

**Botschaft
zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei
im Finanzsektor**

(Geldwäschereigesetz, GwG)

vom 17. Juni 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf für ein Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG).

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|--------|---|
| 1987 | P | 86.956 | Bankengesetz. Priorität für Teilrevision
(N 20.3.87, Leuenberger Moritz) |
| 1988 | P | 88.804 | Sorgfaltspflicht der Banken
(N 15.12.88, Sozialdemokratische Fraktion) |
| 1988 | P | 88.805 | Verbesserung der Bankenkontrolle (N 15.12.88, Uchtenhagen) |
| 1988 | P | 88.807 | Geldwäscherei (N 15.12.88, Grendelmeier) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Juni 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Das organisierte Verbrechen stellt heute eine der grossen Gefahren für Wirtschaft und Gesellschaft dar. Die kriminellen Organisationen verfügen aus ihrer verbrecherischen Tätigkeit (Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Erpressungen usw.) über riesige Geldsummen. Diese sind für sie solange weitgehend nutzlos, als ihre verbrecherische Herkunft noch nachgewiesen werden kann. Erst wenn die Gelder «gewaschen» sind, können sie gefahrlos in den Wirtschaftskreislauf einfliessen. Ab diesem Zeitpunkt potenzieren sie die wirtschaftliche Macht des organisierten Verbrechens. Die gewaschenen Gelder können unverdächtig investiert werden und verhelfen den Verbrecherorganisationen so zu einem Mantel der Unbescholtenheit. Unter dem Vorwand seriöser wirtschaftlicher Tätigkeit öffnen sich dem organisierten Verbrechen sodann unbegrenzte Möglichkeiten, weitere schmutzige Gelder zu waschen und sie ihrerseits zu investieren. Dadurch besteht die konkrete Gefahr, dass wesentliche Teile ganzer Volkswirtschaften durch das organisierte Verbrechen unterwandert werden.

Der Kampf gegen die Geldwäscherei ist einerseits auf strafrechtlicher Ebene zu führen. Das dazu notwendige Instrumentarium liegt heute vor. Das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) enthält neue Tatbestände, welche es erlauben, Gelder des organisierten Verbrechens zu konfiszieren (Art. 59 Ziff. 3 StGB), geldwäschereirelevante Machenschaften zu bestrafen (Art. 305^{bis} StGB) und unsorgfältiges Finanzgebahren zu sanktionieren (Art. 305^{ter} Abs. 1 StGB). Zudem wurde auf Bundesebene eine Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens geschaffen. Massnahmen im Bereich des Strafrechts reichen jedoch nicht aus, um der Geldwäscherei wirkungsvoll entgegenzutreten. Parallel dazu ist durch geeignete Vorkehrungen möglichst zu verhindern, dass Gelder verbrecherischen Ursprungs in den ordentlichen Geldkreislauf gelangen können. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, sind verbindliche Sorgfaltsregeln aufzustellen, deren Einhaltung kontrolliert wird.

Auf internationaler Ebene arbeitet die Schweiz seit jeher aktiv an der Bekämpfung der Geldwäscherei mit. Sie hat alle wesentlichen Abkommen in diesem Bereich unterzeichnet und verfügt vor allem im Bankenbereich über ein taugliches Instrumentarium zur Verhinderung von Geldwäscherei. Trotzdem gerät die Schweiz als wichtiger Finanzplatz mit einem hoch entwickelten Finanzdienstleistungssystem heute in Gefahr, international anerkannte Empfehlungen zur Geldwäschereibekämpfung nicht mehr einhalten zu können. International negativ bemerkbar machen sich dabei insbesondere das Fehlen einheitlicher Standards im Nichtbankenbereich sowie die Tatsache, dass die Finanzintermediäre keiner Meldepflicht für geldwäschereiverdächtige Vorgänge unterstehen. Der vorliegende Gesetzesentwurf soll diese Lücken im Abwehrdispositiv schliessen. Die darin enthaltenen neuen Pflichten der Anbieter im Finanzsektor (Finanzintermediäre) entsprechen der Bedeutung des hiesigen Finanzplatzes und dem europäischen Standard bei der Geldwäschereibekämpfung.

Für die Geldwäscherei besonders attraktiv ist der Finanzsektor. Dabei stehen naturgemäss die Bankinstitute im Zentrum. Der Bankenbereich hat die Gefahr, welche von der Geldwäscherei ausgeht, bereits seit längerem erkannt. Um ihr entgegenzutreten, hat die Schweizerische Bankiervereinigung ihre seit 1977 beste-

hende Sorgfaltspflichtvereinbarung in Zusammenarbeit mit der zuständigen Aufsichtsbehörde, der Eidgenössischen Bankenkommision, in mehreren Schritten revidiert. Dabei wurden neue Bestimmungen in die Verbandsrichtlinien aufgenommen, die im Hinblick auf die Geldwäschereibekämpfung international wegweisend waren. Auch in anderen Bereichen des Finanzsektors finden sich heute ähnliche Sicherheitsvorkehrungen auf rein privatrechtlicher Basis. Diese sind in ihrer Ausgestaltung und ihren Anforderungen jedoch sehr unterschiedlich, so dass nicht von einem einheitlichen Standard gesprochen werden kann. Abgesehen von den Bereichen Banken und Versicherungen fehlt auch eine staatliche Aufsicht darüber, ob und wie die Sorgfaltsregeln durch die einzelnen Finanzintermediäre angewandt werden. Nicht zuletzt mangelt es an einem institutionalisierten Informationskanal zu den Strafverfolgungsbehörden, indem keine Pflicht der Finanzintermediäre besteht, festgestellte geldwäschereiverdächtige Vorgänge zu melden.

Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft für den gesamten Finanzsektor einen einheitlichen Standard der Sorgfaltspflichten, die zur Bekämpfung der Geldwäscherei eingehalten werden müssen (Identifizierungspflicht, Dokumentationspflicht usw.). Liegen Anhaltspunkte für geldwäschereiverdächtige Machenschaften vor, so besteht für die Finanzintermediäre die Pflicht, den Vorfall an eine besonders dafür konzipierte Stelle (Meldestelle für Geldwäscherei) zu melden, welche ihrerseits die Strafverfolgungsbehörden orientiert (2. Kapitel 2. Abschnitt).

