

**Änderung des Geldwäschereigesetzes
(Meldestelle für Geldwäscherei; Zusammenarbeit mit
ausländischen Behörden)**

Erläuternder Bericht und Vorentwurf

Bundesamt für Polizei (fedpol)

Bern, Dezember 2011

Übersicht

Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über ein umfassendes und international anerkanntes Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Den zentralen gesetzlichen Rahmen legt das Geldwäschereigesetz (GwG) vom 10. Oktober 1997 fest. Ein wichtiger institutioneller Pfeiler in diesem Dispositiv ist die Meldestelle für Geldwäscherei (Meldestelle). Sie nimmt die Meldungen der Finanzintermediäre bezüglich Geldwäscherei, deren Vortaten, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung entgegen.

Der Meldestelle ist es gemäss geltendem Recht verwehrt, ihren ausländischen Partnerbehörden im Rahmen der Amtshilfe auch Finanzinformationen, Bankkontonummern, Informationen zu Geldtransaktionen oder Kontosaldi, zur Verfügung zu stellen. Diese sind nach dem geltenden schweizerischen Recht vom Bankkundengeheimnis beziehungsweise vom Amtsgeheimnis erfasst.

Diese Situation wirkt sich in der Bekämpfung der Geldwäscherei für alle Beteiligten und namentlich auch die Schweiz selbst nachteilig aus. Diverse ausländische Meldestellen halten nämlich Gegenrecht und lassen der Meldestelle ihrerseits keine Finanzinformationen zukommen. Somit liegt es im Interesse der Schweiz, den durch das Bankgeheimnis bedingten Behinderungen des Amtshilfenvollzugs ein Ende zu setzen und die Meldestelle in die Lage zu versetzen, am Austausch von allen verfügbaren Daten teilzuhaben und namentlich auch Finanzinformationen mit ihren ausländischen Partnerstellen austauschen zu können.

Das zentrale internationale Forum im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ist die „Groupe d'action financière“ (GAFI), an dem auch die Schweiz teilnimmt. Die GAFI definiert internationale Regulierungsstandards in diesem Bereich durch den Erlass von politisch verbindlichen Empfehlungen. Diese Empfehlungen werden gegenwärtig überarbeitet; die Revision soll an der Plenarversammlung der GAFI vom Februar 2012 verabschiedet werden. Zwei dieser Empfehlungen betreffen die Aufgaben und Befugnisse der nationalen Geldwäscherei-Meldestellen (Financial Intelligence Units, FIUs), in der Schweiz also der Meldestelle. Noch bevor die Überarbeitung der GAFI-Empfehlungen formell abgeschlossen ist, hat die internationale Vereinigung der nationalen Meldestellen, die sogenannte Egmont-Gruppe, an der nebst den FIUs von 126 anderen Staaten auch die schweizerische Meldestelle teilnimmt, deren Praxis bezüglich des internationalen Informationsaustausches formell als ungenügend erklärt. Sie verlangt, dass die Meldestelle ihren ausländischen FIU-Partnerbehörden auch konkrete Finanzinformationen wie Bankkontonummern, Informationen zu Geldtransaktionen oder Kontosaldi zur Verfügung stellt und die Schweiz nationales Recht entsprechend anpasst. Andernfalls droht der Meldestelle, die als einziges Egmont-Mitglied keine Finanzinformationen mit anderen FIUs austauscht, der Ausschluss aus der Egmont-Gruppe.

Vor dem Hintergrund, dass die Haltung der internationalen Organe im Einklang mit dem Interesse der Schweiz steht, vollumfänglich am Amtshilfeverkehr teilzunehmen, hält es der Bundesrat für angezeigt, der internationalen Aufforderung nachzukom-

men. Die Schweiz wie auch ihr Finanzplatz haben zudem ein überwiegendes Interesse daran, dass die Mitgliedschaft der Meldestelle in der Egmont-Gruppe wie auch die anerkannte Rolle der Schweiz in der GAFI erhalten bleiben. Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird auch ein Beitrag zur Umsetzung der Finanzmarktstrategie des Bundes zur Stärkung der Integrität des schweizerischen Finanzplatzes geleistet.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Teilrevision des Geldwäschereigesetzes sollen die Befugnisse der Meldestelle so weit ergänzt werden, dass diese auch künftig den Standards von Egmont-Gruppe und GAFI entsprechen. Der Meldestelle soll es ermöglicht werden, neu auch Finanzinformationen an ausländische FIUs weiterzugeben, also Informationen, die heute unter den Schutz des Bankkunden- beziehungsweise des Amtsgeheimnisses fallen. Einer Umgehung der Rechtshilfe wird dadurch vorgebeugt, dass die von der Meldestelle gelieferten Finanzinformationen einer Verwendungsbeschränkung unterliegen: Sie dürfen nur zu Analyse Zwecken verwendet werden und nicht als Beweismittel in einem Strafverfahren.

Weiter wird die Informationsbefugnis der Meldestelle gegenüber den Finanzintermediären punktuell erweitert: Sie soll neu Informationen auch bei dritten Finanzintermediären einfordern können, also bei solchen, die nicht selber eine Verdachtsmeldung nach Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 des Strafgesetzbuches (StGB) erstattet haben. Dies ist dort der Fall, wo für die Meldestelle erst aufgrund der Analyse der Verdachtsmeldung erkennbar wird, dass ein oder mehrere Drittfinanzintermediäre in verdächtige Transaktionen oder in die verdächtige Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren. Es besteht somit immer ein konkreter Bezug zu einer bei der Meldestelle eingegangenen Verdachtsmeldung nach Artikel 9 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB. Unverändert gilt also die konzeptionelle Vorgabe, dass es nicht Aufgabe der Meldestelle ist, unabhängig von einer Verdachtsmeldung nach verdächtigen Transaktionen zu forschen. Sie soll weiterhin auf eine Analyse- und Weiterleitungsfunktion beschränkt bleiben und keine (polizeiliche) Ermittlungsfunktion wahrnehmen. Mit dieser punktuellen Erweiterung wird wiederum auch der Gehalt der Informationen, die die Meldestelle im Rahmen der internationalen FIU-Amtshilfe einspeisen kann, erhöht.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Die Tätigkeit der GAFI und deren Bedeutung für die Schweiz	5
1.1.2 Die Meldestelle als Teil des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und ihre internationale Vernetzung	5
1.1.3 Aufgaben und Bedeutung der Egmont-Gruppe	6
1.1.4 Neue Entwicklungen der internationalen Normsetzung im Aufgabenbereich der Meldestelle	7
1.1.5 Die Verwarnung auf Suspendierung der Meldestelle durch die Egmont-Gruppe	11
1.1.6 Interesse der Schweiz an einer ungehinderten Teilnahme ihrer Meldestelle am Amtshilfeverkehr	12
1.2 Auftrag	12
1.2.1 Die vorliegende Änderung des GwG	12
1.2.2 Verhältnis zum zukünftigen Projekt des EFD «Umsetzung der GAFI-Empfehlungen»	13
1.2.3 Verhältnis zum Projekt Erneuerung der Polizeigesetzgebung des Bundes: Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG)	14
1.3 Die wesentlichen Neuerungen im Überblick	14
1.3.1 Informationsaustausch mit ausländischen FIUs	14
1.3.2 Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären	15
1.3.3 Zusammenarbeitsverträge mit FIUs	16
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	17
3 Auswirkungen	27
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	27
3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	27
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	28
5 Rechtliche Aspekte	28
5.1 Verfassungsmässigkeit	28
5.2 Gesetzmässigkeit	28
5.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
5.4 Erlassform	29
5.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	29
Titel Rechtstext (Entwurf)	30

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Die Tätigkeit der GAFI und deren Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz bekennt sich zu einem sauberen und integren Finanzplatz, der entsprechend über ein griffiges und glaubwürdiges Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verfügen muss. Im Wissen, dass Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung grenzüberschreitenden Charakter haben, beteiligt sich die Schweiz an der «Groupe d'action financière» (GAFI¹) seit deren Gründung im Jahr 1989. Deren Ziel ist es, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sicherzustellen und entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten. So hat die GAFI bis heute 40 Empfehlungen formuliert, die den international anerkannten und massgeblichen Standard in den genannten Bereichen darstellen. Im Nachgang zu den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 wurden zusätzlich neun Spezialempfehlungen betreffend die Terrorismusfinanzierung verabschiedet. Die GAFI führt in regelmässigen Abständen Prüfungen durch, inwieweit ihre Empfehlungen in den einzelnen Ländern eingehalten werden. Die Schweiz wurde letztmals 2005 im Rahmen des dritten Evaluationszyklus² begutachtet und gab bisher zu keinen Beanstandungen Anlass. Die Schweiz hat ihr Geldwäscherei-Abwehrdispositiv weitgehend im Einklang mit den GAFI-Empfehlungen aufgebaut und weiterentwickelt. Deren Einhaltung stärkt die Reputation der Schweiz mit ihrem international bedeutenden Finanzplatz.

Die Empfehlungen der GAFI wurden bis Mitte 2003 vollständig überarbeitet und an deren Plenarversammlung im Juni 2003 verabschiedet.

1.1.2 Die Meldestelle als Teil des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und ihre internationale Vernetzung

Die GAFI-Empfehlung 26 verlangt, dass jedes Land über eine unabhängige, zentrale Meldestelle für Verdachtsmeldungen (Financial Intelligence Unit, FIU) verfügt. Diese soll auf nationaler Ebene zuständig sein einerseits für den Empfang und die Analyse von Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre bezüglich Geldwäscherei, deren Vortaten und Terrorismusfinanzierung. Andererseits soll sie diese Meldungen nach deren Analyse allenfalls an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiterleiten können. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Staaten ihre FIUs mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet haben: Einzelne FIUs können selber verdächtige Vermögenswerte sperren, Transaktionen aufschieben oder Finanzinformationen direkt bei Finanzintermediären (unabhängig von einer Verdachtsmeldung) einholen (auch im Namen einer ausländischen FIU). Andere FIUs sind reine Empfangs- beziehungsweise Analysestellen und lediglich zur Weiterleitung von Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden befugt. Sie sind damit administrativer Natur.

In der Schweiz nimmt die Meldestelle für Geldwäscherei MROS (Money Laundering Reporting Office Switzerland, nachstehend: Meldestelle), gestützt auf Artikel

¹ Englisch: Financial Action Task Force (FATF); www.fatf-gafi.org.

23 ff. des Geldwäschereigesetzes² (GwG), die Funktion der FIU wahr. Die Meldestelle ist dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert. Ihre Hauptaufgabe ist die Entgegennahme und die Analyse von Verdachtsmeldungen in Zusammenhang mit Geldwäscherei, deren Vortaten, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung. Im Rahmen der Amtshilfe mit nationalen Behördenstellen und anerkannten ausländischen FIUs bietet sie Unterstützung in der Bekämpfung der Geldwäscherei, des organisierten Verbrechens und der Terrorismusfinanzierung. Daneben übt sie weitere Aufgaben aus wie die Sensibilisierung und Schulung der Finanzintermediäre im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und veröffentlicht einen anonymisierten statistischen Jahresbericht. Die Meldestelle ist damit bei den administrativen FIUs einzuordnen.

