

Sitzung vom 12. Juli 2023

**916. Anfrage (Strikte Regeln gegen die Geldwäscherei
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 Herkunftsnachweis verlangen.

Die Spiesse bei der Bekämpfung von Geldwäscherei 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 Geldwäscherei 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 Geldwäscherei gleich lang sind?

6. Welche der Änderungen (Frage 5) wären auf der Ebene von Verordnungen und Weisungen gegenüber den Betreibungsämtern 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 Schuldnern 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 bundesrechtlichen 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 Rechtsstaatsprinzip 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 Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches 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, begrüsst 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 Betreibungsämter 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	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag
Affoltern am Albis	2	38 500.00	1	22 000.00	0	0.00	5	80 269.20	2	47 056.10	3	56 028.60	3	68 361.30	3	106 962.75	4	69 364.45	7	155 595.05
Andelfingen	4	212 547.80	3	69 836.60	5	129 810.10	10	315 867.65	7	189 569.05	3	58 144.85	6	120 872.40	5	129 668.45	6	128 909.80	2	45 128.00
Bassersdorf-Nürensdorf	1	17 000.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	25 042.05	7	143 157.65	0	0.00	2	39 169.60	3	57 122.45	4	70 977.00
Birmensdorf	0	0.00	2	22 000.00	3	42 000.00	4	93 884.75	0	0.00	7	167 575.70	9	174 297.80	4	94 179.60	3	37 037.95	2	27 186.80
Bonstetten	0	0.00	2	42 100.00	2	96 141.90	2	125 000.00	3	166 494.25	4	121 044.60	2	79 979.75	1	30 249.25	1	17 000.00	3	131 362.10
Bülach	3	64 417.55	3	71 485.40	4	99 229.35	5	152 902.15	3	68 715.65	6	111 828.35	7	138 660.00	3	62 095.10	14	308 132.50	19	557 572.00
Dielsdorf-Nord	3	67 530.50	2	31 470.80	3	53 822.80	0	0.00	4	94 645.50	2	51 237.60	2	43 077.30	5	116 147.50	5	129 374.35	10	280 780.90
Dietikon	11	222 720.00	9	204 259.35	9	183 427.55	15	343 305.20	10	192 609.55	26	524 865.35	12	266 593.30	20	505 974.60	14	306 313.55	19	413 263.35
Dübendorf	5	85 998.05	6	170 120.60	3	72 297.90	15	333 343.30	14	329 953.74	15	380 031.55	20	626 835.51	16	377 959.70	12	236 066.60	9	196 597.00
Elgg	1	20 310.00	1	15 777.20	2	53 590.70	2	37 350.00	2	122 700.40	1	54 000.00	3	173 787.60	3	74 622.10	3	73 309.30	4	138 435.00
Embrachertal	3	89 825.40	3	50 564.70	0	0.00	1	50 212.70	6	114 869.45	6	101 226.70	6	110 156.80	3	59 913.20	9	163 511.70	7	199 912.95
Engstringen	0	0.00	3	58 240.85	1	20 598.00	2	35 602.10	0	0.00	0	0.00	3	60 721.90	2	36 133.25	2	32 321.40	4	88 035.10
Fällanden	7	153 216.10	0	0.00	4	117 309.45	1	19 000.00	3	92 352.65	2	41 761.45	5	111 617.85	3	59 325.00	4	72 613.90	2	54 500.00
Furttal	1	18 000.00	3	72 289.20	2	41 000.00	4	161 736.70	2	45 485.75	1	15 000.00	2	39 450.00	3	52 018.65	4	81 923.80	11	313 979.45
Geroldswil-Oetwil an der Limmat-Weiningen	5	101 614.30	1	19 630.35	2	30 463.35	4	99 758.75	3	75 992.80	0	0.00	2	56 461.50	2	42 973.50	1	21 500.00	1	50 000.00