Das Geldwäschereigesetz basiert auf dem Prinzip der Selbstregulierung. Grundsätzlich haben alle Finanzintermediäre die Möglichkeit, innerhalb der verschiedenen Bereiche des Finanzsektors Selbstregulierungsorganisationen (SRO) zu bilden und Reglemente zu erarbeiten, welche die im Geldwäschereigesetz statuierten Pflichten ausführen. So ist es möglich, den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen gerecht zu werden, welche sich in den jeweiligen Bereichen des Finanzsektors stellen (3. Kapitel 5. Abschnitt).

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Das organisierte Verbrechen zeichnet sich aus durch ein hemmungsloses Streben nach Gewinn. Insbesondere aus illegalem Handel (Drogen-, Waffen-, Kinder- und Frauenhandel, Pornographie usw.) und grossangelegten Vermögensdelikten (Diebstahl, Betrug, Erpressung, Veruntreuung) werden durch Verbrecherorganisationen riesige Summen an Bargeld angehäuft¹⁾. Ein Teil des erwirtschafteten Gewinnes wird durch die Verbrecherorganisationen erneut in illegale Tätigkeiten investiert, ein weiterer Teil wird für den Unterhalt der Strukturen und der Mitglieder der Organisationen verbraucht. Der Rest des Gewinnes akkumuliert sich zu «schmutzigem Vermögen» und wirft seinerseits keinen Gewinn mehr ab. Zudem stellen die Vermögenswerte in dieser Form für die Verbrecherorganisationen ein ständiges Risiko dar. Sie sind durch organisationsinterne Veruntreuungen ebenso gefährdet wie durch Konfiskation seitens der Strafverfolgungsbehörden. Das Bestreben des organisierten Verbrechens geht deshalb dahin, diese Gewinne in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuspeisen und ihnen so eine scheinbar legale Herkunft zu verschaffen.

Beim Vorgang der Geldwäscherei unterscheidet man zwei Stadien²⁾. In einer ersten Phase müssen die illegalen Vermögenswerte in handelbare Formen umgetauscht und in den Wirtschaftskreislauf eingebracht werden. Im Zeitalter des Buchgeldes sind grosse Bargeldbeträge suspekt. Deshalb sind die Verbrecherorganisationen bestrebt, die riesigen Mengen an Bargeld, welche sich insbesondere im Drogendetailhandel anhäufen, so umzuwandeln, dass sie im legalen Finanzgeschäft nicht mehr auffallen.

Im Rahmen des legalen Finanzmarktes geschieht dies in Form von Direkt- oder Indirekteinlagen³⁾. Bei der direkten Einlage bringt ein Vertreter des organisierten Verbrechens die illegalen Gelder persönlich zu einem Finanzintermediär, wo sie auf ein Konto einbezahlt oder in anderen Vermögenswerten angelegt werden. Währendem die geltende Sorgfaltspflichtvereinbarung der Schweizer Banken das Verbot, Vermögenswerte anzunehmen, ohne gleichzeitig den Kunden oder den wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren, durch detaillierte Verhaltens- und Kontrollvorschriften konkretisiert, gelten für die übrigen Sektoren des schweizerischen Finanzmarktes solche Sorgfaltspflichten ausschliesslich aufgrund von Artikel 305^{ter} Absatz 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) (SR 311.0). Die Ausgestaltung dieser Pflichten ist jedoch in keinem Spezialgesetz umschrieben. Die Einhaltung der Sorgfaltspflichten, insbesondere der Identifizierungspflicht, muss für den gesamten Finanzplatz Schweiz kontrolliert werden. Nur so lassen sich Direkteinla-

¹⁾ Zur Zeit scheint es nicht möglich, genauere Zahlen zum Umfang der durch die organisierte Kriminalität umgesetzten Vermögenswerte zu ermitteln. Der Jahresumsatz des weltweiten Drogenhandels alleine wird jedoch auf 100–600 Milliarden USD geschätzt (vgl. Mark Pieth [Hrsg.], Bekämpfung der Geldwäscherei, Basel 1992, S. 12).

²⁾ Conversion- und Concealment-Phase (vgl. J.-B. Ackermann, Geldwäscherei-Money Laundering, Zürich 1992, S. 13 f.); Pieth (a. a. O., S. 13) geht von einem Drei-Phasen-Modell aus (Plazierung, Verwirrspiel, Integration).

³⁾ Ackermann, a. a. O., S. 18 ff.

gen grösserer krimineller Geldbeträge weitgehend verhindern respektive aufgrund erstellter Belege nachvollziehen.

Bei der indirekten Einlage erfolgt die Umwandlung des illegal erlangten Bargeldes über Strohleute oder sogenannte Frontgesellschaften. Bei letzteren handelt es sich um Betriebe, die entweder den kriminellen Organisationen selber gehören, oder um Unternehmen, deren Inhaber mit dem organisierten Verbrechen zusammenarbeiten. In beiden Fällen werden die schmutzigen Gelder als ordentliche Geschäftseinnahmen ausgewiesen, indem sie auf Konti der entsprechenden Unternehmungen einbezahlt und von dort an die kriminellen Auftraggeber weitergeleitet werden. Diese Form der Geldwäscherei ist grundsätzlich weniger auffällig als die Direkteinlage und sie wird oft erst aufgrund ungewöhnlicher Zunahmen in den Kontenbewegungen oder anderer Auffälligkeiten entdeckt. Damit sie überhaupt erkannt und der Weg der transferierten Gelder verfolgt werden kann, ist es von eminenter Bedeutung, dass die Finanztransaktionen dokumentiert werden, d. h. dass ein sogenannter *paper trail* erstellt wird. Auch dies ist im Bankensektor heute alltäglich, für den Parabankbereich fehlen aber entsprechende Vorschriften.