Die internationale Zusammenarbeit zwischen gleichgestellten Behörden des In- und Auslandes ist Gegenstand der GAFI-Empfehlung 40. Dazu zählt auch die Amtshilfe (Informationsaustausch) zwischen Meldestellen. Im Rahmen der geltenden Amtshilfebestimmung in Artikel 32 GwG kann die Meldestelle den ausländischen FIUs bei ihr verfügbare Personendaten grundsätzlich weitergeben. Diese Daten umfassen Informationen zu laufenden Straf- und Rechtshilfeverfahren mit Angabe des Ermittlungsgrundes und der zuständigen Staatsanwaltschaft und weiter auch Informationen zu polizeilichen Erkenntnissen, zu ausländerrechtlichem Status und zu rechtskräftigen Verurteilungen. Auch Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie Handelsregisterinformationen, werden aufbereitet und weitergeleitet. Konkrete personenbezogene Informationen über den Finanzintermediär, der die Verdachtsmeldung erstattet hat (beispielsweise dessen Name) und andere Finanzinformationen unterliegen hingegen dem Bankkunden- beziehungsweise dem Amtsgeheimnis, so Bankkontonummern, Informationen zu Vermögenstransaktionen, Kontosalidi, Vertragspartner, Namen wirtschaftlich Berechtigter, weitere involvierte Konti etc. Solche Informationen dürfen deshalb gemäss geltendem Recht von der Meldestelle nicht an ausländische FIUs weitergeben werden. Diese sogenannten Finanzinformationen dürfen nur auf dem ordentlichen Rechtshilfeweg, das heisst mit einer justiziellen Genehmigung, übermittelt werden.

1.1.3 Aufgaben und Bedeutung der Egmont-Gruppe

Im Jahre 1995 gründeten FIUs verschiedener Länder die Egmont-Gruppe.³ Diese Gruppe vereinigt heute 127 FIUs weltweit. Die Schweiz ist mit ihrer Meldestelle seit 1998 Mitglied. Die Egmont-Gruppe hat zum Hauptziel, den effizienten und gesicherten internationalen Informationsaustausch unter FIUs nach allgemein anerkannten Grundsätzen des vertrauensvollen Umgangs mit Informationen zu unterstützen und zu fördern. Auch bildet sie eine internationale Plattform, um die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung global im Expertenkreis zu diskutieren und voranzubringen. Dabei steht der operationelle und nicht der politische Gedankenaustausch im Vordergrund. Gleichzeitig ist der Einfluss der Egmont-Gruppe auf andere Foren, wie insbesondere die GAFI, nicht unbeachtlich. Die Egmont-Gruppe verfügt heute über einen Beobachterstatus innerhalb der GAFI und nimmt in dieser Funktion regelmässig an deren Sitzungen und Arbeiten teil. Sie agiert aktiv, wenn es darum geht, Standards im Bereich der Tätigkeit, der Funktion und der Befugnisse von FIUs auszuarbeiten. Daher kann die Egmont-Gruppe Einfluss auf die Entwicklung der GAFI-Standards im Bereich FIUs ausüben.

² SR 955.0

³ www.egmontgroup.org

Die Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont-Gruppe ist für einen nationalen Finanzplatz wichtig, weil die Aufnahme an gewisse Qualifikationsmerkmale gebunden ist. Sie verleiht demnach der FIU eine Art "Gütesiegel" im Bereich der internationalen Kooperation bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Im Rahmen der Länderprüfungen wird dieser Aspekt der Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont-Gruppe durch die GAFI geprüft. Die massgebende Interpretativnote zur Empfehlung 26 der GAFI verweist denn auch deutlich darauf: *«Lorsqu'un pays a créé une CRF [cellule de renseignements financiers], il devrait envisager de demander l'adhésion au Groupe Egmont»*.⁴

Voraussetzung für einen Beitritt und für die Beibehaltung der Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe ist, dass die FIU die Egmont-Definition einer FIU erfüllt, welche der GAFI-Empfehlung 26 entspricht. Des Weiteren muss die FIU operationell tätig und gewillt sein, den Grundsätzen der Egmont-Gruppe nachzuleben und deren Prinzipien des Informationsaustausches unter FIUs zu erfüllen. In den Worten der Interpretativnote zur Empfehlung 26 der GAFI: *«Les pays devraient tenir compte de la «Déclaration de mission» du Groupe Egmont et de ses «Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent». Ces documents énoncent d'importantes lignes directrices concernant le rôle et les fonctions des CRF ainsi que les mécanismes d'échange d'informations entre CRF.»*⁵ Weitere Verweise betreffend die Mitgliedschaft einer FIU und die Einhaltung von Grundsätzen und Prinzipien der Egmont-Gruppe im internationalen Informationsaustausch zwischen FIUs finden sich im Grundsatzdokument der GAFI zur Methodologie betreffend die Länderexamen⁶. Mit diesen und weiteren Hinweisen auf die Egmont-Gruppe macht die GAFI deutlich, dass sie der Mitgliedschaft in dieser Gruppe einen wichtigen Stellenwert innerhalb des Dispositivs eines Finanzplatzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beimisst.

FIUs, die im Verlauf ihrer Mitgliedschaft den sich stetig weiterentwickelnden Grundsätzen der Egmont-Gruppe nicht mehr genügend nachkommen, werden durch die Egmont-Gruppe einem Verfahren wegen Nichteinhaltung ihrer Grundsätze, einem sogenannten Non-Compliance-Verfahren unterworfen, das bei Nichtlösung des Problems als *ultima ratio* sogar den Ausschluss aus der Egmont-Gruppe vorsieht.

1.1.4 Neue Entwicklungen der internationalen Normsetzung im Aufgabenbereich der Meldestelle

Im Oktober 2009 beschloss die GAFI, ihre Empfehlungen im Hinblick auf einen vierten Evaluationszyklus einer Teilrevision zu unterziehen. Die Anpassungsarbeiten wurden unverzüglich aufgenommen. Gegenstand der Revisionsarbeiten sind auch die für Funktion und Tätigkeit der FIUs massgeblichen Empfehlungen 26 und 40. Die Arbeiten in den Expertengruppen der GAFI zu diesen beiden Empfehlungen und den dazugehörigen Interpretativnoten sind weitgehend abgeschlossen und werden voraussichtlich an der Plenarversammlung der GAFI im Februar 2012 verabschiedet.

⁴ www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/35/44493376.pdf.

⁵ <http://www.egmontgroup.org/library/egmont-documents>

⁶ Kriterium 26.9 und 26.10 der Empfehlung 26.

a) Empfehlung 40 der GAFI: Weitergabe von Finanzinformationen

Überblick: Mit der Teilrevision von Empfehlung 40 sollen die FIUs unter anderem neu ausdrücklich dazu verpflichtet werden, alle bei ihnen verfügbaren Informationen (auch sogenannte Finanzinformationen) untereinander auszutauschen (*«all information required to be accessible or obtainable directly or indirectly by the FIU under the FATF Recommendations, in particular under [Recommendation] 26»*). Die Anrufung nationaler Geheimnisschutznormen zwischen FIUs soll ausgeschlossen sein.

Damit würde ein Konflikt mit dem geltenden schweizerischen Recht entstehen. Denn wie bereits erwähnt (siehe oben, Ziff. 1.1.2), verbietet es dieses der Meldestelle, konkrete Finanzinformationen, wie die Namen der meldenden Finanzintermediäre oder Bankkontonummern, deren Transaktionen, Kontosaldis etc. an ausländische FIUs weiterzugeben. Diese Informationen unterliegen dem Bankkundengeheimnis (Art. 47 Bankengesetz [BankG]; SR 952.0) und können nur unter den Voraussetzungen der Rechtshilfe ausgetauscht werden. Das Bankkundengeheimnis ist eine strafrechtlich sanktionierte Schweigepflicht der im Bankgeschäft tätigen Personen. Die Grundlage der Schweigepflicht wird nach überwiegender Auffassung im Privatrecht, und zwar im Persönlichkeitsrecht und im Auftragsrecht, gesehen. Da der privatrechtliche Persönlichkeitsschutz dem verfassungsrechtlichen Schutz der Privatsphäre zugerechnet werden kann, erscheint das Bankkundengeheimnis auch als Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes. Zwar unterliegt dem Bankkundengeheimnis direkt nur der Personenkreis, der ausdrücklich in Artikel 47 BankG aufgezählt ist. Indirekt ist das Bankkundengeheimnis aber auch durch die Meldestelle zu beachten, und zwar nach Massgabe des Amtsgeheimnisses nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0), dem die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und damit das Personal der Meldestelle unterstehen. Das Amtsgeheimnis erfasst grundsätzlich alle nichtöffentlichen Informationen und Akten aus ihrem Tätigkeitsbereich, solange ein Geheimhaltungsinteresse besteht, also auch die dem Bankkundengeheimnis unterliegenden Informationen.

Eine Erweiterung der Amtshilfe der Meldestelle auf geheimnisgeschützte Finanzinformationen liesse sich nicht allein über eine neue Auslegung des geltenden Geldwäschereigesetzes bewerkstelligen. Dies erfordert vielmehr eine Änderung der entsprechenden formell-gesetzlichen Grundlage.

Von Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang auch das *Übereinkommen des Europarats⁷ Nr. 198 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus vom 16. Mai 2005* (in Kraft getreten am 1. Mai 2008). Der Terrorismus finanziert sich nicht nur durch das Waschen von Geld aus kriminellen Handlungen, sondern auch durch legale Aktivitäten. Deshalb hat der Europarat beschlossen, seine Konvention von 1990⁸, welche von der Schweiz 1993 ratifiziert wurde, mit der Konvention Nr. 198 zu aktualisieren und zu erweitern. Diese neue Konvention ist nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC-Konvention; SR 0.311.54) der zweite internationale Vertrag, der sowohl die Prävention als auch die Kontrolle der

⁷ *Council of Europe Treaty Series - No. 198* "Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism" (Warsaw, 16.V.2005), zu finden auf: <http://convention.coe.int>

⁸ *Council of Europe Treaty Series - No. 141; a.a.O.*

Geldwäscherei sowie die Finanzierung des Terrorismus erfasst. Laut dieser Konvention ist der schnelle Zugang zu Finanzdaten oder Informationen über Vermögenswerte krimineller Organisationen – Terrorgruppen eingeschlossen – der Schlüssel zu erfolgreichen präventiven und repressiven Maßnahmen und schließlich der beste Weg, solche Organisationen zu stoppen. In diesem Zusammenhang ist für die Meldestelle von grosser Bedeutung, dass mit der Konvention Nr. 198 erstmals ein völkerrechtlich verbindliches Instrument geschaffen wurde, welches detaillierte Vorgaben über die Aufgaben und Kompetenzen einer FIU enthält.⁹ So legt insbesondere Artikel 46 Absatz 5 der Konvention in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Meldestellen fest, dass die ersuchte Meldestelle alle sachdienlichen Informationen, einschließlich der zugänglichen Finanzinformationen und der in dem Ersuchen erbetenen Daten der Ermittlungsbehörden, zur Verfügung stellen muss, ohne dass ein förmliches Ersuchen nach den zwischen den Vertragsparteien anwendbaren Übereinkünften gestellt werden muss. Artikel 53 Absatz 2 sieht zwar vor, dass jeder Staat oder die Europäische Union bei der Unterzeichnung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in einer an den Generalsekretär gerichteten Erklärung das Recht vorbehalten kann, Artikel 46 Absatz 5 ganz oder teilweise nicht anzuwenden. Mit einer Änderung des Geldwäschereigesetzes im Sinne dieser Vorlage (Befugnis zur Weiterleitung von Finanzinformationen) würde es der Schweiz möglich, die Konvention Nr. 198 ohne diesbezüglichen Vorbehalt zu ratifizieren.

Die Schweiz hat die Konvention Nr. 198 noch nicht unterzeichnet beziehungsweise ratifiziert. Die Ratifizierung setzt nämlich unter anderem voraus, dass Insiderhandel und Kursmanipulation als Vortaten zur Geldwäscherei ins Schweizer Recht übernommen werden. Der Bundesrat hat am 31. August 2011 die entsprechende Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch) verabschiedet und dem Parlament unterbreitet¹⁰.

