zürich 10	2	34402.50	3	64973.00	2	36751.85	3	60800.00	6	143284.45	5	122710.10	13	339468.55	6	154930.10	3	59998.35	13	278005.35
Zürich 11	8	165309.90	13	332614.10	10	194332.55	15	369585.90	19	585409.20	17	349438.45	21	435053.15	14	345977.95	17	477403.80	16	352912.35
Zürich 12	2	49929.10	4	97089.20	0	0.00	5	97459.15	7	144296.85	8	202634.05	6	106210.80	6	106194.15	5	112176.85	5	100337.00
<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>4624129.73</b>	<b>200</b>	<b>4671511.00</b>	<b>198</b>	<b>4676391.10</b>	<b>254</b>	<b>6687350.77</b>	<b>275</b>	<b>6647517.73</b>	<b>378</b>	<b>9305594.60</b>	<b>413</b>	<b>10579398.53</b>	<b>363</b>	<b>8811814.11</b>	<b>389</b>	<b>9851530.23</b>	<b>405</b>	<b>10158874.45</b>