Erst wenn die Umwandlung stattgefunden hat und die illegalen Gelder in den legalen Kapitalkreislauf eingespeist wurden, kann in einer zweiten Phase daran gearbeitet werden, die deliktische Herkunft der Gelder für alle Zukunft zu verschleiern. Dort werden sie im Rahmen legaler Finanz- und Handelsgeschäfte investiert. Diese Investitionstätigkeit verhilft dem illegalen Kapital nicht nur zu einem legalen Schein, sie führt auch zu einem steten Machtzuwachs des organisierten Verbrechens. Durch die immer grössere Präsenz krimineller Organisationen in der legalen Wirtschaft ist es ihnen immer leichter möglich, künftige illegale Gewinne zu waschen. Zudem besteht die Gefahr zunehmender Verflechtung legaler Wirtschaftsteilnehmer mit den durch die organisierte Kriminalität kontrollierten Bereichen der Wirtschaft. Dies kann im Extremfall dazu führen, dass eine ganze Volkswirtschaft vom organisierten Verbrechen abhängig wird⁴⁾.

Diese Spirale der Machtakkumulation hat ihre schwache Stelle dort, wo eine verbrecherische Organisation ihre Gelder erstmals in den ordentlichen Geldkreislauf einzufügen versucht; d. h. dort, wo der Geldwäschereivorgang beginnt. In diesem Zeitpunkt verlassen die Gelder erstmals den alleinigen Einflussbereich der Verbrecherorganisation, gleichzeitig ist ihre Herkunft noch eruierbar. An dieser Stelle muss deshalb der Kampf gegen die Geldwäscherei ansetzen.

Seit mehreren Jahren setzen sich Parlament und Bundesrat für eine Verschärfung der Gesetzgebung zum Zweck der wirksameren Bekämpfung neuerer Formen von Kriminalität, insbesondere der Wirtschaftskriminalität und des organisierten Verbrechens, ein. Zu diesem Zweck wurde am 28. November 1988 die Schaffung einer Strafnorm gegen die Geldwäscherei und die Revision der geltenden Bestimmungen über die Einziehung beschlossen. Am 1. August 1990 sind die Artikel 305^{bis} und 305^{ter} StGB betreffend die Straftatbestände der Geldwäscherei sowie der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften in Kraft getreten.

⁴⁾ Diese Gefahr ist in Drittweltländern besonders gross. Die Volkswirtschaft Boliviens wird etwa als «Coca-Economy» bezeichnet, weil ein wesentlicher Teil des Bruttosozialproduktes mit dem Anbau der Kokapflanze und dem Export von Kokapaste erzielt wird (Pieth, a. a. O., S. 11). Auch Industriestaaten sind jedoch vor Abhängigkeiten vom organisierten Verbrechen nicht gefeit. So soll die Mafia in grossem Stil illegale Vermögenswerte in italienische Staatsanleihen investiert haben (Ackermann, a. a. O., S. 33).

Dieses strafrechtliche Instrumentarium wurde per 1. August 1994 erweitert. Im Rahmen eines zweiten Massnahmenpaketes zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens (AS 1994 1614; Botschaft, BBl 1993 III 277 ff.) wurde die Einziehung aller Vermögenswerte ermöglicht, welche der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 59 Ziff. 3 StGB), zudem wurden die Beteiligung an einer kriminellen Organisation sowie deren Unterstützung ausdrücklich unter Strafe gestellt (Art. 260^{ter} StGB) und ein Melderecht des Finanzintermediärs in Zusammenhang mit verdächtigen Finanztransaktionen eingeführt (Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB).

Mit dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (Zentralstellengesetz; SR 172.213.71, AS 1995 875) wurden schliesslich auch die organisatorischen Voraussetzungen für eine schlagkräftigere Verfolgung der organisierten Kriminalität geschaffen.

Der vorliegende Entwurf zu einem Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) zielt in die gleiche Richtung wie die beiden seit 1990 respektive 1994 in Kraft stehenden strafrechtlichen Massnahmenpakete. Das Geldwäschereigesetz auferlegt den im Finanzsektor tätigen natürlichen und juristischen Personen Sorgfaltspflichten sowie organisatorische Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei. Zudem werden die Finanzintermediäre verpflichtet, den Strafverfolgungsbehörden Meldung zu erstatten und verdächtige Vermögenswerte zu sperren, sobald ein begründeter Verdacht auf Geldwäscherei vorliegt.

Eine weitere Teilrevision des StGB befindet sich gegenwärtig in der Vernehmlassung. Der entsprechende Entwurf zu einem neuen Artikel 340^{bis} StGB weist der Bundesanwaltschaft fakultative Ermittlungskompetenzen in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität zu und zielt auf eine effizientere, der internationalen Ausrichtung dieser Deliktssparten adäquate Verbrechensbekämpfung.

12 Verhältnis zu einem Finanzdienstleistungsgesetz

In der Überwachung des Finanzdienstleistungsmarktes besteht eine aufsichtsrechtliche Lücke. Im Gegensatz zu den Banken, Börsen, Effektenhändlern, Versicherungen und Anlagefonds fehlt eine Aufsicht über die übrigen Finanzintermediäre wie Vermögensverwalter, Makler, Geldwechsler und Notenhändler sowie über Gesellschaften und Einzelpersonen, die eine ähnliche Haupt- oder Nebentätigkeit ausüben.

Im Zusammenhang mit der politischen Diskussion um den Entwurf zum Geldwäschereigesetz sowie anlässlich der Vernehmlassung (vgl. Ziff. 133) wurde von der Schweizerischen Nationalbank, der Bankiervereinigung sowie von betroffenen Berufsverbänden (wie dem Verband der Schweizer Vermögensverwalter oder der Swiss Commodities, Futures and Options Association) eine Regulierung des Nichtbankensektors des Finanzdienstleistungsmarktes durch ein Bundesgesetz über die Erbringer von Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsgesetz) gefordert.

Der Zweck des Geldwäschereigesetzes liegt ausschliesslich in der Bekämpfung der Geldwäscherei. Ein Finanzdienstleistungsgesetz würde weiter gehen. Es hätte die Voraussetzungen zu nennen, die erfüllt sein müssen, damit jemand berufsmässig Dienstleistungen im Finanzbereich erbringen darf. Eine Bewilligungspflicht für solche Tätigkeiten würde dem Schutz der Anleger und Dienstleistungsempfänger dienen, den Finanzbereich transparenter gestalten und für die Dienstleistungserbringer gleich lange Spiesse schaffen.