Stellungnahme der Egmont-Gruppe: Der Umstand, dass die schweizerische Meldestelle als einzige Meldestelle der Egmont-Gruppe keine Finanzinformationen mit anderen FIUs austauscht, ist innerhalb der Egmont-Gruppe verschiedentlich auf Kritik gestossen. Diese Kritik mündete schliesslich in ein offizielles Schreiben des Vorsitzenden der Egmont-Gruppe vom 19. Juli 2010 an die Meldestelle. Darin wurde festgehalten, es widerspreche dem Zweck und den Prinzipien dieses Gremiums, dass die Meldestelle keine Finanzinformationen austausche. Insbesondere wurde immer wieder betont, dass zu den Informationen, welche als bei einer FIU verfügbar zu betrachten sind, wesentlich auch Finanzinformationen gehören, da die Analyse vor allem dieser Informationen das Kerngeschäft einer Meldestelle betreffen würde. Auch in den Diskussionen der Arbeitsgruppen der GAFI zur Teilrevision der Empfehlung 40 in Zusammenhang mit FIUs haben Fachleute einiger Delegationen immer wieder darauf hingewiesen, dass das Nichtaustauschen von Finanzinformationen zwischen FIUs dem Sinn und Zweck der Empfehlung 40 widerspreche (mehr dazu unter Ziff. 1.1.5).

Ergebnis: Im Rahmen der Arbeiten zur Teilrevision der GAFI-Empfehlungen wurde festgestellt, dass der erwähnte Vorbehalt der Schweiz zugunsten von Geheimnisschutznormen (Bankkunden- bzw. Amtsgeheimnis) weder in den Arbeitsgruppen der GAFI, noch unter den 126 Mitgliedern der Egmont-Gruppe Unterstützung findet.

⁹ Art. 1 Bst. f, 2, 14, 46 und 47 der Konvention 198

¹⁰ BBl 2011 6873 ff.

Dies bewog den Bundesrat im September 2010 zum Beschluss, dass die Schweiz nach Verabschiedung der Teilrevision der GAFI-Empfehlungen, die voraussichtlich im Februar 2012 stattfinden wird, die notwendigen Anpassungen im Bundesrecht, namentlich im Geldwäschereigesetz, vornehmen wird.

b) Empfehlung 26 der GAFI: Informationsgewinnung durch die Meldestelle

Die Empfehlung 26 regelt die Hauptfunktionen und die Kompetenzen der FIUs. Auch sie wurde anlässlich der Teilrevision der Empfehlungen der GAFI im Jahr 2003 in wesentlichen Punkten neu formuliert, mit entsprechenden Folgen für die schweizerische Meldestelle. Die Empfehlung 26 verlangt in ihrer geltenden Fassung, dass die FIU die einzige zentrale Behördenstelle eines Landes ist, welche Verdachtsmeldungen erhält, analysiert und allenfalls weiterleitet. Die FIU soll gemäss bestehender Empfehlung 26 auch Informationen bei Finanzintermediären aktiv beschaffen können, sofern das nationale Recht dies zulässt. Dieser Vorbehalt des nationalen Rechts ist aus dem aktuellen Entwurf für die Neufassung der Empfehlung 26 ersatzlos gestrichen worden. Konsequenterweise wird sowohl in der Empfehlung 26 wie auch in der dazugehörigen Interpretativnote neu verlangt, dass die Meldestelle in der Lage sein muss, neben den bereits passiv erhaltenen Informationen aus einer Verdachtsmeldung aktiv weitere zusätzliche Informationen bei Finanzintermediären einzuholen, damit sie ihre Funktion als Meldestelle korrekt (*«properly»*) ausüben kann (Entwurf der Empfehlung 26: *«The FIU should be able to obtain additional information from reporting entities and should have access on a timely basis to the financial, administrative and law enforcement information that it requires to properly undertake its functions.»*).

Im Rahmen der Arbeitsgruppe der GAFI wurde insbesondere diskutiert, wie weit die Befugnis der FIU, sich aktiv bei einem Finanzintermediär Informationen zu beschaffen, gehen soll: Soll die FIU nur Rückfragen beim meldenden Finanzintermediär und nur zur von ihm unvollständig eingereichten Verdachtsmeldung stellen können? Oder soll sie auch bei Drittfinanzintermediären, die zwar selber keine Verdachtsmeldung eingereicht haben, aber aus der Verdachtsmeldung oder einer Analyse der FIU als involvierte Finanzintermediäre erkennbar werden, aktiv Informationen einfordern können? Die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der zuständigen GAFI-Arbeitsgruppe, insbesondere auch die dort vertretene Egmont-Gruppe, sprachen sich klar für eine noch weiter gehende Lösung aus. Danach soll die FIU befugt sein, unabhängig von einer konkreten Verdachtsmeldung bei Finanzintermediären Informationen aktiv einfordern zu können, wenn die FIU diese Informationen benötigt, um ihre Funktion als FIU pflichtgemäss ausüben zu können. Die FIU dürfe, so die Mehrheit der GAFI-Arbeitsgruppenmitglieder, nicht auf Informationen eines meldenden Finanzintermediärs beschränkt sein. Nur so sei sie in der Lage, auch ausserhalb einer eingereichten Verdachtsmeldung gründliche Analysen zu erstellen, die Funktion einer FIU korrekt auszuüben und damit als schlagkräftiges Instrument im Kampf gegen die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu agieren.

Das geltende schweizerische Recht gestattet der Meldestelle eine aktive Informationseinforderung gegenüber Finanzintermediären nur beschränkt: Sie kann nur beim meldenden Finanzintermediär, der eine unvollständige Verdachtsmeldung eingereicht hat, die fehlenden Informationen nachfordern. Im Ergebnis erfüllt die Meldestelle die neuen Anforderungen der Empfehlung 26 somit nicht.

Stellungnahme der Egmont-Gruppe: Zurzeit überarbeitet die Egmont-Gruppe ihre eigenen Prinzipien, Regeln und «Best Practices» in Bezug auf die sich abzeichnenden neuen Empfehlungen der GAFI. Dabei beabsichtigt sie, die erwähnte weite Interpretation der GAFI-Empfehlung 26 umzusetzen.

Ergebnis: Soll die Meldestelle auch künftig in der Lage sein, sowohl die neue Empfehlung 26 der GAFI als auch die Prinzipien der Egmont-Gruppe einzuhalten, erfordert dies entsprechende Anpassungen auf formell-gesetzlicher Ebene, das heisst im GwG. Denn das geltende Recht versagt der Meldestelle die Befugnis zur aktiven Informationsbeschaffung bei Drittfinanzintermediären.

1.1.5 Die Verwarnung auf Suspendierung der Meldestelle durch die Egmont-Gruppe

Die Egmont-Gruppe hat die Meldestelle in ihrem Schreiben vom 19. Juli 2010 erstmals offiziell wegen der Nichtweitergabe von Finanzinformationen kritisiert. Dies führte zu diversen Kontakten und Gesprächen zwischen den zuständigen Stellen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Vorstand der Egmont-Gruppe. Dabei stellte die Schweiz klar, dass für die von der Egmont-Gruppe geforderte Weitergabe von konkreten Finanzinformationen zwingend eine Gesetzesänderung notwendig sei und dass diese mit der revidierten Empfehlung 40 der GAFI, welche voraussichtlich im Februar 2012 verabschiedet würde, realisiert werde. Der Egmont-Vorstand wurde auch darüber informiert, dass die Vorsteherin des EJPD das fedpol mit Schreiben vom 20. Juni 2011 beauftragt hatte, den Prozess für die Erarbeitung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen einzuleiten und hierzu eine Arbeitsgruppe einzusetzen. Diese Zusicherung der Schweiz erachtete die Egmont-Gruppe jedoch als zu wenig konkret. Der Egmont-Vorstand beschloss, den Mitgliedern der Egmont-Gruppe (konkret den „Heads of FIU“ als Entscheidgremium) an der Plenarversammlung im Juli 2011 zu beantragen, die schweizerische Meldestelle im Rahmen des Non-Compliance-Verfahrens, das wegen Verstosses gegen grundlegende Egmont-Prinzipien beim Informationsaustausch eröffnet wurde, zu verwarnen und ihr die Suspendierung ihrer Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe anzudrohen („*Warning of Suspension*“). Sie verband diese Verwarnung mit der Vorgabe, dass die Meldestelle innerhalb eines Jahres, d.h. bis im Juli 2012, aufzeigen haben werde, dass die Schweiz den erforderlichen Gesetzgebungsprozess eingeleitet hat. Anlässlich der Plenarsitzung der Egmont-Gruppe am 13. Juli 2011 erhielt der Vertreter des fedpol die Gelegenheit darzulegen, dass die vom Egmont-Vorstand verlangte Einleitung des Gesetzgebungsprozesses nach Ansicht der Schweiz bereits erfolgt war, nachdem die Vorsteherin des EJPD eine Arbeitsgruppe eingesetzt und entsprechend mandatiert hatte. Der Egmont-Vorstand hielt aber an seinem Antrag auf Aussprechen einer «Warning of Suspension» fest. Dies mit der Begründung, dass der Gesetzgebungsprozess erst dann als eingeleitet gelten könne, wenn er das «interne Stadium» überschritten habe. Nach eingehender Diskussion folgten die «Heads of FIU» ihrem Vorsitzenden und sprachen die beantragte Suspendierungsverwarnung aus. Der Vorsitzende der Egmont-Gruppe teilte diesen Beschluss der Meldestelle mit offiziellem Schreiben vom 19. Juli 2011 mit.

Eine Suspendierung oder gar der Ausschluss aus der Egmont-Gruppe hätten für die Meldestelle gravierende Auswirkungen: Sie verlöre ihr Stimmrecht in der Egmont-Gruppe. Auch würde ihr der Zugang zum «Egmont Secure Web», einer besonders gesicherten elektronischen Kommunikationsplattform, verwehrt. Das könnte dazu führen, dass einige FIUs keine Informationen mehr mit ihr austauschen. Dies bedeu-

tete für die Meldestelle, deren Analysearbeit massgeblich auch international ausgerichtet ist, eine besondere Erschwernis. Weiter verlöre die Meldestelle das Recht, bei der Entwicklung von Prinzipien und «Best Practices»⁴⁴ zum Informationsaustausch unter FIUs mitzuwirken. Sie hätte auch keine Möglichkeit mehr, FIUs, die sich nicht an die Regeln des korrekten und vertrauensvollen Umgangs mit ausgetauschten Informationen halten, dem Egmont-Vorstand zu verzeihen oder selber gegen eine fehlbare FIU ein Non-Compliance-Verfahren anzustreben. Es besteht also auch bezüglich Rechtssicherheit in Sachen Amtshilfe unter FIUs ein Interesse der Meldestelle, Mitglied der Egmont-Gruppe zu bleiben. Eine Suspendierung der 13-jährigen Mitgliedschaft der Meldestelle innerhalb der Egmont-Gruppe dürfte zudem negative Auswirkungen auf die Reputation des Schweizer Finanzplatzes haben.

1.1.6 Interesse der Schweiz an einer ungehinderten Teilnahme ihrer Meldestelle am Amtshilfeverkehr

Der Umstand, dass die Meldestelle im Rahmen der Amtshilfe mit ihren ausländischen Gegenstellen wegen des schweizerischen Bankgeheimnisses keine Finanzinformationen weitergeben darf, wirkt sich in der Bekämpfung der Geldwäscherei für alle Beteiligten und namentlich auch die Schweiz selbst nachteilig aus. Diverse ausländische Meldestellen halten nämlich Gegenrecht und lassen der Meldestelle ihrerseits keine Finanzinformationen zukommen (Grundsatz der Reziprozität).

Somit liegt es im Interesse der Schweiz selbst, den durch das Bankgeheimnis bedingten Behinderungen des Amtshilfevollzugs ein Ende zu setzen und die Meldestelle vollumfänglich am Austausch von allen verfügbaren Daten teilhaben zu lassen. So wird die Meldestelle vom Moment an, da sie selbst Finanzinformationen zur Verfügung stellt, im Gegenzug solche Informationen auch seitens ihrer ausländischen Partner-FIUs erhalten. Damit wird die Datenbasis der Meldestelle verbreitert, sodass ihre Analysen zusätzlich an Qualität gewinnen.

