

Die FATF-Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und die schweizerische Gesetzgebung

Die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) hat im Sommer 2003 ihre revidierten Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung veröffentlicht. Als Mitgliedsland ist die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, die Empfehlungen umzusetzen. Die heutige schweizerische Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei stimmt mit diesen neuen Standards bereits grösstenteils überein. Gewisse Anpassungen bestehender Gesetze sind allerdings noch notwendig. Im folgenden Artikel werden die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen, die Ergebnisse der Vernehmlassung sowie die weiteren geplanten Schritte des Bundesrates dargelegt.



Die Schweiz betrachtet den Kunsthandel, der in den FATF-Empfehlungen nicht ausdrücklich erwähnt wird, als speziell anfällig für Geldwäscherei. Er soll deshalb in das Geldwäscheregime für Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors einbezogen werden.

Bild: Keystone

Die FATF hat insbesondere den Zweck, international geltende Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Verhinderung der Terrorismusfinanzierung auszuarbeiten. Die Organisation wurde 1989 in Paris gegründet und umfasst mittlerweile 33 Mitgliedsländer, darunter auch die Schweiz. 1996 veröffentlichte die FATF 40 Empfehlungen zur Verhinderung der Geldwäscherei, welche im Oktober 2001 im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 mit acht Spezialempfehlungen ergänzt wurden.

Die 40 Geldwäschereiempfehlungen sind im Jahr 2003 total revidiert worden und stellen den aktuellen internationalen Standard zur

Bekämpfung der Geldwäscherei – und neu auch zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung – dar. Die Schweiz hat den 40 revidierten Empfehlungen an der Plenarsitzung der FATF im Juni 2003 zugestimmt und sich verpflichtet, diese in die nationale Gesetzgebung zu überführen.

Vorgeschlagene Anpassungen auf Gesetzesesebene

Der Bundesrat setzte im Oktober 2003 eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, die Vorschläge für die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die neuen FATF-Empfehlungen unterbreiten sollte. Im Januar 2005 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Die Vernehmlassung wurde Mitte April 2005 abgeschlossen und deren Ergebnisse am 30. September 2005 veröffentlicht.

Neue Vortaten zur Geldwäscherei

Gemäss schweizerischem Recht gelten als mögliche Vortaten zur Geldwäscherei sämtliche Delikte, welche im Sinn des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) als Verbre-



Raoul Sidler
Regulatory Services,
PricewaterhouseCoopers,
Zürich



Patrick K. Meyer
Regulatory Services,
PricewaterhouseCoopers,
Zürich

chen – das heisst mit Zuchthaus bedrohte Straftaten – qualifiziert werden (Art. 305^{bis} Ziff. 1 StGB). Neu sollen bestimmte Straftaten, welche bisher als Vergehen galten und mit Gefängnis bis zu drei Jahren geahndet wurden, als Verbrechen qualifiziert werden und somit zu den geldwäschereitauglichen Vortaten zählen. Dazu gehören u.a. die Börsendelikte von Art. 161 StGB (Ausnützen der Kenntnis vertraulicher Tatsachen, sog. «Insiderhandel») und von Art 161^{bis} StGB (Kursmanipulation).

Zudem soll durch die Streichung von Abs. 3 der Anwendungsbereich von Art. 161 StGB erheblich ausgeweitet und international kompatibel werden. Dies führt dazu, dass zukünftig insbesondere auch Wissen um eine Gewinnwarnung als vertrauliche Tatsache im Sinne von Art. 161 StGB gelten dürfte. Weiter sollen Schmuggeldelikte im Zollbereich durch eine Änderung von Art. 14 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) neu ebenfalls als Verbrechen erfasst werden, soweit der Schmuggel bandenmässig erfolgt.

Der qualifizierte Insiderhandel, die qualifizierte Kursmanipulation, der bandenmässige Schmuggel sowie andere Tatbestände werden im Rahmen der geplanten Revision somit zu Vortaten der Geldwäscherei und daher zu meldepflichtigen Sachverhalten gemäss Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG).

Ausweitung auf Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors

Die revidierten FATF-Empfehlungen bezeichnen verschiedene Handelstätigkeiten ausserhalb des traditionellen Finanzsektors als besonders geldwäschereianfällig und verlangen deshalb deren Unterstellung unter die Geldwäschereigesetzgebung. Es geht dabei um Tätigkeiten im Immobilienbereich sowie um den Handel mit Waren wie Edelmetallen oder Edelsteinen. Die Lösung der interdepartementalen Arbeitsgruppe erachtet die Unterstellung dieser Handelstätigkeiten unter das bisherige GwG als nicht zweckmässig, da die strengen Regelungen für den Finanzsektor in Bezug auf Handelstätigkeiten nicht gerechtfertigt wären. Sie sieht für diese deshalb ein spezielles Geldwäschereiregime vor. So sollen Personen und Gesellschaften, welche solche Handelstätigkeiten ausüben, auch in Zukunft nicht der Aufsicht der Kontrollstelle für Geldwäschereibekämpfung oder einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation (SRO) unterstellt werden. Sie werden jedoch ähnliche Sorgfaltspflichten wie Finanzintermediäre einzuhalten haben. Die Verletzung dieser Sorgfaltspflichten soll durch die Einführung einer neuen Strafbestimmung im Geldwäschereigesetz mit Bussen bis zu 100 000