Damit diese Ziele erreicht werden, müsste ein Finanzdienstleistungsgesetz unter anderem Fragen regeln, wie diejenige nach der Aussonderung von Kundenvermögen, den Sorgfaltspflichten und der Haftung der Finanzintermediäre gegenüber den Kunden und dem Umfang des Berufsgeheimnisses. Zum Schutz eines reibungslosen Funktionierens der Finanzmärkte gehören zudem personelle und berufliche Anforderungen an die Finanzintermediäre sowie Bestimmungen über die Kapitalisierung der Gesellschaften.

Ein Finanzdienstleistungsgesetz müsste zudem über genügend starke Sanktionsmechanismen verfügen, um bei Verfehlungen einzelner Finanzintermediäre diese wenn nötig für immer vom Finanzdienstleistungsmarkt fernzuhalten. So würde vermieden, dass zweifelhafte Anbieter von Finanzdienstleistungen weiterhin am Markt auftreten.

Der Bundesrat wird deshalb prüfen, inwiefern neben dem Geldwäschereigesetz noch Bedarf nach einem Finanzdienstleistungsgesetz besteht und gegebenenfalls entsprechende Gesetzgebungsarbeiten in Auftrag geben.

13 Ergebnisse des Vorverfahrens

131 Vorbereitungsarbeiten

Im Zusammenhang mit den Vorbereitungsarbeiten für den Beitritt der Schweiz zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) haben der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) und der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) im Juli 1992 beschlossen, das EFD mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu betrauen, der die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften (EWG-Geldwäscherei-Richtlinie) vom 10. Juni 1991 (Richtlinie 91/308/EWG)⁵⁾ zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche in schweizerisches Recht umsetzt.

Die Vorsteher des EFD und des EJPD sind zudem übereingekommen, diesen Gesetzesentwurf angesichts der Politik und der Verpflichtungen der Schweiz im Bereich der Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität nicht in das Eurolex-Programm aufzunehmen und gegebenenfalls unabhängig von einem EWR-Beitritt der Schweiz weiterzuverfolgen. Im Hinblick auf die Natur der vorgesehenen Bestimmungen beschlossen sie schliesslich, nicht eine strafrechtliche Lösung anzustreben, sondern ein verwaltungsrechtliches Bundesgesetz zu schaffen.

In der Folge hat der Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) mit Schreiben vom 30. Juli 1992 die Direktionen der Schweizerischen Nationalbank, der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK), des Bundesamtes für Justiz (BJ), des Bundesamtes für Privatversicherungswesen (BPV) sowie der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) aufgefordert, für die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei Experten und Expertinnen als Mitglieder einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zu bezeichnen.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten im März 1993 abgeschlossen und dem EFD einen Gesetzesentwurf samt Erläuterungen abgeliefert. Dieser diente als Grundlage für den Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates.

⁵⁾ ABl. Nr. L 166 vom 28. 6. 1991, S. 77.

132 **Hauptpunkte des Vernehmlassungsentwurfs**

Bereits der Vernehmlassungsentwurf hatte zum Ziel, alle Finanzintermediäre denselben Sorgfaltspflichten hinsichtlich geldwäschereiempfindlicher Vorgänge zu unterstellen. Diese Verhaltensregeln lehnten sich stark an die bewährte Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken aus dem Jahre 1992 (Sorgfaltspflichtvereinbarung, VSB) an. Die Sorgfaltspflichtvereinbarung nennt die Voraussetzungen, unter denen die Vertragspartei sowie allenfalls weitere, an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Personen zu identifizieren sind. Sie begründet besondere Abklärungspflichten, sobald Hinweise dafür bestehen, dass eine Transaktion dem Zweck der Geldwäscherei dienen könnte und verlangt, dass alle Kundenbeziehungen und Transaktionen dokumentiert werden (*paper trail*).

Im Rahmen der detaillierten Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten und des Gesetzesvollzuges sind dem Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf weitgehende Kompetenzen delegiert worden. Er war insbesondere zuständig für die Festlegung der Ausnahmen von den gesetzlich vorgesehenen Identifizierungspflichten.

Zusätzlich zu den im Bankenbereich bereits bekannten Verhaltensregeln sah der Vernehmlassungsentwurf eine Meldepflicht des Finanzintermediärs vor für alle Geschäftsvorgänge, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie eine strafbare Handlung im Sinne des Geldwäschereistraftbestandes (Art. 305^{bis} StGB) darstellen. Die Meldung des Finanzintermediärs hätte nach einer Variante des Vernehmlassungsentwurfes direkt an die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder an das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) erfolgen sollen. Eine andere Variante sah anstelle des BAP die EFV als Meldestelle vor.

Anders als der vorliegende Entwurf für ein Geldwäschereigesetz verzichtete der Vernehmlassungsentwurf auf ein Selbstregulierungssystem. Die Kontrolle über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre hätte alleine bei den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden respektive bei einer neu zu schaffenden Kontrollbehörde (für die nicht bereits bisher aufgrund spezialgesetzlicher Vorschriften beaufsichtigten Finanzintermediäre) gelegen. Als Kontrollbehörde wurde den Vernehmlassungsteilnehmern entweder das BAP oder die EFV vorgeschlagen.

Schliesslich sah der Vernehmlassungsentwurf Strafen für die Missachtung der Sorgfaltspflichten vor. Diese sollten jedoch nur subsidiär zum Straftatbestand der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305^{ter} StGB) verhängt werden können. Im Sinne einer Variante waren als verfolgende und urteilende Behörde das BAP oder die EFV vorgeschlagen.

133 **Vernehmlassung**

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 1. Februar 1994 bis am 30. April 1994. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die 26 Kantonsregierungen sowie 15 Parteien und 28 interessierte Organisationen. Innerhalb der Vernehmlassungsfrist gingen 57 Stellungnahmen ein.

Die im Vernehmlassungsentwurf zum Ausdruck kommenden Anstrengungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei wurden grundsätzlich von allen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst. Trotzdem war der Vernehmlassungsentwurf stark umstritten. Unter den Kantonen stiess er auf eine Mehrheit von Befürwortern. Viele Kantone äusserten sich aber nicht detailliert zum Gesetz, sondern signalisierten nur gene-

relle Zustimmung dazu, dass ein Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei geschaffen werde. Auch die SP und die Arbeitnehmerverbände äusserten sich positiv zum Vernehmlassungsentwurf. Starke Gegnerschaft fand der Vernehmlassungsentwurf jedoch bei fast sämtlichen betroffenen Organisationen (namentlich Bankiervereinigung, Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerischer Notarenverband, Treuhänder-Kammer, Schweizerischer Treuhänderverband) sowie den bürgerlichen Parteien.