1.2 Auftrag

1.2.1 Die vorliegende Änderung des GwG

Ansichts der Verwarnung der Meldestelle durch die Egmont-Gruppe und der damit verbundenen Fristansetzung bis Juli 2012 beschloss die Vorsteherin des EJPD, mit der ohnehin beabsichtigten Anpassung des Bundesrechts in Bezug auf die Belange der Meldestelle (Empfehlung 40) nicht bis zur formellen Verabschiedung der laufenden Teilrevision der GAFI-Empfehlungen in ihrer Gesamtheit zu warten, zumal die GAFI Mitte 2011 entschieden hatte, den ursprünglichen Verabschiedungszeitpunkt von Herbst 2011 auf Februar 2012 zu verschieben. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass die geplante Vorlage zur Umsetzung der teilrevidierten Empfehlungen der GAFI (Gesamtpaket) kaum bis Juli 2012 bereit zur Behandlung im Bundesrat sein dürfte. Die angedrohte Suspendierung der Mitgliedschaft der Meldestelle in der Egmont-Gruppe und die damit verbundenen nachteiligen Folgen für den schweizerischen Finanzplatz können rechtzeitig abgewendet werden, wenn das Thema des Austausches von Finanzinformationen zwischen der Meldestelle und den entsprechenden ausländischen Stellen separat behandelt und bis im Sommer 2012 eine entsprechende Botschaft zuhänden des Parlaments verabschiedet werden kann. Vor diesem Hintergrund beauftragte das EJPD die aufgrund des erwähnten Schreibens vom 20. Juni 2011 eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG MROS-FIU), bis Ende 2011 eine mit den Standards der GAFI und den Prinzipien der Egmont-Gruppe konforme Gesetzesvorlage zum Austausch von Finanzinforma-

tionen zwischen der Meldestelle und den entsprechenden ausländischen Stellen auszuarbeiten. Die von fedpol geleitete IDAG, in welcher auch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF/EFD) und das Bundesamt für Justiz Einsitz hatten, sollte die Vorlage je nach Erkenntnissen und Anträgen der Arbeitsgruppenmitglieder mit weiteren Aspekten der Informationsbearbeitung durch die Meldestelle ergänzen, soweit diese mit der Hauptfrage des Austausches von Finanzinformationen in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen. Einige solche Aspekte wurden denn auch in die Vorlage aufgenommen.

1.2.2 Verhältnis zum zukünftigen Projekt des EFD «Umsetzung der GAFI-Empfehlungen»

Die GAFI hat ihre 40+9 Empfehlungen 2003 letztmals überarbeitet. Seither führt die GAFI einen kontinuierlichen Prozess zu deren Auslegung durch. So entstanden Richtlinien und Best-Practice-Dokumente. Punktuell wurde auch ihre Evaluationsmethodologie revidiert. Nicht revidiert wurden jedoch die Empfehlungen als solche. Die GAFI überprüft regelmässig, ob die nationalen Dispositive ihrer Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung mit ihren Empfehlungen übereinstimmen. Die Schweiz war 2005 Gegenstand einer solchen Evaluation (3. Evaluationszyklus) hinsichtlich der 40+9 revidierten Empfehlungen. Seither hat unser Land mehrere Folgeberichte zum Stand der Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel vorgelegt. Im Oktober 2009 anerkannte die GAFI, dass die Schweiz in diesem Bereich bedeutende Fortschritte erzielt hat. Sie beschloss daher, die Schweiz nur noch alle zwei Jahre und in einem einfacheren Verfahren zu überprüfen, und verlangte die Vorlage eines ersten Berichts im Oktober 2011¹¹.

Der 3. Evaluationszyklus zu den GAFI-Empfehlungen wurde im Juni 2011 abgeschlossen. Dieser Zyklus hat einzelne Probleme im Zusammenhang mit den GAFI-Standards zum Vorschein gebracht, die sich weder durch Richtlinien noch durch Best-Practices-Dokumente oder Änderungen der Evaluationsmethodologie lösen liessen. Aus diesem Grund wurde beschlossen, vor Beginn eines 4. Evaluationszyklus eine Teilrevision dieser Standards durchzuführen. Die verschiedenen zu behandelnden Themen wurden verschiedenen Expertengruppen zugewiesen. Die seit Oktober 2009 laufenden Arbeiten werden voraussichtlich als Gesamtpaket an der Plenarversammlung im Februar 2012 verabschiedet. Es ist davon auszugehen, dass sich der kommende vierte Evaluationszyklus mit den revidierten Empfehlungen beschäftigen wird. Dieser wird frühestens 2013 beginnen. Die einzelnen Staaten verfügen daher über zusätzliche Zeit, um Massnahmen umzusetzen, die im Rahmen des gesamten Revisionspaketes der GAFI allenfalls angenommen werden. Nach dessen Verabschiedung wird der Bundesrat das weitere Vorgehen zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der GAFI festlegen. Er sollte das EFD, das die Schweizer Delegation in der GAFI leitet und intern für die Koordination der GAFI-Arbeiten zuständig ist, beauftragen, im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen auszuarbeiten.

Die vorliegende Teilrevision des Geldwäschereigesetzes soll diesen Arbeiten einer zukünftigen IDAG grundsätzlich nicht vorgreifen. Da diese zukünftige IDAG aller

¹¹Siehe für diesen Bericht: http://www.fatf-gafi.org/infobycountry/0,3380,fr_32250379_32236963_1_70327_43383847_1_1,00.html

Wahrscheinlichkeit nach ihr Mandat nicht vor Ende des ersten Quartals 2012 erhalten kann, beschränkt sich die vorliegende Revision auf zwei Teilaspekte der revidierten Empfehlungen 40 und 26, welche die Meldestelle akut und konkret betreffen: die Informationsweitergabe an die FIUs und die Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären.

1.2.3 Verhältnis zum Projekt Erneuerung der Polizeigesetzgebung des Bundes: Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG)

Im Rahmen des Projekts zur Erneuerung der Polizeigesetzgebung des Bundes hat der Bundesrat mit seinem Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG) vom November 2009 eine Änderung der Artikel 23 Absatz 2, 32 Absatz 1 und 35 Absatz 1 GwG vorgeschlagen¹². Ziel dieser Änderungsvorschläge ist es, die Aufgaben und Befugnisse der Meldestelle klarer zu umschreiben (Art. 23 Abs. 2) und den Informationsaustausch mit den FIUs nach den allgemeinen Bestimmungen zur Polizeikooperation zu regeln, die im 5. Titel des PolAG festgehalten werden. Die vorgeschlagene Änderung von Artikel 32 Absatz 1 GwG sieht demzufolge einen entsprechenden Verweis auf den 5. Titel des PolAG vor. Schliesslich sollte mit einer Streichung von Artikel 35 Absatz 1 GwG das indirekte Auskunftsrecht zum Datenbearbeitungssystem der Meldestelle GEWA aufgehoben werden.

Die Vorschläge zu diesen Änderungen sind in der Vernehmlassung zum PolAG, die vom 27. November 2009 bis zum 15. März 2010 durchgeführt wurde, kaum auf ein Echo gestossen. Einzig die Bankiervereinigung äusserte Bedenken hinsichtlich der Aufhebung der speziellen Regelung der Auskunfterteilung zu GEWA-Daten (sog. indirektes Auskunftsrecht). Zu den übrigen Vorschlägen zur Änderung des GwG sind keine Bemerkungen eingegangen.

Mit Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse zum PolAG hat der Bundesrat den Entscheid über die weiteren Arbeiten zum PolAG aufgeschoben, bis ihm der Bericht zur Klärung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen in der inneren Sicherheit vorliegt. Der Bericht, mit dem das Postulat 10.3045 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen»¹³ beantwortet wird, ist nicht vor März 2012 zu erwarten. Gleichzeitig hat er entschieden, gewisse Aspekte der Vorlage, die verfassungsrechtlich unbestritten sind, durch eine Teilrevision der betreffenden Spezialgesetze vorwegzunehmen.

Die jetzt vorliegende Teilrevision des Geldwäschereigesetzes nimmt – bis auf die Frage des indirekten Auskunftsrechts zu GEWA – die Vorschläge, welche im Rahmen des PolAG vorgebracht wurden, auf.

1.3 Die wesentlichen Neuerungen im Überblick

1.3.1 Informationsaustausch mit ausländischen FIUs

Mit der vorliegenden Änderung des Geldwäschereigesetzes soll die Befugnis der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) bezüglich des Informationsaustauschs mit ausländischen Meldestellen dahingehend präzisiert werden, dass auch verfügbare Finanzinformationen weitergegeben werden können. Bisher gab die Meldestelle

¹² Vgl. Vorlage sowie Ergebnisse der Vernehmlassung
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html>

keine Finanzinformationen weiter, unter Berufung auf den Schutz des Bankkunden bzw. auf das Amtsgeheimnis. Der Austausch von Finanzinformationen zwischen Meldestellen wirkt auf die Rechtsstellung der betroffenen Personen sowie der Finanzintermediäre zurück, sodass dieser nicht durch eine blosser Neuinterpretation des Bankkundengeheimnisses beziehungsweise des Amtsgeheimnisses neu geregelt werden darf. Erforderlich ist eine ausdrückliche, formell-gesetzliche Regelung, wie sie hiermit vorgeschlagen wird. Mit dieser Regulierung werden die Anforderungen aus der GAFI-Empfehlung 40 und die Prinzipien der Egmont Gruppe zum Informationsaustausch unter FIUs umgesetzt (siehe Ziffer 1.1.4).

Die Regelungen im geltenden Geldwäschereigesetz sind in manchen Punkten eher generell gehalten und werden deshalb in Vollzugsverordnungen präzisiert. Auch die Regulierung bezüglich der internationalen Amtshilfe unter Meldestellen ist in Artikel 32 des Geldwäschereigesetzes nur im Grundsatz festgehalten. Die Einzelheiten der Belange der Meldestelle werden in der Verordnung vom 25. August 2004 über die Meldestelle für Geldwäscherei (Meldestellenverordnung, MGwV; SR 955.23) verankert. Artikel 13 MGwV regelt die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden, ohne dabei auf Details der internationalen Amtshilfe einzugehen. Angesichts des Umstands, dass die Weitergabe von Finanzinformationen einen bedeutenden Eingriff in das Bankkundengeheimnis darstellt, soll die Amtshilfe neu detaillierter im Geldwäschereigesetz geregelt werden, was für die Betroffenen zu zusätzlicher Transparenz und Rechtssicherheit führt. Bereits heute gilt, dass die Finanzinformationen, die im Rahmen der Amtshilfe zwischen FIUs ausgetauscht werden, von diesen lediglich zu Analyse Zwecken und nicht zur unmittelbaren Beweisverwertung in einem Verfahren verwendet werden dürfen. Es muss mit anderen Worten auch weiterhin sichergestellt sein, dass Informationen, die zur Beweisverwertung in Verfahren verwendet werden, auf dem Rechtshilfeweg beschafft werden, der den betroffenen Personen prozessförmige Informations- und Verteidigungsrechte gewährt. Dies gilt sowohl für die mit der Schweiz über die GAFI und die Egmont-Gruppe verbundenen Partner als auch für andere Staaten. Zudem muss sichergestellt sein, dass die amtshilfeweise unter FIUs ausgetauschten Finanzinformationen nur zum Analyse Zweck, dem Kerngeschäft einer FIU, und im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei, deren Vortaten, der Organisierten Kriminalität oder Terrorismusfinanzierung verwendet werden dürfen. Zudem werden die Vertraulichkeit der Informationen und deren Weitergabe an Dritte strenger geregelt. Eine Weitergabe erfordert neu die ausdrückliche schriftliche Bewilligung der informationsliefernden Meldestelle. Diese bereits heute im Amtshilfeverkehr unter Meldestellen geltenden Grundsätze sollen neu formellrechtlich im Geldwäschereigesetz ausdrücklich festgehalten werden. Damit wird zusätzliche Rechtssicherheit geschaffen.