Franken sanktioniert werden. Dieses Regime soll neben den erwähnten Tätigkeiten auch für den Kunsthandel gelten, den die Schweiz – obwohl in den FATF-Empfehlungen nicht ausdrücklich erwähnt – ebenfalls als besonders geldwäschereigefährdet betrachtet.

Ausweitung auf Terrorismusfinanzierung

Die revidierten FATF-Empfehlungen haben seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 insbesondere die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zum Ziel. Entsprechend soll der Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes auf diesen Tatbestand ausgeweitet werden. Dies führt zu Anpassungen des Zweckartikels (Art. 1 GwG) und zur Ergänzung verschiedener Bestimmungen im GwG mit dem Zusatz «oder der Terrorismusfinanzierung dienen». Diese Anpassung wirkt sich insbesondere auf die Meldepflicht gemäss Art. 9 GwG aus, welche auf Vermögenswerte ausgeweitet wird, die zwar legaler Herkunft sind, jedoch der Finanzierung einer terroristischen Organisation dienen. In der Praxis ist es jeweils schwierig, die Verwendung von legalen Mitteln zur Terrorismusfinanzierung zu erkennen.

Bereits vorweggenommen wurden diese Anpassungen in der Verordnung der Eidgenössischen Bankkommission zur Verhinderung von Geldwäscherei (GwV-EBK), in der Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (GwV Kst) für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre sowie in verschiedenen Reglementen von anerkannten SRO. Die entsprechenden Bestimmungen erhalten insofern nachträglich eine genügende gesetzliche Grundlage.

Meldepflicht für wesentliche Inhaberaktionäre

Die revidierte FATF-Empfehlung Nr. 33 verlangt, dass bei juristischen Personen – namentlich bei Aktiengesellschaften mit Inhaberaktien – für eine angemessene Transparenz zu sorgen ist, damit deren Benützung durch Geldwäscher und Terroristen zu illegalen Zwecken verhindert werden kann. Zur Umsetzung dieser Empfehlung soll im Schweizerischen Obligationenrecht (OR) eine Bestimmung zur Meldepflicht von qualifizierten Beteiligungen geschaffen werden. Melde- und ausweispflichtig gegenüber der Gesellschaft ist demnach jeder Inhaberaktionär, welcher an der Generalversammlung teilnimmt und alleine oder im Verbund mit anderen mindestens 10% aller Stimmrechte kontrolliert. Auswirkungen hat diese Bestimmung grundsätzlich nur für nicht kotierte Gesellschaften, da aufgrund des Börsenrechts Aktionäre und Aktionärsgruppen ab 5% Stimmrechtsanteil gegenüber der Gesellschaft (und der Börse) bereits heute meldepflichtig sind. Die Verlet-

zung der obligationenrechtlichen Meldepflicht des Aktionärs und der Pflicht zur Aufbewahrung der entsprechenden Daten durch die Gesellschaft soll strafrechtlich sanktioniert werden.

Vernehmlassungsergebnisse

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen stiessen bei Interessenverbänden der Wirtschaft, bürgerlichen Parteien und verschiedenen Branchenorganisationen auf harsche Kritik, auch wenn man sich einhellig zu einem sauberen und integren Finanzplatz Schweiz bekannte. Erstaunlicherweise hat sich selbst die EBK, die in der Arbeitsgruppe vertreten war, verhalten gegenüber dem Entwurf geäussert.

Im Wesentlichen wurde beanstandet, dass die Schweiz mit dieser Lösung – speziell bei den neu unterstellten Handelstätigkeiten (z.B. Kunst- und Edelsteinhandel, Bijouterien) – über die Empfehlungen der FATF hinausgehe und somit diese Branchen gegenüber ausländischen Konkurrenten benachteiligt seien.