Es waren vor allem nachstehende Punkte, an denen Kritik geübt wurde: Die Form des Vernehmlassungsentwurfs wurde von den betroffenen Verbänden stark kritisiert. Sie erachteten die Kumulation der Bestimmungen des Strafrechts, der Richtlinien der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK-Richtlinien), der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken und neu zusätzlich des Geldwäschereigesetzes als zu kompliziert und befürchteten Abgrenzungsprobleme. Zudem bezweifelten sie, dass die Ausdehnung der Prinzipien der Sorgfaltspflichtvereinbarung auf den Nichtbankensektor möglich sei, da dessen Struktur stark von derjenigen des Bankensektors abweiche. Als Alternativen zum Vernehmlassungsentwurf wurden der Ausbau des Strafrechtes oder ein polizeiliches Rahmengesetz vorgeschlagen, das mit Selbstregulierungsbestimmungen zu kombinieren sei. Dies als Reaktion auf die als zu weitgehend kritisierten Kompetenzen des Bundesrates, welcher gemäss Lösung des Vernehmlassungsentwurfes die Detailregelungen auf dem Verordnungsweg hätte erlassen sollen.

Auch der Aufwand der Finanzintermediäre zur Einhaltung der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes wurde als unverhältnismässig taxiert. Zudem wurde befürchtet, die Abklärungspflichten und die Meldepflicht könnten die Finanzintermediäre überfordern. Die Einführung einer Meldepflicht wurde von sehr vielen Vernehmlassern generell abgelehnt. Dabei stand weniger der damit verbundene Aufwand im Vordergrund als die Abneigung dagegen, direkt bei den Strafverfolgungsbehörden Meldung erstatten zu müssen.

Die Beaufsichtigung des heute nicht regulierten Sektors mittels stichprobenweiser Kontrollen wurde als nicht praktikabel erachtet. In diesem Zusammenhang wurde gefordert, die Aufsicht über den Nichtbankensektor müsse in einem Finanzdienstleistungsgesetz geregelt werden (vgl. oben Ziff. 12).

Einige Vernehmlassungsteilnehmer vertraten die Meinung, die konkurrierenden Strafbestimmungen des Vernehmlassungsentwurfes und des Strafgesetzbuches (Art. 305^{bis} und 305^{ter} StGB) würden zu Doppelspurigkeiten und zu Rechtsunsicherheit führen.

Bei der Frage der Kompetenzen der Behörden schliesslich neigten die meisten Vernehmlasser dazu, sämtliche Aufgaben wie Kontrolle, Koordination und Strafverfolgung beim BAP anzusiedeln.

134 Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfes

Trotz der Kritik am Vorentwurf überwog die Meinung, es sei grundsätzlich sinnvoll, ein Geldwäschereigesetz zu schaffen. Es war aber klar, dass das Projekt in der Form des Vernehmlassungsentwurfes politisch nicht tragfähig sein würde, weshalb sich eine tiefgreifende Überarbeitung dieses Entwurfs aufdrängte. Angesichts der aktiven Mitgliedschaft der Schweiz bei der Financial Action Task Force on Money

Laundering (FATF)⁶⁾ und der bundesrätlichen Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei kam es aus politischen Gründen nicht in Frage, auf die Weiterbearbeitung des Geldwäschereigesetzes zu verzichten.

Mit Beschluss vom 23. Januar 1995 nahm der Bundesrat vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis. Er beauftragte das EFD, den Vorentwurf im Lichte der Vernehmlassungen zu überarbeiten und dem Bundesrat bis Ende 1995 einen Entwurf und eine Botschaft zu einem Geldwäschereigesetz vorzulegen. Mit der Überarbeitung des Vorentwurfs wurde weiterhin die EFV als federführende Amtsstelle betraut. Die EFV wurde beauftragt, in einer ersten Phase die betroffenen Ämter bei der Überarbeitung einzubeziehen und den überarbeiteten Entwurf in einer zweiten Phase zusätzlich externen Expertinnen und Experten zur Stellungnahme vorzulegen.

Der im Verlauf der ersten Überarbeitungsphase erstellte neue Entwurf wurde den interessierten Stellen (Konferenz kantonaler Justiz- und Polizeidirektoren, Generaldirektion der PTT, Schweizerische Bankiervereinigung, Schweizerische Vereinigung privater Lebensversicherer, Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerischer Notarenverband, Schweizerische Nationalbank, Treuhand-Kammer und Herrn Prof. Dr. Mark Pieth) zugestellt, die aufgefordert wurden, Experten und Expertinnen zu bezeichnen. Gleichzeitig wurden die Adressaten auf den 11. Mai 1995 zu einem Hearing eingeladen.

Die am Hearing und in den Eingaben geäußerte Kritik wurde zum Anlass genommen, den Entwurf ein weiteres Mal zu überarbeiten. Auf der Basis dieses Entwurfes fanden in der Folge ausführliche bilaterale Gespräche zwischen der EFV und der EBK einerseits sowie Vertretern der wichtigsten Finanzintermediäre (PTT, Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerische Bankiervereinigung, Schweizerischer Notarenverband, Treuhand-Kammer, Vereinigung der privaten Lebensversicherer) und weiteren Fachleuten (Schweizerische Nationalbank) andererseits statt. Im Nachgang zu den bilateralen Gesprächen wurde der nochmals überarbeitete Entwurf den Hearingteilnehmern und den Mitgliedern der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe zu einer letzten Stellungnahme unterbreitet. Die Adressaten hatten sich insbesondere zu zwei ihnen vorgelegten Varianten zu äussern. Dabei ging es einerseits darum, ob in Fällen begründeten Verdachtes auf Geldwäscherei eine Meldepflicht der Finanzintermediäre zu statuieren oder ob ihnen nur eine Vermögenssperre aufzuerlegen sei. Eine weitere Variante betraf die Frage, ob die keiner spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unterstehenden Finanzintermediäre sich lediglich einer rein formellen Registrierung unterziehen oder ob sie eine Bewilligung für ihre Tätigkeit einholen – und dabei gewisse Voraussetzungen erfüllen – müssten.