1.3.2 Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären

Die Meldestelle ist die zentrale nationale Behördenstelle, die Verdachtsmeldungen im Sinne des Geldwäschereigesetzes entgegennimmt und analysiert. Damit sie ihre Analysen sorgfältig und kompetent erstellen kann, muss sie auf alle mit der Verdachtsmeldung in Zusammenhang stehenden Finanz- und anderen Informationen zugreifen können. Bereits heute kann die Meldestelle bei unvollständig eingereichten Verdachtsmeldungen entsprechende (Finanz-)Informationen beim meldenden Finanzintermediär nachfordern. Dies ergibt sich aus der Meldestellenverordnung (Art. 3, Inhalt und Form der Verdachtsmeldung), aber auch aus dem Zweck der Meldestelle gemäss Geldwäschereigesetz, wonach eine Verdachtsmeldung nur dann korrekt durch die Meldestelle analysiert werden kann, wenn ihr alle hierzu notwen-

digen Fakten vorliegen. Dieses Recht auf Nachforderung gewisser fehlender Finanz- und anderer Informationen beim meldenden Finanzintermediär führte in der Praxis zu Unsicherheiten. Mit der vorliegenden Revision soll diese Befugnis nun ausdrücklich und auf formell-gesetzlicher Ebene im Geldwäschereigesetz geregelt werden. Damit wird nicht zuletzt Rechtssicherheit für die Finanzintermediäre geschaffen.

Gleichzeitig soll die Befugnis der Meldestelle punktuell erweitert werden. Sie soll neu Informationen auch bei dritten Finanzintermediären einfordern können, d.h. bei solchen Finanzintermediären, die nicht selber eine Verdachtsmeldung erstattet haben. Dies ist dort der Fall, wo für die Meldestelle erst aufgrund der Analyse der Verdachtsmeldung erkennbar wird, dass ein oder mehrere Drittfinanzintermediäre in verdächtige Transaktionen oder in die verdächtige Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren. Es besteht somit immer ein konkreter Bezug zu einer bei der Meldestelle eingegangenen Verdachtsmeldung nach Artikel 9 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB.

Der Finanzintermediär ist dabei aufgefordert, der Meldestelle seine Informationen unverzüglich einzureichen. Er muss jedoch nur Informationen weitergeben, über welche er bereits verfügt, wobei sich die Verfügbarkeit auf den ganzen Einflussbereich des Finanzintermediärs (z.B. auf den ganzen Konzern) bezieht. Hingegen muss er keine Informationen bei externen Dritten beschaffen.

Mit dieser Regelung werden die Anforderungen aus der revidierten GAFI Empfehlung 26 beziehungsweise der Interpretativnote dazu und den darauf aufbauenden Prinzipien der Egmont-Gruppe betreffend die Kompetenzen einer FIU teilweise umgesetzt: Es geht um den Grundsatz, dass die Meldestelle umfassenden Zugriff auf Informationen haben muss, welche es ihr erlauben, ihre Analysefunktion in Bezug auf eine Verdachtsmeldung sorgfältig auszuführen. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung würde die Meldestelle dank qualifizierterer Informationslage ihre Analysetätigkeit vertiefen können. Die Neuregelung im Geldwäschereigesetz erstreckt sich hingegen nicht auf den noch weiter gehenden Grundsatz der revidierten GAFI-Empfehlung 26, wonach die Meldestelle auch völlig losgelöst von einer Verdachtsmeldung, basierend auf einer anderen Informationsquelle, Informationen bei einem Finanzintermediär einfordern können sollte.

1.3.3 Zusammenarbeitsverträge mit FIUs

Die Meldestelle kann basierend auf dem geltenden Recht grundsätzlich Informationen (ausser Finanzinformationen) mit ausländischen FIUs austauschen. Es gibt jedoch FIUs, die zur Zusammenarbeit mit ihren Gegenstellen einen Zusammenarbeitsvertrag (Memorandum of Understanding, MoU) benötigen. Diesfalls darf laut den Prinzipien der Egmont-Gruppe eine FIU die Verhandlungen und den Abschluss eines solchen MoU nicht verweigern.¹³ Auch die GAFI äussert sich sehr präzise zu diesem Thema in der revidierten Empfehlung 40, welche die internationale Zusammenarbeit unter Behördenstellen regelt, in Verbindung mit der revidierten Empfehlung 26, was die FIUs betrifft. Die revidierte Empfehlung 40 verlangt, dass dort, wo unter gleichgestellten Behörden ein Zusammenarbeitsvertrag benötigt wird, die Verhandlungen hierzu möglichst rasch an die Hand genommen werden (Recommendation 40: «Should a competent authority need bilateral or multilateral agree-

¹³ Siehe hierzu: Egmont Group, Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, Ziff. A.5, zu finden auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents

ments or arrangements such as a Memorandum of Understanding (MOU), these should be negotiated and signed in a timely way with the widest range of foreign counterparts.»). Die Interpretativnote der GAFI zur Empfehlung 26 geht in Bezug auf Zusammenarbeitsverträge unter FIUs noch weiter und verlangt, dass die jeweiligen FIUs befähigt sein sollten, solche Zusammenarbeitsverträge in eigener Kompetenz abzuschliessen. (Interpretativnote zur Empfehlung 26: «The FIU should also be able to make arrangements or engage independently with other domestic competent authorities or foreign counterparts on the exchange of information.»). Mit der vorliegenden Revision des Geldwäschereigesetzes soll der Meldestelle eine entsprechende Zuständigkeit übertragen werden. Damit würde Konformität mit den revidierten Empfehlungen 26 und 40 der GAFI hergestellt.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Gliederungstitel vor Art.11a (neu)

Mit Artikel 11a werden einerseits bestehende Pflichten der Finanzintermediäre hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Meldestelle im Geldwäschereigesetz neu formuliert und andererseits neue solche Pflichten festgelegt. Gesetzessystematisch sollen diese im 2. Kapitel «Pflichten der Finanzintermediäre» geregelt werden, in einem separaten und neuen 3. Abschnitt «Herausgabe von Informationen».

Art. 11a (neu)

Mit dem neuen Artikel 11a wird einerseits die Befugnis der Meldestelle geregelt, vom meldenden Finanzintermediär beziehungsweise von Drittfinanzintermediären zusätzliche Informationen einzufordern, und andererseits die Pflicht des Finanzintermediärs, diese Informationen herauszugeben:

Absatz 1

a) Befugnis der Meldestelle zur Einforderung von Informationen: Die Neuregelung entspricht einerseits inhaltlich dem geltenden Recht, in dem Sinne, dass neu auf formell-gesetzlicher Ebene festgelegt wird, was heute bereits auf Verordnungsstufe in der MGwV geregelt ist. Es entspricht aber auch dem Zweckgedanken des Geldwäschereigesetzes wie auch der Praxis der Meldestelle, dass der Finanzintermediär auf Aufforderung der Meldestelle unvollständige Verdachtsmeldungen zu ergänzen hat (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 MGwV sinngemäss; Jahresbericht MROS 2008, Punkt 5.5¹⁴). Dabei geht es nicht darum, Informationen einzufordern, die über die eingereichte Verdachtsmeldung hinausgehen. Die eingeforderten Informationen stehen vielmehr immer im engen Zusammenhang mit der eingereichten Verdachtsmeldung. Es ist im Übrigen nicht so – wie in der Praxis seitens der Finanzintermediäre teilweise eingewendet wird –, dass das Nachreichen fehlender Unterlagen (beispielsweise fehlende Kontoauszüge zu verdächtigen Transaktionen, die bereits gemeldet wurden) den Erlass einer Verfügung einer Justizbehörde voraussetzt. Dieses Erfordernis gilt nur in Fällen, da Unterlagen oder Informationen zu einer anderen als der gemeldeten Geschäftsbeziehung verlangt werden. Der Finanzinter-

¹⁴ Zu finden auf:
<http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/themen/kriminalitaet/geldwaescherei/jahresberichte.html>

mediär, der der Aufforderung der Meldestelle nachkommt, verletzt im Übrigen bereits unter geltendem Recht weder das Bankkunden- noch ein Geschäfts- oder Berufsgeheimnis, denn die Einreichung der Verdachtsmeldung und aller damit in Verbindung stehenden Dokumente stützt sich auf Bundesrecht (Geldwäschereigesetz für Meldepflichtsfälle oder Strafgesetzbuch für Melderechtsfälle), womit ein formell-gesetzlicher Rechtfertigungsgrund für diese Handlung besteht.

Insgesamt soll die neue Bestimmung zusätzliche Rechtssicherheit für die Finanzintermediäre schaffen.

b) Pflicht der Finanzintermediäre zur Herausgabe der Informationen: Der Finanzintermediär ist gesetzlich dazu angehalten, die von der Meldestelle eingeforderten Informationen unverzüglich zu liefern. Unter «unverzüglich» wird insbesondere bei Verdachtsmeldungen nach Artikel 9 GwG die kurze Frist von ein bis maximal zwei Arbeitstagen verstanden. Der Grund für diese kurze Frist liegt darin, dass der Meldestelle bei Verdachtsmeldungen gemäss Artikel 9 GwG für ihre Analysearbeit selber nur fünf Arbeitstage zur Verfügung stehen, denn nur so lange sind die Vermögenswerte gesetzlich gesperrt (Art. 10 GwG). In der Praxis reduziert sich diese Frist auf noch drei Arbeitstage, da im Fall einer Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörde der zuständigen Staatsanwaltschaft ebenfalls genügend Zeit eingeräumt werden muss, damit sie über eine weitere Sperrung der Vermögenswerte entscheiden und die entsprechende Verfügung erlassen kann, um einen Abzug der Vermögenswerte zu verhindern. Bei Verdachtsmeldungen nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB besteht diese Dringlichkeit nicht im selben Ausmass, da hier der Finanzintermediär nicht der Pflicht unterliegt, die Vermögenswerte zu sperren. Obwohl auch hier die zügige Analyse der Verdachtsmeldung im Vordergrund steht, ist der zeitliche Handlungsspielraum grösser, und der Zeitpunkt der Einreichung der zusätzlichen Informationen kann mit der Meldestelle im Einzelfall abgesprochen werden.

Der Finanzintermediär muss der Meldestelle nur die bei ihm verfügbaren Informationen liefern. Dieser Grundsatz der Verfügbarkeit bestätigt, dass Aufgabe der Meldestelle die Analyse ist und nicht die Ermittlung verdächtiger Sachverhalte. Die Meldestelle kann denn auch keine weitergehenden Nachforschungen bei Finanzintermediären veranlassen. Als verfügbar gelten alle Informationen, die im gesamten Unternehmen verfügbar sind, das heisst auch solche, die innerhalb des Unternehmens oder Konzerns zuerst in den eigenen Archiven oder Informationssystemen beschafft werden müssen.

Für die Fälle eines Nichtbefolgens der Aufforderung der Meldestelle zur Einlieferung von zusätzlichen Informationen sieht das Geldwäschereigesetz selbst keine Sanktionen vor. Das ist aber auch bei anderen Verpflichtungen des Finanzintermediärs so, wie etwa bei einem Nichteinhalten der Vermögenssperre nach Artikel 10 GwG. In der Lehre ist das Fehlen von Sanktionen verschiedentlich bemängelt worden. Der Bundesrat hat die Frage geprüft, ob mit der vorliegenden Gesetzesrevision Sanktionen für das Nichteinhalten der Vermögenssperre und die Nichtbefolgung der Aufforderung zur Nachlieferung von Informationen eingeführt werden sollen.

Klar ist, dass ein Nichtbefolgen der Pflicht aus Artikel 11a GwG nicht generell unter die Meldepflichtverletzung gemäss Artikel 37 GwG subsumiert werden kann. Denn verletzt wurde ja nicht die Meldepflicht als solche, sondern (lediglich) die Verpflichtung zur Erstattung einer vollständigen Meldung. Nur im Falle, da ein Finanzintermediär eine gänzlich nicht verwendbare Verdachtsmeldung einreicht und er zudem

der Aufforderung zur Nachbesserung nicht nachkommt, könnte allenfalls eine Meldepflichtverletzung im Sinne von Artikel 37 GwG statuiert werden.