Aber auch die Einführung zusätzlicher Vortaten der Geldwäscherei durch die Qualifizierung der Tatbestände als Verbrechen wurde kritisiert. Rechtsanwälte wiesen darauf hin, dass mit der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches beabsichtigt wird, die traditionelle Einteilung der Straftatbestände in Verbrechen und Vergehen aufzugeben und sich somit die Aufzählung eines eigentlichen Vortatenkatalogs im Straftatbestand der Geldwäscherei geradezu aufdrängt. Ferner bemängelte die Schweizerische Bankiervereinigung die Ausweitung der Vortaten auf Börsendelikte, da die Banken bei der Überwachung der Börsengeschäfte und der Meldung verdächtiger Transaktionen auf Schwierigkeiten stossen würden. Beispielsweise wäre unklar, ob Börsengeschäfte als mit erhöhtem Risiko qualifiziert und entsprechend überwacht werden müssten. Abklärungen wegen Börsendelikten würden heute von der Schweizer Börse gemacht und sollten nicht auf die Banken verlagert werden.

Allgemein anerkannt wurde die Ausweitung des GwG auf die Terrorismusbekämpfung. Gefordert wurde aber ein besserer Schutz der betroffenen Finanzintermediäre und von deren Angestellten, indem beispielsweise Zeugenschutzprogramme angeboten oder Verdachtsmeldungen nach Art. 9 GwG anonymisiert würden.

Die politischen Parteien wendeten vorwiegend ein, dass die Schweiz bei der Erarbeitung der Vorlage im Schnellzugstempo vorgegangen sei und die Vorlage unter Einbezug der betroffenen Branchen nochmals überarbeitet werden soll. Dabei sei auch der Stand der

Geldwäschereibekämpfung in anderen Ländern einzubeziehen.

Wie geht es weiter?

Der Bundesrat wird den Entscheid über das weitere Vorgehen erst im Jahr 2006 treffen. Einzelne der vorgeschlagenen Massnahmen sollen nochmals vertieft geprüft werden. Dabei sollen namentlich die Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Massnahmen zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen und deren wirtschaftliche Verträglichkeit verbessert werden.

Entscheidgrundlage für das weitere Vorgehen soll unter anderem auch das Ergebnis des dritten Länderexamens der FATF bezüglich der Schweiz sein. Die FATF untersucht dabei in den Mitgliedsländern die Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung, überprüft diese hinsichtlich Konformität mit den geltenden internationalen Standards und macht Verbesserungsvorschläge. Da die Berichte über die einzelnen Länder auf der Internet-Seite der FATF veröffentlicht werden, ist ein Vergleich ohne weiteres möglich. Die FATF hat der Schweiz in ihrer Untersuchung ein umfassendes und effizientes Geldwäschereibekämpfungs-Regime attestiert, da sie die meisten der Empfehlungen umgesetzt hat. Hingegen kritisiert sie die mangelnde Umsetzung der revidierten Empfehlungen bei der Ausdehnung der Vortaten zur Geldwäscherei und bei der Behandlung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs. Auch die Inhaberaktie soll die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten an Unternehmen unnötig erschweren.

Ausserdem werden dem Bundesrat aufgrund zweier parlamentarischer Vorstösse zwei Berichte zu rechtsvergleichenden Aspekten der Geldwäschereibekämpfung und zum Kosten-Nutzen-Verhältnis vorgelegt werden. Erst danach soll die Botschaft ausgearbeitet werden. ■

Kasten 1

Vom Bundesrat verordneter Marschhalt

Am 7. Juni 2005 verkündete Bundesrat Merz im Rahmen einer Tagung zur Geldwäschereibekämpfung einen Marschhalt. Die Umsetzung der FATF-Empfehlungen, welche die Schweiz mit viel Elan angegangen war, soll neu überdacht werden. Er nahm die harsche Kritik im Rahmen der Vernehmlassung ernst, wies aber gleichzeitig darauf hin, dass es beim Marschhalt keinesfalls darum gehe, sich ins Gras zu legen und auszuruhen; vielmehr sollen die Socken hochgezogen, der Rucksack neu gepackt und allenfalls die Karte nochmals neu studiert werden.

Er betonte, dass eine gute Reputation und das damit einhergehende Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz von vitalem Interesse seien. Gleichzeitig wies er aber darauf hin, dass kein noch so grosser und feinmaschiger Kontrollapparat verhindern könne, dass Fehler passieren.

Der Bundesrat schlägt einen Mittelweg vor. Einerseits soll grosses Gewicht auf ein wirksames Abwehrdispositiv gelegt werden, andererseits soll ein Alleingang des Musterschülers Schweiz, der den Finanzintermediären hohe zusätzliche Kosten aufbürden würde, verhindert werden. Namentlich wolle er über die Regulierung keine Strukturpolitik betreiben, indem kleinere Institute aus dem Markt gedrängt würden. Damit steht der Bundesrat im Einklang mit der – bereits durch die Schweizerische Bankiervereinigung vorgebrachten – Forderung nach einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis von Regulierungsvorhaben.

Der Entscheid des Bundesrates wurde von den Betroffenen wie auch den Parteien überwiegend begrüsst.