Mit Ausnahme der Vertreter der Strafverfolgungsbehörden und der PTT wurde die Einführung der Meldepflicht durch die Hearingteilnehmer abgelehnt. Es wurde argumentiert, die Meldepflicht führe dazu, dass den Finanzintermediären polizeiliche Funktionen zugewiesen würden, was nicht zulässig sei. Zudem führe die Meldepflicht zwangsläufig zu einer Vielzahl ungerechtfertigter Meldungen, welche durch die Meldestelle für Geldwäscherei kaum mehr bewältigt werden könne. Diese Flut von Meldungen gefährde schliesslich auch das Bankgeheimnis als wichtiges Attraktionselement unseres Finanzplatzes.

⁶⁾ Zur FATF vgl. die Ausführungen zum Verhältnis des Geldwäschereigesetzes zum internationalen Recht (Ziff. 51).

In einer reinen Vermögenssperre hingegen sahen die Hearingteilnehmer ein geeignetes Mittel, das angestrebte Ziel zu erreichen. So wurde vertreten, die Vermögenssperre zwingt die Finanzintermediäre dazu, eigene Abklärungen über die Herkunft und den Verwendungszweck der gesperrten Gelder anzustellen. Dadurch werde nur dann vom Melderecht nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB Gebrauch gemacht, wenn ein erhärteter Verdacht vorliege, was wiederum die Strafverfolgungsbehörden entlaste. Eingeräumt wurde immerhin, dass unklar sei, was mit gesperrten Vermögenswerten zu geschehen habe, falls die durch den Finanzintermediär getätigten Abklärungen zu keinem klaren Resultat führten.

Im Gegensatz zur Mehrheit der Hearingteilnehmer befürworteten die Mitglieder der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe mit Ausnahme der EBK die Einführung der Meldepflicht. Dabei wurde geltend gemacht, das Institut der Vermögenssperre erwecke den falschen Eindruck, der Finanzintermediär könne mit seiner Meldung zuwarten, bis sich der Verdacht auf eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte erhärtet habe. Eine Meldung erfolge somit nur noch dann, wenn Gewissheit über den Sachverhalt bestehe. Diese Konzeption sei nicht vereinbar mit der seitens der Finanzintermediäre vertretenen Argumentation, wonach es nicht Sache der Finanzintermediäre sein könne, polizeiliche Aufgaben zu übernehmen. Der Finanzintermediär solle sich vielmehr darauf beschränken, verdächtige Sachverhalte zu melden, worauf die weiteren Abklärungen durch die darauf eingerichteten und dafür ausgebildeten Organe der Strafverfolgungsbehörden durchzuführen seien. Damit diese Untersuchungen rechtzeitig erfolgen könnten, sei die Einführung der Meldepflicht unabdingbar. Eine reine Vermögenssperre gefährde demgegenüber gar den Gesetzeszweck, indem verdächtige Vermögenswerte zwar blockiert, die Erfassung der hinter diesen Geldwerten stehenden Personen jedoch erschwert werde. Eine Flut unbegründeter Meldungen sei im übrigen nicht zu befürchten, da die Schwelle für die Auslösung der Meldepflicht im internationalen Vergleich hoch angesetzt sei. Schliesslich wurde zu bedenken gegeben, dass die Schweiz bei einem Verzicht auf die Meldepflicht sehr bald unter aussenpolitischen Handlungsdruck kommen dürfte. Bereits heute kennt die überwiegende Mehrzahl der FATF-Mitglieder eine Meldepflicht, darunter namentlich die EU-Staaten⁷⁾. Auch das Präsidium der FATF spricht der Meldepflicht offenbar eine zentrale Bedeutung im Kampf gegen die Geldwäscherei zu. Anfang 1996 wurde im Rahmen der FATF die Diskussion darüber eröffnet, ob die Meldepflicht der Finanzintermediäre als zwingender Bestandteil des Abwehrdispositives gegen die Geldwäscherei in die FATF-Empfehlungen aufgenommen werden solle.

Bezüglich der Bewilligungspflicht für die nicht einer spezialgesetzlichen Aufsicht unterstellten Finanzintermediäre sprach sich die überwiegende Mehrzahl sowohl der Hearingteilnehmer als auch der Mitglieder der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe dafür aus, einer natürlichen oder juristischen Person eine Tätigkeit im Finanzsektor nur dann zu bewilligen, wenn sie gewisse Voraussetzungen erfülle. Diese Lösung erlaubt es, auch für den Widerruf der Bewilligung auf klare, bereits im Gesetz festgelegte Voraussetzungen zurückzugreifen.

Eine Minderheit der Hearingteilnehmer und der Mitglieder der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe lehnte ein solches Bewilligungserfordernis aus grundsätzlichen Überlegungen ab. So wurde die Meinung vertreten, eine an Bedingungen geknüpfte

⁷⁾ Von den 27 FATF-Mitgliedstaaten kennen heute nur noch Kanada, die Schweiz und die Türkei keine Meldepflicht für Finanzintermediäre, Kanada prüft zurzeit jedoch die Einführung der Meldepflicht.

Bewilligung gehöre nicht in ein Gesetz, welches die Geldwäschereibekämpfung bezwecke, sondern in ein Finanzdienstleistungsgesetz. Es wurde auch die Verfassungsmässigkeit einer solchen Lösung angesichts des Eingriffes in die Handels- und Gewerbefreiheit angezweifelt. Schliesslich wurde die Befürchtung geäussert, man riskiere eine Erfassungslücke, falls nicht jede interessierte Person voraussetzungslos als Finanzintermediär registriert werde.

14 Grundzüge des vorliegenden Geldwäschereigesetzes

141 Vorbemerkung

Beim vorliegenden Erlass handelt es sich um ein Rahmengesetz, welches sich darauf beschränkt, die Gesetzesadressaten, deren grundlegende Pflichten sowie die organisatorischen Massnahmen zu ihrer Beaufsichtigung zu regeln.