Dies alles bedeutet aber nicht, dass ein Verstoss gegen Artikel 11a GwG gänzlich ungeahndet bleiben muss. Die Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA; SR 955.033.0), welche die Umsetzung der Pflichten der Finanzintermediäre zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung genauer regelt, sieht in Artikel 9 vor, dass bei Verletzung der Bestimmungen der GwV-FINMA oder einer von der FINMA anerkannten Selbstregulierungsorganisation die vom Finanzintermediär geforderte Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in Frage gestellt werden kann. Schwere Verletzungen können diesfalls sogar ein Berufsverbot gemäss Artikel 33 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG; SR 956.1) zur Folge haben. Dem GwG unterstehen im Übrigen auch die Spielbanken (siehe Art. 34 Spielbankengesetz [SBG]; SR 935.52). In den Konzessionsurkunden der Spielbanken wird darauf verwiesen, dass unabhängig von den in der Konzessionsurkunde explizit genannten Pflichten die Konzessionärin sämtliche gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen hat, insbesondere diejenigen des GwG und der Geldwäschereiverordnung ESBK (SR 955.021). Sollte sich eine Spielbank weigern, der Meldestelle gemäss Artikel 11a GwG Auskunft zu erteilen, könnte die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) die Auskunfterteilung gestützt auf Artikel 50 SBG verfügen und, sollte sich die Spielbank weiterhin weigern, eine Verwaltungsanktion gemäss Artikel 51 SBG aussprechen.

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat insgesamt zum Schluss gelangt, dass auf eine direkte Sanktionierung wegen Missachtens der Mitteilungspflichten gemäss Artikel 11a im Geldwäschereigesetz verzichtet werden soll.

Absatz 2

Die Neuregelung erweitert gegenüber dem geltenden Recht die Befugnis der Meldestelle zur Informationsbeschaffung bei Finanzintermediären, die selber keine Verdachtsmeldung eingereicht haben (nachstehend Drittfinanzintermediäre). Zwar gewährt bereits der geltende Artikel 3 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360) in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 GwG der Meldestelle die Befugnis, «Auskünfte einzuholen». Praktisch angewendet wurde diese Befugnis bislang nicht, dies nicht zuletzt deshalb, weil die Bestimmung recht unbestimmt formuliert ist. Will die Meldestelle bei einem Drittfinanzintermediär Informationen einholen, so muss sie diesem zwangsläufig - in grösserem oder kleinerem Umfang - Informationen zu den näheren Umständen des betroffenen Falles bekanntgeben. Diese Informationen ermöglichen es dem Drittfinanzintermediär, den Fragepunkt thematisch einzugrenzen, in den bei ihm vorhandenen Unterlagen gezielt nachzuforschen und so die Antwort überhaupt erst zu erteilen. Die Informationen der Meldestelle unterliegen dabei regelmässig dem Amtsgeheimnis. Mit der formell-gesetzlichen Grundlage in Artikel 11a Absatz 2 erhält die Meldestelle den Rechtfertigungsgrund zur Weitergabe von Finanzinformationen an einen Drittfinanzintermediär, womit sie in diesem besonderen Fall vom Amtsgeheimnis entbunden ist.

Der Kreis der Drittfinanzintermediäre, den die Meldestelle gemäss Absatz 2 anfragen können soll, steht, wie in Ziffer 1.3.2 vorstehend dargelegt, immer im Zusammenhang mit der von einem Finanzintermediär eingereichten Verdachtsmeldung und den Erkenntnissen aus der darauf basierenden Analyse. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn aus der Verdachtsmeldung selber oder aus den beigelegten Unterla-

gen unmittelbar ersichtlich ist, dass ein oder mehrere Drittfinanzintermediäre in verdächtige Transaktionen oder in die verdächtige Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren. Weiter kann es vorkommen, dass die Meldestelle aus der von ihr vorgenommenen Analyse der Verdachtsmeldung und unter Einbezug weiterer Informationsquellen folgert, dass ein oder mehrere Drittfinanzintermediäre in verdächtige Transaktionen oder in die verdächtige Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren.

In Bezug auf eine bestimmte «Transaktion» geht es in erster Linie darum, dass die Meldestelle die Möglichkeit erhält, ihre Analyse auf die gesamte erkennbare Datenspur («paper trail») verschiedener beteiligter Finanzintermediäre zu den verdächtigen Vermögensverschiebungen auszudehnen und hierfür benötigte Informationen bei Drittfinanzintermediären einzuholen.

In Bezug auf eine bestimmte «Geschäftsbeziehung» soll die Meldestelle die Befugnis erhalten, auch grundsätzliche Informationen bei Drittfinanzintermediären einfordern zu können, also bei Finanzintermediären, die zwar selber keine Transaktionen für die verdächtige Person vorgenommen haben, aber mit ihr in einer Geschäftsbeziehung stehen oder standen. Zu denken ist hierbei etwa an die Beziehung eines Vermögensverwalters, der in der Regel nur beschränkt oder gar nicht über die von ihm verwalteten Vermögen verfügen kann und somit nicht in die Transaktionen, wohl aber in die Geschäftsbeziehung involviert ist.

Dass ein Drittfinanzintermediär in eine verdächtige Transaktion oder in eine Geschäftsbeziehung involviert ist, kann beispielsweise aus den Kontoauszügen, die einer Verdachtsmeldung beiliegen, *direkt* erkennbar sein. Dieser Umstand kann aber auch *indirekt* erkennbar werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sich durch Abklärungen zu verdächtigen Personen, die die Meldestelle aufgrund einer Verdachtsmeldung in der eigenen Datenbank GEWA¹⁵ vornimmt, ein Hinweis auf eine frühere Anfrage einer ausländischen FIU ergibt, in der eine Beziehung der verdächtigen Person zu einem Drittfinanzintermediär erwähnt wird. Möglich ist auch der zeitlich umgekehrte Ablauf, indem der Meldestelle bereits eine Verdachtsmeldung zu einer bestimmten Person vorliegt und zu einem späteren Zeitpunkt eine ausländische FIU ein Informationsersuchen an die Meldestelle richtet und gleichzeitig auf einen/mehrere Drittfinanzintermediär/e hinweist.

In beiden Fällen der direkten wie der indirekten Erkennbarkeit von Drittfinanzintermediären besteht jedoch immer ein direkter Bezug zu einer bei der Meldestelle eingegangenen Verdachtsmeldung. Mit anderen Worten kann die Meldestelle ohne konkreten Bezug zu einer Verdachtsmeldung bei Drittfinanzintermediären keine Informationen einfordern. Die Meldestelle kann also im Fall, wo ihr eine ausländische FIU Hinweise zu einem Drittfinanzintermediär gibt, ihr aber noch keine Verdachtsmeldung dazu vorliegt, keine Informationen bei diesem Drittfinanzintermediär einfordern.

Mit dieser Neuregelung wird dem Inhalt der neuen GAFI-Empfehlung 26 weitgehend entsprochen. Nicht erfüllt bleibt hingegen die Forderung der GAFI beziehungsweise der Egmont-Gruppe, ausserhalb einer Verdachtsmeldung bei Drittfinanzintermediäre Informationen einfordern zu können (siehe hierzu Ziffer 1.1.4.b zur Empfehlung 26 vorstehend).

¹⁵ Art. 23 Abs. 3 GwG

Absatz 3

Auch der Drittfinanzintermediär untersteht im Übrigen - wie der Finanzintermediär, der die Meldung nach Artikel 9 GwG erstattet hat - dem Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 1 GwG, was dem Grundsatz des Verbots des «tipping-off» der GAFI entspricht. Demnach ist es verboten, jemandem einen warnenden Hinweis auf eine Verdachtsmeldung zu geben.

Artikel 23 Absatz 2

Die Meldestelle nimmt wie alle FIUs drei Kernaufgaben wahr: Sie nimmt Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären entgegen, analysiert diese und leitet sie gegebenenfalls an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter (siehe hierzu: Egmont Group, Statement of Purpose, 24. Juni 1997/23. Juni 2004;¹⁶ Art. 1 Abs. 2 Bst. a-c MGwV sowie oben, Ziff. 1.1.2). Die Weiterleitung an eine Strafverfolgungsbehörde im Verdachtsfall ist Gegenstand von Artikel 23 Absatz 4. Hier, in Absatz 2, geht es um die Aufgaben der Entgegennahme von Verdachtsmeldungen und deren Analyse. Wesentliche Neuerung in Absatz 2 ist, dass nicht mehr auf das Treffen von «Massnahmen nach dem Zentralstellengesetz»¹⁷ verwiesen wird. Soweit als möglich sollen die Mittel der Informationsbeschaffung neu direkt im Geldwäschereigesetz in den Artikeln 11a, 30 und 31 geregelt werden, um die Transparenz der gesetzlichen Regelung zu erhöhen. Nur für einzelne Teil-Regelungsbereiche soll auch künftig auf das Zentralstellengesetz verwiesen werden (vgl. Artikel 31a und die Erläuterungen hierzu).

Im Übrigen wird der bereits im geltenden Gesetz festgehaltene Arbeitsschritt des «Prüfens» der eingegangenen Verdachtsmeldungen durch jenen der Analyse vervollständigt. Wohl gehen «Prüfen» und «Analysieren» ineinander über. Sie sind aber dennoch voneinander zu unterscheiden: Gegenstand der «Prüfung» einer Verdachtsmeldung sind überwiegend deren formelle Aspekte, also die Herkunft der Daten (die Meldestelle kann nur Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären gemäss Art. 2 GwG entgegennehmen) sowie Inhalt und Form der Meldung (vgl. Art. 2 bzw. 3 MGwV). Mit dem «Analysieren» hingegen wird die inhaltliche Vertiefung der Meldung bezweckt. Hierin liegen denn auch die Kernaufgabe einer Meldestelle und der Mehrwert gegenüber der reinen Verdachtsmeldung, den die Meldestelle als Behörde des Bundes erbringt. Die Analyse erfolgt unter Einbezug aller verfügbaren amtlichen Informationen (einschliesslich der Datenbanken, auf die die Meldestelle gemäss Artikel 35a GwG online Zugriff hat) und öffentlicher Quellen. Zu den amtlichen Informationen sind auch jene zu zählen, die die Meldestelle bei einer ausländischen FIU im Rahmen der Amtshilfe, sei es im Rahmen einer aktiven Anfrage oder aufgrund einer Spontaninformation, erhalten hat. Nur wenn die Analyse einen begründeten Verdacht im Sinne von Artikel 23 Absatz 4 GwG ergibt, leitet die Meldestelle die Verdachtsmeldung weiter, ansonsten klassiert sie diese, d.h. sie gibt ihr keine weitere Folge.

Diese Regelung entspricht im Wesentlichen auch dem Vorschlag, wie er im Rahmen der Vernehmlassung zum PolAG zur Diskussion gestellt wurde (vgl. vorne Ziff. 1.2.3).

¹⁶ www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

¹⁷ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360)

Art. 30 (neu) Zusammenarbeit mit ausländischen Meldestellen

Artikel 30 GwG ist die Kernbestimmung der Vorlage. Sie ermächtigt die Meldestelle generell zur Zusammenarbeit mit ausländischen FIUs, unabhängig davon, ob es sich bei der einzelnen FIU um eine solche administrativer, polizeilicher oder justizieller Natur handelt. Diese Bestimmung löst den geltenden Artikel 32 Absatz 1 und 2 GwG ab. Eine ausländische FIU muss nicht Mitglied der Egmont-Gruppe sein, damit die Meldestelle mit ihr Informationen austauschen kann. Ist eine FIU aber nicht Mitglied der Egmont-Gruppe, so prüft die Meldestelle die Voraussetzungen gemäss Artikel 30 Absatz 1 (neu) in geeigneter Form, bevor sie ihr Informationen weitergibt. Ist hingegen eine FIU Mitglied in der Egmont-Gruppe, so kann die Prüfung, ob die Voraussetzungen nach Art. 30 Abs. 1 (neu) erfüllt sind, entfallen. Denn diesfalls besteht die Gewissheit, dass die FIU einer gründlichen Überprüfung anhand der Prinzipien der Egmont-Gruppe unterzogen worden ist, insbesondere was den vertrauensvollen Umgang mit den Informationen betrifft.