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	36 572.10	3	57 600.65
Hinwil	2	48 005.85	5	110 572.95	1	27 800.00	1	16 699.00	4	84 025.25	1	20 000.00	4	75 574.35	18	370 977.90	10	215 450.65	3	83 351.35
Horgen	1	28 498.70	4	92 570.20	3	55 665.50	5	132 121.55	2	42 795.60	10	248 534.55	4	68 040.25	1	20 000.00	2	44 814.85	6	126 089.60
Illnau-Effretikon	7	183 673.45	7	187 881.65	2	45 601.50	4	65 200.00	6	194 884.90	4	93 200.00	5	209 787.00	4	71 879.45	13	337 483.45	11	301 287.95
Kloten	3	82 213.15	5	109 218.45	2	38 174.00	5	103 588.10	3	71 008.40	4	82 607.75	5	93 463.00	6	106 332.25	11	679 201.70	5	114 148.00
Küsnacht-Zollikon-Zumikon	4	68 562.95	1	16 424.70	3	82 641.20	1	17 268.35	4	67 828.75	4	82 712.75	6	167 802.90	10	226 793.15	11	261 599.80	9	277 584.20
Meilen-Herrliberg-Erlenbach	9	217 500.45	4	101 390.25	8	204 649.35	5	172 171.80	9	195 929.65	14	440 110.90	19	574 722.90	11	263 379.65	7	163 042.35	10	241 332.95
Mittleres Tösstal	0	0.00	1	15 000.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1	39 000.00	2	35 450.65	1	20 307.70	1	40 784.40	0	0.00
Niederhasli-Niederglatt	6	162 286.20	5	113 814.05	4	88 864.80	4	141 543.05	4	103 935.67	5	133 352.70	3	76 451.90	3	81 516.35	1	20 384.05	7	208 177.25
Oberwinterthur	2	94 116.80	4	72 270.65	2	39 064.50	3	66 161.20	4	117 500.00	8	358 073.55	2	63 592.25	3	58 088.15	1	18 681.55	1	15 631.90
Opfikon	5	150 753.70	5	111 844.90	3	57 265.85	7	253 128.85	4	102 245.45	4	91 108.50	12	278 554.30	5	115 857.20	5	96 870.10	2	51 000.00
Pfäffikon	3	117 924.00	5	94 227.70	5	86 472.75	1	26 615.40	6	142 495.60	7	232 270.80	3	76 948.00	4	222 872.85	6	217 687.50	2	33 412.00
Pfannenstiel	4	70 653.10	8	167 547.25	9	195 939.70	11	196 582.40	4	74 165.25	10	220 224.95	9	158 212.15	13	307 978.40	18	500 405.80	21	541 256.50
Rafzerfeld	0	0.00	1	50 000.00	2	30 389.00	4	74 957.00	2	35 832.60	4	79 721.30	6	196 765.40	2	31 658.85	6	154 641.10	5	123 747.80
Regensdorf	2	44 989.45	4	169 213.20	3	37 000.00	5	93 610.85	5	108 989.35	10	242 192.55	14	460 069.50	12	314 145.15	8	268 401.45	12	233 565.10
Rümlang-Oberglatt	4	84 560.25	3	51 259.50	8	160 143.30	6	140 276.55	9	166 929.70	13	298 865.75	17	342 297.75	5	98 685.20	6	128 779.95	9	216 026.95
Rüti	1	15 464.40	3	72 776.00	3	74 996.20	1	17 500.00	5	89 019.00	7	137 946.35	3	72 660.00	3	62 612.60	3	94 837.85	7	177 614.65
Schlieren/Urdorf	5	122 813.25	2	40 168.35	3	82 902.10	1	23 788.20	9	193 112.65	13	285 844.05	13	248 651.05	6	131 894.81	7	153 939.15	5	157 783.05
Seuzach	0	0.00	3	78 000.00	3	63 959.00	2	33 628.65	0	0.00	2	39 721.95	10	227 452.55	3	60 297.55	2	43 672.95	4	83 200.00
Sihlital	3	142 393.45	2	70 445.10	3	139 182.25	5	92 171.70	0	0.00	3	76 090.65	3	61 932.60	10	201 911.30	10	238 240.65	4	92 066.00
Thalwil-Rüschlikon-Kilchberg	5	94 294.25	4	112 711.85	2	36 053.00	4	137 503.80	4	88 192.55	1	29 821.75	4	114 630.85	8	173 656.10	4	208 000.00	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	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag	Anzahl	Totalbetrag