142 Selbstregulierung

Das Gesetz wird geprägt vom Gedanken der Selbstregulierung. Allen Finanzintermediären soll die Möglichkeit gegeben werden, eigene Organisationen zu schaffen, welche die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten kontrollieren und bei Zuwiderhandlung Sanktionen verhängen können. Vorbild dafür ist die Selbstregulierungsorganisation der Schweizerischen Bankiervereinigung, welche sich in den letzten rund zwanzig Jahren gut bewährt hat.

Bei den aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen beaufsichtigten Finanzintermediären (Banken, Privatversicherungen usw.) bewirkt die Selbstregulierung keine Befreiung von der direkten Aufsicht durch die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden (EBK, BPV). Die Aufsichtsbehörden werden sich jedoch dort Zurückhaltung auferlegen, wo sie eine funktionierende Selbstregulierung vorfinden.

Für Finanzintermediäre, die keiner spezialgesetzlichen Aufsicht unterstellt sind (Treuhänder, Wechselstuben usw.) kann die Selbstregulierung an die Stelle einer behördlichen Kontrolle treten. Sofern die Finanzintermediäre sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen, werden sie durch diese beaufsichtigt. Die Kontrollstelle für Geldwäscherei übt gegenüber solchen Finanzintermediären keine direkte Kontrolltätigkeit aus.

Die geldwäschereispezifische Aufsicht über die Finanzintermediäre erfolgt somit in drei Ausprägungen. Es wird unterschieden zwischen:

- Finanzintermediären, die einer spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen (und die sich allenfalls *parallel* dazu einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen);
- bisher nicht beaufsichtigten Finanzintermediären, die sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen und dadurch ausschliesslich durch diese kontrolliert werden; sowie
- bisher nicht beaufsichtigten Finanzintermediären, die keiner Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind und folglich direkt der Kontrollstelle für Geldwäscherei unterstehen.

Dieses System erlaubt es den Selbstregulierungsorganisationen, die Bekämpfung der Geldwäscherei in ihrem Bereich selber zu gestalten, wobei sie durch die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei in dieser Aufgabe unterstützt und – hinsichtlich der Gesetzmässigkeit der getroffenen Vorgehen – kontrolliert werden.

Mit einer Ausnahme (Art. 22 Abs. 2: Erlass eines Gebührentarifes) findet sich im Gesetz keine Delegation an den Bundesrat mehr.

143 Pflichten der Finanzintermediäre

Finanzintermediäre, die nicht bereits aufgrund eines Spezialgesetzes einer Bewilligung zur Berufsausübung bedürfen und die sich auch nicht einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen, unterstehen neu einer Bewilligungspflicht. Die Bewilligung wird durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei erteilt. Mit dem Bewilligungserfordernis soll erreicht werden, dass es nicht allein vom Willen einer natürlichen oder juristischen Person abhängt, ob sie als Anbieterin von Dienstleistungen auf dem Finanzsektor tätig werden kann. Der Kontrollstelle für Geldwäscherei soll es möglich sein, Personen die Bewilligung zu verweigern, bei denen es aufgrund ihrer persönlichen oder organisatorischen Voraussetzungen im vornherein als zweifelhaft erscheint, ob sie die im vorliegenden Gesetz aufgestellten Pflichten einhalten können. Angesichts der durch das organisierte Verbrechen ausgehenden Gefahr ist es verhältnismässig, von Personen, welche Finanzdienstleistungen erbringen wollen, die Erfüllung der im Gesetz aufgestellten, grundlegenden Bedingungen zu verlangen.

Als Finanzintermediäre tätige juristische und natürliche Personen unterstehen sodann gewissen *Sorgfaltspflichten*, welche einen Missbrauch des Finanzplatzes Schweiz zum Zweck der Geldwäscherei verhindern sollen. Die Sorgfaltspflichten lassen sich in zwei Kategorien aufteilen. Einerseits obliegen den Finanzintermediären Pflichten, welche von ihnen routinemässig im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit wahrgenommen werden müssen. Zu diesen Sorgfaltspflichten gehört, dass Geschäftspartner zu identifizieren sind und dass die Finanzintermediäre abzuklären haben, wer wirtschaftlich an Vermögenswerten berechtigt ist, die ihnen vorgelegt werden. Diese Abklärungen und die danach im Auftrag des Kunden ausgeführten Finanztransaktionen müssen die Finanzintermediäre dokumentieren.

Von diesen Sorgfaltspflichten zu unterscheiden, sind die Massnahmen, welche der Finanzintermediär ergreifen muss, falls er im Rahmen einer Geschäftsbeziehung den konkreten Verdacht hat, dass er mit einem Fall von Geldwäscherei konfrontiert sein könnte. Die Frage, welche Pflichten einem Finanzintermediär in einem solchen Fall obliegen sollen, war im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten sehr umstritten. Bezüglich der Frage, ob den Finanzintermediären eine *Meldepflicht* oder lediglich die Sperrung verdächtigter Vermögenswerte auferlegt werden soll, hat sich der Bundesrat schliesslich für die Meldepflicht entschieden. Ausschlaggebend dafür war in erster Linie die Zielsetzung des Geldwäschereigesetzes. Das Gesetz will die *Geldwäscherei als solche bekämpfen. Es dient somit nicht nur dazu, kriminelle Vermögenswerte zu orten und zu konfiszieren. Vielmehr sollen die hinter diesen Vermögenswerten stehenden Personen eruiert und strafrechtlich verfolgt werden können. Wäre ein Finanzintermediär nur zur Sperre der betroffenen Vermögenswerte verpflichtet, falls er einen konkreten Verdacht auf Geldwäscherei hegt, so würde dem umfassenderen Zweckgedanken des Gesetzes nicht entsprochen. Erst und nur wenn der Finanzintermediär seinen Verdacht aufgrund einer Meldepflicht umgehend einer Strafverfolgungsbehörde zugänglich machen muss, besteht die Aussicht, der an den inkriminierten Vermögenswerten berechtigten Personen habhaft zu werden. Genau der gegenteilige Effekt wäre zu befürchten, falls man sich für eine reine Vermögenssperre entscheiden würde: Durch die Sperre der Vermögenswerte würden die geldwäschereiverdächtigen Personen gewarnt. Erfolgt nicht parallel zur*

Vermögenssperre eine Meldung zuhanden der Strafverfolgungsbehörden, ist es für diese Personen ein leichtes, ausser Landes zu gelangen und ihre Spuren zu verwischen.