Muss die Meldestelle aber feststellen, dass eine ausländische FIU die Voraussetzungen für eine Informationsweitergabe missachtet, so kann sie diesen Austausch – unabhängig davon, ob es sich um ein Mitglied der Egmont-Gruppe handelt oder nicht – jederzeit unilateral einstellen. Sie ist hierzu gemäss Artikel 31 Buchstabe b sogar gesetzlich verpflichtet, falls sich erweist, dass die ausländische FIU den Weg der Rechtshilfe umgangen hat. Ist die fragliche ausländische FIU Mitglied der Egmont-Gruppe, so hat die Meldestelle zudem die Möglichkeit, gegen diese FIU ein Non-Compliance-Verfahren einzuleiten.

Absätze 1 und 2: Die grundsätzliche Befugnis der Meldestelle zur Weitergabe von Informationen an ausländische FIUs ist aus dem geltenden Artikel 32 GwG übernommen, wobei dessen Absatz 1 sich auf den Informationsaustausch mit FIUs polizeilicher oder justizieller Natur bezieht und Absatz 2 auf den Informationsaustausch mit administrativen FIUs. Neu soll Artikel 32 GwG nur noch die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden regeln, während die FIUs mit Artikel 30 eine eigenständige und umfassende Norm erhalten.

Die Qualität der Informationen, die zur Verfügung gestellt werden, soll neu geregelt werden: Nach geltendem Recht und heutiger Praxis darf die Meldestelle den ausländischen FIUs keine Finanzinformationen zur Verfügung stellen. Bei der Weitergabe von Daten zu Personen, zu denen eine Anfrage eingegangen ist, muss sie sich beschränken auf Informationen aus eigenen Erkenntnissen, aus laufenden Straf- und Rechtshilfeverfahren (mit Nennung des Ermittlungsgrundes und der zuständigen Strafverfolgungsbehörde), auf Informationen zu weiteren polizeilichen Erkenntnissen sowie auf Informationen zum ausländerrechtlichen Status und zu rechtskräftigen Verurteilungen. Auch Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie Handelsregisterinformationen, werden aufbereitet und weitergeleitet. Dass eine Verdachtsmeldung von einem Finanzintermediär eingegangen ist und an welche Staatsanwaltschaft diese weitergeleitet wurde, sind Informationen, welche die Meldestelle pauschal, ohne Nennung weiterer Details, an ausländische FIUs weitergibt. Hingegen unterliegen der Name der meldenden Bank und weitere Informationen wie Bankkontonummern, Informationen zu Geldtransaktionen, Kontosaldi und weitere involvierte Konti, also sogenannte Finanzinformationen, dem Bankkundengeheimnis. Sie dürfen deshalb von der Meldestelle aufgrund ihrer Verpflichtung zur Wahrung des Amtsgeheimnisses nicht an ausländische FIUs weitergegeben werden (siehe Erläuterungen Ziffer 1.1.4.a zur Empfehlung 40 der GAFI). Für solche Informationen ist der ausländische Staat nach geltendem Recht auf den ordentlichen

Rechtshilfeweg verwiesen. Über die speziell vom Bankkundengeheimnis geschützten Daten hinaus stellt die Meldestelle in der Praxis generell keine Angaben zum meldenden Finanzintermediär zur Verfügung.

Diese Praxis der Schweiz ist in den vergangenen Jahren zunehmend auf Unverständnis und auf Kritik gestossen und hat schliesslich dazu geführt, dass die Plenarversammlung der Egmont-Gruppe gegenüber der Meldestelle eine formelle Warnung ausgesprochen hat, deren Mitgliedschaft bei der Gruppe zu suspendieren (siehe hierzu Ziff. 1.1.5).

Unabhängig von der abzuwendenden Suspendierung gelangt der Bundesrat aufgrund grundsätzlicher Überlegungen zum Schluss, dass die aktuelle Rechtslage nicht mehr zeitgemäss ist und im Interesse einer Vertiefung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit der vorliegenden Revision des GwG aufgegeben werden soll (siehe auch Ziff. 1.1.4).

Gestützt auf den neuen *Artikel 30* soll die Meldestelle künftig wie die übrigen FIUs ihren ausländischen Partnern zusammen mit allen verfügbaren Personendaten und übrigen Informationen (Abs. 1) neu auch Finanzinformationen (Abs. 2) zur Verfügung stellen können. Die Aufzählung möglicher Finanzinformationen in Absatz 2 ist als exemplarisch und nicht abschliessend zu verstehen. Damit wird der revidierten Empfehlung 40 der GAFI und ihrer Interpretativnote entsprochen. Ebenso werden die Prinzipien der Egmont-Gruppe und das Anliegen, welches der Suspendierungsdrohung zugrunde liegt, umgesetzt. Zudem würde mit Artikel 30 Absatz 2 die Anforderung gemäss Artikel 46 Absatz 5 der Konvention Nr. 198 des Europarates erfüllt. Die Informationsweitergabe kann im Übrigen auf Ersuchen wie auch spontan erfolgen. Beide Varianten sind im generellen Begriff der «Weitergabe» mit eingeschlossen. Damit ist auch den *Best Practices* der Egmont-Gruppe entsprochen.

Das ausländische Informationsersuchen sollte aus schweizerischer Sicht bestimmten inhaltlichen Anforderungen entsprechen. So muss die ausländische FIU mindestens mitteilen, warum ihr die bei ihr eingegangene Meldung verdächtig erscheint. Es reicht dabei die Nennung einer Typologie zur Geldwäscherei, ohne dass eine bestimmte Vortat zu nennen ist (z.B. Durchlaufkonti, Einlieferung hoher Bargeldbeträge), oder auch die Feststellung, dass die Transaktion, die eine Person vorgenommen hat, ausserhalb der Möglichkeiten ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse liegt. Die Meldestelle untersucht ihrerseits nicht, inwiefern der geäusserte Verdacht tatsächlich besteht. Sie prüft jedoch, ob die Anfrage einen Bezug zur Schweiz aufweist (siehe hierzu auch Artikel 31 Buchstabe a). Denn reine Beweisausforschungen («fishing expeditions») sollen verhindert werden.

In *Absatz 1* werden im Besonderen die Voraussetzungen für die Informationsweitergabe von der Meldestelle an eine ausländische FIU abschliessend festgelegt. So muss gewährleistet sein, dass die ausländische FIU die von der Meldestelle zur Verfügung gestellten Informationen allein zum Analysezweck im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung verwendet (*Bst. a*). Dieser Bedingung unterliegt bereits die Informationsweitergabe gemäss geltendem Recht (siehe Art. 32 Abs. 2 *Bst. a* GwG). Die neue Bestimmung ist gegenüber der geltenden Norm in zwei Punkten präziser formuliert. Zum einen wird der Hauptzweck der Amtshilfe unter FIUs festgehalten, nämlich die Analyse. Dabei ist es für die Meldestelle unerheblich, ob die FIU durch eine konkrete Verdachtsmeldung («Suspicious Transaction Report,

STR» beziehungsweise «Suspicious Activity Report, SAR») oder durch eigene Analyse verschiedener unverdächtiger Einzelmeldungen («Currency Transaction Reports, CTRs»¹⁸) zu ihrer Anfrage veranlasst worden ist. Zum anderen wird neu ausdrücklich erwähnt, dass der Inhalt der ausgetauschten Informationen auch die Vortaten der Geldwäscherei miteinschliesst. Da der Tatbestand der Geldwäscherei stets eine Vortat voraussetzt (wobei es sich nach schweizerischem Recht um ein Verbrechen handeln muss), ist die explizite Erwähnung, dass Informationen auch zu diesen Vortaten ausgetauscht werden dürfen, logische Konsequenz daraus. Dies entspricht sowohl der aktuellen wie auch der revidierten Fassung der Empfehlung 40 der GAFI, die ausdrücklich die Vortaten erwähnen.

Weiter wird von einer ausländischen FIU erwartet, dass sie Gegenrecht gewährt (*Bst. b*). Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz der Reziprozität in der internationalen Amts- und Rechtshilfe. Schliesslich muss die Vertraulichkeit (Amts- und Berufsgeheimnis) der von der Meldestelle gelieferten Informationen gewährleistet sein (*Bst. c*).

Bereits nach geltender Praxis besteht die Möglichkeit, einer ausländischen FIU zu gestatten, dass sie von der Meldestelle erhaltene Informationen an eine dritte Behörde weiterleitet. Voraussetzung dafür ist, dass die Meldestelle dieser Weiterleitung ausdrücklich zugestimmt hat¹⁹. Mit *Buchstabe d* wird diese Praxis neu explizit festgehalten. Es entspricht zudem der Praxis der Meldestelle, jegliche Weitergabe von Informationen an die FIU mit einem Verweis («disclaimer») zu versehen, der auf diese Verwendungsbeschränkung hinweist.

Absatz 3: Im Unterschied zum geltenden Recht (Art. 32 Abs. 3 GwG) kann der Name des meldenden Finanzintermediärs neu als Teil der Finanzinformationen an ausländische FIUs weitergegeben werden (siehe Abs. 2 *Bst. a*). An der Einschränkung, dass das mit der Erstattung der Verdachtsmeldung betraute Personal eines Finanzintermediärs gegenüber den ausländischen FIUs anonym bleiben soll, wird jedoch festgehalten. Damit wird dem ursprünglichen Anliegen des Finanzplatzes, die Compliance-Mitarbeitenden vor allfälligen persönlichen Repressalien des organisierten Verbrechens zu schützen, unverändert Rechnung getragen.

Absatz 4: Wie oben bei den Erläuterungen zu Absatz 1 erwähnt, wird mit Absatz 4 eine bislang geübte Praxis der Meldestelle neu formell-gesetzlich geregelt. Damit wird ein Gewinn an gesetzlicher Bestimmtheit gegenüber dem geltenden Recht erzielt, sollen nun doch bezüglich der Weitergabe an eine Drittbehörde nicht mehr die generellen Voraussetzungen gemäss ZentG gelten, sondern solche, die spezifisch auf die Tätigkeit der Meldestelle zugeschnitten sind. Mit dem Zustimmungserfordernis bezüglich des Informationsflusses aus der Schweiz wird eine erhöhte «Sicherheit» eingebaut.

¹⁸ Die CTRs sind Meldungen, welche auf einem blossen Grenzbetrag einer Transaktionen basieren (z.B. Transaktionen über USD 10'000 müssen der amerikanischen FIU mitgeteilt werden), d.h. Meldungen, die auch ohne erkennbaren Verdacht erstattet werden müssen, wenn die Transaktion einen bestimmten Schwellenwert überschreitet. Erst die systematische Prüfung und Analyse diverser CTRs durch die FIU kann in der Folge zu Verdachtsmomenten wegen Geldwäscherei, deren Vortaten, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung führen. Wie andere Länder kennt auch die Schweiz selber das CTR-Meldesystem nicht.

¹⁹ siehe zum Zustimmungserfordernis: Egmont Group, Best Practices, Ziff. A.8 und B.6, unter www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

Die *Buchstaben a* und *b* formulieren für zwei unterschiedliche Anwendungsfälle (Bst. a: Analysetätigkeit; Bst. b: Durchführung eines Strafverfahrens) den aus dem Rechtshilferecht stammenden Grundsatz der Spezialität und den Grundsatz der Zweckbindung, der datenschutzrechtlicher Natur ist. Verlangt wird konkret, dass die Informationen ausschliesslich im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung verwendet werden dürfen. Auch wird hier die Abgrenzung zur Rechtshilfe vorgenommen. So dürfen die weiterzuleitenden Informationen zwar für die Einleitung eines Strafverfahrens oder zur Substantiierung eines Rechtshilfeersuchens verwendet werden (*Bst. b*), aber sie dürfen nicht direkt als Beweismittel in diesem Strafverfahren dienen (*Bst. d*). Der geltenden Praxis entspricht auch *Buchstabe c*. Er hält explizit fest, dass der Weiterleitung von Informationen an dritte Behörden nur zugestimmt wird, wenn die Information zur Verfolgung von Straftaten verwendet wird, die auch nach schweizerischem Recht Vortaten zur Geldwäscherei darstellen (Prinzip der doppelten Strafbarkeit).