Uster	4	104 446.40	6	114 654.05	1	33 800.00	9	184 357.60	1	15 433.30	12	359 747.00	9	268 431.70	7	237 837.00	10	264 119.55	9	243 652.45
Volketswil	0	0.00	2	47 086.70	0	0.00	4	222 756.60	1	25 188.70	7	169 982.50	10	246 667.90	1	18 350.45	2	31 255.55	2	56 151.00
Wädenswil	4	72 424.75	2	49 264.75	9	232 073.80	7	234 419.27	11	203 995.85	7	247 412.15	8	223 649.55	7	214 585.80	5	123 126.80	7	173 524.65
Wald-Fischenthal	1	21 409.80	1	15 787.70	1	34 400.00	1	16 223.00	3	61 030.25	2	41 184.15	1	15 307.65	1	15 567.00	4	82 692.35	2	69 549.10
Wallisellen-Dietlikon	5	96 605.80	2	50 277.35	5	108 026.70	2	133 993.25	6	155 576.90	4	91 021.00	7	140 363.60	3	60 108.05	15	338 947.00	13	295 643.35
Wetzikon	3	65 323.45	2	62 830.80	3	73 054.40	3	62 683.20	7	149 257.10	6	118 892.20	6	106 942.20	7	205 082.85	7	135 186.80	7	218 398.05
Winterthur-Stadt	5	80 583.25	6	107 366.70	6	160 682.15	8	261 585.70	7	165 158.00	17	373 988.45	10	244 540.70	19	441 122.45	12	354 276.85	9	199 325.95
Winterthur-Wülflingen	4	80 245.10	5	98 455.30	3	66 586.95	2	42 253.90	4	86 992.95	4	78 311.40	4	84 609.85	9	152 946.35	3	63 391.30	4	93 128.05
Zell-Turbenthal	1	16 777.30	1	17 722.10	1	23 991.00	1	27 799.05	1	16 972.00	0	0.00	1	26 692.60	4	120 047.20	3	53 291.75	0	0.00
Zürich 01	0	0.00	2	55 707.55	0	0.00	3	101 918.95	2	45 675.35	10	265 904.55	22	808 109.40	5	119 820.80	2	80 280.60	6	138 352.30
Zürich 02	5	98 791.20	4	86 445.50	2	42 994.00	6	113 029.65	10	245 101.57	10	207 104.55	6	123 078.40	11	298 672.15	11	277 090.10	15	416 221.05
Zürich 03	8	159 644.45	9	220 308.60	3	57 348.25	6	141 471.55	12	315 056.60	6	169 222.55	5	144 027.85	6	138 203.30	12	233 788.05	18	430 285.10
Zürich 04	5	137 571.90	2	43 623.15	6	265 568.10	2	47 762.85	5	96 906.25	14	295 677.05	11	206 750.57	6	138 832.35	10	360 773.63	15	382 345.75
Zürich 05	4	78 550.05	6	199 074.90	2	33 556.70	2	41 078.10	3	62 880.30	2	170 158.50	6	250 612.70	4	90 351.45	4	71 152.80	0	0.00
Zürich 06	4	125 888.00	10	210 126.05	17	376 219.05	6	261 674.20	11	279 285.95	7	131 655.50	5	89 640.60	9	220 428.45	12	274 645.25	1	16 134.10
Zürich 07	7	242 181.10	2	40 000.00	11	296 145.05	12	319 740.80	11	282 891.55	17	485 245.55	19	579 541.05	19	538 870.20	14	342 873.30	13	357 136.65
Zürich 08	3	74 040.95	1	20 000.00	3	51 266.45	4	70 468.60	0	0.00	5	145 700.30	7	244 874.55	5	162 780.65	9	224 231.50	7	182 099.10
Zürich 09	4	99 621.63	2	50 991.70	4	103 139.00	8	223 540.50	4	122 747.30	10	222 301.40	10	220 892.80	11	302 868.55	10	232 834.90	13	297 472.50
Zürich 10	2	34 402.50	3	64 973.00	2	36 751.85	3	60 800.00	6	143 284.45	5	122 710.10	13	339 468.55	6	154 930.10	3	59 998.35	13	278 005.35
Zürich 11	8	165 309.90	13	332 614.10	10	194 332.55	15	369 585.90	19	585 409.20	17	349 438.45	21	435 053.15	14	345 977.95	17	477 403.80	16	352 912.35
Zürich 12	2	49 929.10	4	97 089.20	0	0.00	5	97 459.15	7	144 296.85	8	202 634.05	6	106 210.80	6	106 194.15	5	112 176.85	5	100 337.00
Total	191	4 624 129.73	200	4 671 511.00	198	4 676 391.10	254	6 687 350.77	275	6 647 517.73	378	9 305 594.60	413	10 579 398.53	363	8 811 814.11	389	9 851 530.23	405	10 158 874.45