Buchstabe e schliesslich bestätigt für die Drittbehörde, was bereits für die ausländische FIU gilt: Die Informationen, die von der Meldestelle zur Verfügung gestellt werden, sind vertraulich zu behandeln, müssen also dem Amts- beziehungsweise Berufsgeheimnis unterliegen.

Die Meldestelle kann ihre Zustimmung zur Weiterleitung im Übrigen, sofern die Voraussetzung der Buchstaben a – e erfüllt sind, bereits im Moment der ersten Informationsweitergabe an die ausländische FIU erteilen. Auch hier – wie bei der Weitergabe an eine ausländische FIU nach Absatz 1 Buchstabe d – wird die Weitergabe in der Praxis mit einem entsprechenden Verweis („disclaimer“) versehen.

Absatz 5: Die Prinzipien der Egmont-Gruppe sehen zwei Grundlagen für den Austausch von Informationen vor: einerseits das nationale Recht und andererseits den Zusammenarbeitsvertrag (Memorandum of Understanding – nachstehend MoU) zwischen den FIUs.²⁰ Dabei gilt als «Best Practice», wenn sich die Befugnis zum Informationsaustausch aus dem Gesetz ergibt und dabei maximal Gegenseitigkeit vorausgesetzt wird. Sollte jedoch eine FIU aufgrund ihres Landesrechts ein MoU benötigen, so sollten die beteiligten FIUs in der Lage sein, dieses MoU ohne Zeitverzögerung und in eigener Kompetenz auszuhandeln und selber zu unterzeichnen (siehe auch Ziff. 1.3.3).²¹ Die Meldestelle ist allein gestützt auf das GwG zur Weitergabe von Informationen an das Ausland befugt. Den Abschluss eines MoU mit dem jeweiligen Partnerstaat benötigt sie nicht. Dort jedoch, wo eine ausländische FIU ein MoU benötigt, kann die Meldestelle zwar die Verhandlungen vorbereiten, die Genehmigung des MoU liegt jedoch heute in der Kompetenz des Bundesrates, der die Unterzeichnung an den Bundesamtsdirektor delegieren kann.

Diese Zuständigkeitsregelung soll nun an die praktischen Anforderungen angepasst werden. Es besteht auch aus rechtlicher Sicht keine Notwendigkeit, dass sich der Bundesrat mit rein technischen MoUs befasst, mit denen weder politische Erklärungen, noch die Übertragung von Befugnissen einhergehen, die über jene des Geldwäschereigesetzes hinausgingen.

²⁰ Egmont Group, Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units for Money Laundering and Terrorism Financing Cases, The Hague, 13 Juni 2001, Ziff. C.9, zu finden auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

²¹ Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, Ziff. A. 1 und 5, auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

Aus diesen Gründen scheint es angezeigt, der Meldestelle die Befugnis zu erteilen, die näheren Modalitäten der Zusammenarbeit mit FIUs selber zu regeln, sofern sie den Rahmen des geltenden schweizerischen Rechts berücksichtigen. Die Unterzeichnung des MoU erfolgt durch die Chefin oder den Chef der Meldestelle mit Genehmigung durch die Direktion fedpol und nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten sowie mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) im Eidgenössischen Finanzdepartement.

Art. 31(neu) Auskunftsverweigerung

Im Bereich der grenzüberschreitenden Informationsweitergabe werden auch mit dem neuen *Artikel 31* im Vergleich zum geltenden Recht klarere, präzisere rechtliche Rahmenbedingungen festgelegt.

Im Recht der internationalen Amtshilfe ist generell verlangt, dass ein Informationsersuchen möglichst zielgerichtet formuliert ist. Denn die Leistung von Amtshilfe unterliegt wie alle Verwaltungstätigkeit dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismässigkeit und muss somit zur Erreichung des statuierten Zwecks geeignet und erforderlich sein. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der ersuchende Staat im Zeitpunkt der Stellung des Informationsersuchens in der Regel noch über gar kein klares Bild des relevanten Sachverhalts verfügt, weshalb er ja auch andere Staaten um Unterstützung ersucht. Entsprechend darf umgekehrt der ersuchte Staat bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit des Informationsersuchens nur den breiten Massstab anlegen, ob die Informationen dem ersuchenden Staat für seine Aufgabenerfüllung dienen können.²²

Im vorliegenden speziellen Zusammenhang des Informationsaustausches im Rahmen des Geldwäschereigesetzes beziehungsweise der Egmont-Gruppe ist zunächst festzuhalten, dass die Vorgaben der Egmont-Gruppe selbst verlangen, dass das Informationsersuchen einer FIU möglichst präzise gefasst ist.²³ Andererseits gilt als Grundregel, dass innerhalb des Kreises der FIUs der Informationsaustausch möglichst grosszügig gehandhabt werden soll. So soll die ersuchte FIU das Ersuchen nicht hinterfragen («should not second guess the grounds for suspicion used by the Requesting FIU to request information»; Aruba Working Group Meeting, April 2011). Die Rechte der vom Informationsaustausch betroffenen Person werden gewahrt, indem die allgemeinen datenschutzrechtlichen Prinzipien wie Datenwahrheit und Zweckbindung erfüllt werden müssen.

Wie in der allgemeinen Amts- beziehungsweise Informationshilfe ist auch im Rahmen der Egmont-Gruppe die reine Beweisausforschung («fishing expedition») nicht zulässig. Eine Auskunft ist gemäss *Buchstabe a* zwingend zu verweigern, wenn die Anfrage keinen Bezug zur Schweiz aufweist

Über den Datenschutz hinausgehende prozessförmige Rechte werden im Einklang mit der bisherigen Amtshilfepraxis nicht vorgesehen, zumal Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a ausdrücklich vorschreibt, dass die zwischen FIUs amtshilfeweise ausgetauschten Informationen allein zu Analyse Zwecken und nicht als Beweismittel in

²² Weyeneth Robert, Grundsätze der Amtshilfe im europäischen Kontext, in: Verwaltungsrechtsraum Europa, 51. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2011, S. 79 ff., 88.

²³ Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, Ziff. B.9, auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

Strafverfahren verwendet werden dürfen. Die Weitergabe zwecks Verwertung in einem ausländischen Verfahren kann nur im Rahmen der Rechtshilfe erwirkt werden, wo den Betroffenen dann die entsprechenden prozessförmigen Verteidigungsrechte und gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Mit *Buchstabe b* von Artikel 31 wird denn auch – wie schon in Artikel 30 Absatz 4 Buchstaben b und d – bekräftigt, dass die Meldestelle Auskunftsersuchen ausländischer FIUs ablehnen muss, wenn Anzeichen für eine Umgehung des Rechtshilfewege bestehen.

Art. 31a (neu) Anwendbare Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes

Artikel 31a – der einzige verbleibende Verweis im GwG auf das ZentG – ist relevant in zwei Punkten: Zum einen darf die Meldestelle zwecks Komplettierung der bei ihr verfügbaren Informationen gestützt auf Artikel 3 ZentG nicht nur bei Finanzintermediären (deren Einbindung neu im Artikel 11a geregelt ist), sondern auch bei Behörden und Amtsstellen Informationen einholen. Zum anderen kann sie gestützt auf Artikel 13 ZentG in Verbindung mit Artikel 12 MGwV unabhängig von einer Verdachtsmeldung ihr vorliegende Erkenntnisse mittels spontaner Amtshilfe an die Bundeskriminalpolizei zur vertieften Analyse weiterleiten. Dies entspricht geltendem Recht und geltender Praxis. Stammt die Information allerdings von einer ausländischen FIU, so darf die Meldestelle diese nur unter der Voraussetzung an die Bundeskriminalpolizei weitergeben, dass sie vorgängig die Zustimmung dieser FIU eingeholt hat (so wie sie selbst dies gemäss Artikel 30 Absatz 3 von einer ausländischen FIU erwartet).

Art. 32 Zusammenarbeit mit weiteren ausländischen Behörden

Die Bestimmung erhält neu eine Sachüberschrift.

Weiter wird *Absatz 2* aufgehoben; dessen Inhalt wird mit den beiden Artikeln 30 und 31 neu und präziser geregelt.

Absatz 3 soll hinsichtlich zweier Punkte angepasst werden: Die erste Anpassung ist gesetzestechnischer Natur: Da der vorangehende Absatz 2 aufgehoben wird, kann auf ihn im Absatz 3 nicht mehr verwiesen werden. Die zweite Anpassung ist materieller Natur; es kann hierfür auf die Erläuterungen zu Artikel 30 (neu) Absatz 3 verwiesen werden.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Kernanliegen der Vorlage, die Meldestelle in die Lage zu versetzen, auch konkrete Finanzinformationen an ihre Partnerstellen im Ausland weiterzugeben, führt zu keinem zusätzlichen Administrativaufwand bei den Finanzintermediären, da Letztere solche Informationen schon heute an die Meldestelle liefern. Lediglich die zusätzliche Informationsbeschaffung der Meldestelle zum Zweck der Ergänzung der

gemeldeten Sachverhalte wird für die Finanzintermediäre zu einem erhöhten Abklärungsaufwand führen. Dieser dürfte jedoch mit Blick auf die statistisch nicht sehr häufigen Fälle insgesamt gering ausfallen, da die überwiegende Mehrzahl der Finanzintermediäre qualitativ hochwertige und vollständige Meldungen erstattet. Dazu kommt, dass der bei einer Meldeergänzung anfallende Mehraufwand der Finanzintermediäre durch einen Minderaufwand im strafprozessualen Stadium kompensiert wird, indem es seitens der Staatsanwaltschaften zu weniger Rückfragen kommt.

Andererseits wird mit der Vorlage den steigenden internationalen Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung Rechnung getragen, was zu einer Stärkung der Integrität des schweizerischen Finanzplatzes und damit auch des Wirtschaftsstandorts Schweiz beitragen wird.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011²⁴ noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011²⁵ angekündigt.

Will die Schweiz die Suspendierung der Mitgliedschaft der Meldestelle in der Egmont-Gruppe und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den schweizerischen Finanzplatz verhindern, so müssen die erhöhten Anforderungen an den Informationsaustausch unter FIUs möglichst rasch, d.h. noch vor der geplanten umfassenden Vorlage zur Übernahme der revidierten GAFI-Empfehlungen (2012/2013) umgesetzt werden. Die Botschaft zur vorliegenden Gesetzesrevision sollte den Eidgenössischen Räten bis im Juli 2012 zugeleitet werden. Dies erklärt die Dringlichkeit zur Eröffnung der Vernehmlassung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Gestützt auf die Artikel 95, 98, 103 und 123 der Bundesverfassung verfügt der Bund über die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, also zum Erlass des GwG. Die vorgeschlagenen Neuerungen im GwG bewegen sich innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grundlagen.

5.2 Gesetzmässigkeit

Da mit der Vorlage ein geltendes Bundesgesetz (GwG) abgeändert wird, ist der Änderungserlass im Sinn von Artikel 164 BV in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden. Der Gesetzesentwurf erfordert ausserhalb der Änderung des GwG keine Änderung von Bundesrecht.

5.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Gesetzesrevision weist keine weiteren direkten Berührungspunkte zu internationalen Verpflichtungen der Schweiz auf.

²⁴ BBl 2008 753

²⁵ BBl 2008 8543

5.4 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

5.5 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Gesetzesrevision führt nicht zu Ausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).