Ein Verzicht auf die Meldepflicht drängt sich um so weniger auf, als ihre Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Finanzintermediäre eher geringer sein dürften als diejenigen einer reinen Vermögenssperre. Mit Abgabe der Meldung und Blockierung der Vermögenswerte hat der Finanzintermediär seine Pflicht weitgehend erfüllt. Nach längstens fünf Tagen weiss er zudem, ob er die im Zeitpunkt der Meldung blockierten Vermögenswerte freigeben kann oder ob sie durch die Strafverfolgungsbehörden gesperrt werden. Bei Einführung einer Vermögenssperre hingegen müsste der Finanzintermediär selber gegenüber seinem Klienten für die Blockierung der Vermögenswerte einstehen. Er liefe Gefahr, vor dem Zivilrichter auf Herausgabe des gesperrten Vermögens eingeklagt zu werden und dort die durch ihn verhängte Sperre rechtfertigen zu müssen. Jedenfalls müsste der Finanzintermediär eigene Ermittlungen vornehmen, um den gehegten Verdacht verifizieren respektive falsifizieren zu können. Gelangte der Finanzintermediär zum Schluss, es handle sich bei den gesperrten Vermögenswerten tatsächlich um solche verbrecherischer Herkunft, so würde sich letztlich noch die Frage stellen, was damit zu geschehen habe. Es wäre für den schweizerischen Finanzplatz sicher nicht von Vorteil, wenn davon ausgegangen werden müsste, dass Finanzintermediäre während unbeschränkter Zeit kriminelle Vermögenswerte in ihrem Gewahrsam haben.

Ebenfalls für die Meldepflicht spricht schliesslich, dass diese bereits heute zum internationalen Standard in Sachen Geldwäschereibekämpfung gehört. Die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie (Art. 6) sieht eine Meldepflicht ebenso vor wie die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten der FATF (vgl. Ziff. 134). Es wäre angesichts dieser internationalen Verhältnisse schwierig, im Ausland zu erklären, weshalb die Schweiz glaubt, auf diese Massnahme verzichten zu können.

144 Sanktionen

Das Gesetz sieht keine Strafen mehr vor für Verstösse gegen Sorgfaltspflichtverletzungen. Solche Widerhandlungen werden entweder durch die Selbstregulierungsorganisationen mittels Verbands- oder Konventionalstrafen geahndet oder aber durch den Strafrichter verfolgt, falls ein strafrechtlicher Tatbestand erfüllt ist. Zu denken ist dabei insbesondere an den Geldwäschereiartikel (Art. 305^{bis} StGB) und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305^{ter} Abs. 1 StGB). Seitens der Verwaltungsorgane (spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden und Kontrollstelle für Geldwäscherei) können nur Massnahmen verfügt werden, die der Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes respektive der Verhinderung künftiger Verstösse dienen. Widerhandlungen gegen solche Verfügungen können dann allerdings verwaltungsrechtlich bestraft werden.

15 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 10. Oktober 1986 reichte Nationalrat Moritz Leuenberger eine Motion (86.956) ein, mit welcher der Bundesrat eingeladen wurde, eine Teilrevision des Bankengesetzes vorzunehmen, welche die Banken namentlich verpflichtet, ihre Kundinnen und Kunden ausnahmslos zu identifizieren. Die Motion wurde am 20. März 1987 vom Nationalrat als Postulat überwiesen. Die Identifikationspflicht

ist nach dem vorliegenden Gesetz eine der grundlegenden Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre.

Am 15. Dezember 1988 wurden durch den Nationalrat drei weitere Motionen als Postulate an den Bundesrat überwiesen, welche die Bekämpfung der Geldwäscherei zum Ziel hatten. Das Postulat der Sozialdemokratischen Fraktion (88.804) verlangt, die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken sei ins ordentliche Bundesrecht überzuführen; das Postulat Uchtenhagen (88.805) verlangt eine stärkere interne und externe Kontrolle des Bankwesens und das Postulat Grendelmeier (88.807) schliesslich ersucht den Bundesrat, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen für alle mit dem Barverkehr von Publikumsgeldern befassten, öffentlichen und privaten Institutionen. Diese Bestimmungen sollten den Grundsätzen der Sorgfaltspflichtvereinbarung entsprechen.

Mit der Vorlage einer Botschaft zu einem Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor wird den vorerwähnten Postulaten weitgehend entsprochen, weshalb den Räten ihre Abschreibung beantragt werden kann.

2 Besonderer Teil: Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Beim vorliegenden Gesetz handelt es sich um ein polizeiliches Rahmengesetz mit Selbstregulierung. Nur dort, wo keine Selbstregulierung besteht oder wo diese ungenügend ist, wird die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen durch eine Bundesbehörde durchgesetzt. Das Geldwäschereigesetz beschränkt sich im Wesentlichen darauf, den sachlichen und persönlichen Geltungsbereich, die Pflichten der Gesetzesadressaten, die Aufgaben der Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen sowie die Sanktionen bei Verstössen gegen das Gesetz zu regeln. Namentlich die detaillierte Ausgestaltung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre ist jedoch primär der Selbstregulierung anheim gestellt.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Gegenstand

Geldwäscherei ist eine weltweit bekannte Erscheinung. Sie kommt in sämtlichen Ländern vor und macht – wie einige Finanzskandale in den letzten Jahren gezeigt haben – nicht vor den Grenzen der Schweiz halt. Soll wirkungsvoll und effizient gegen die Geldwäscherei angegangen werden können, sind möglichst griffige gesetzliche Bestimmungen nötig. Die Schweiz hat mit Erlass von strafrechtlichen Bestimmungen (Art. 59 Ziff. 3, 260^{ter}, 305^{bis} und 305^{ter} StGB) einen ersten Schritt getan.

Ein weiteres wirkungsvolles Instrument im Kampf gegen die Geldwäscherei stellt der vorliegende Entwurf zu einem Geldwäschereigesetz dar. Sowohl das internationale Engagement der Schweiz als auch die Erhaltung des Rufs unseres Finanzplatzes erfordern eine Gesetzgebung, die den internationalen Standards entspricht und die noch bestehenden Lücken – vor allem im Nichtbankensektor – füllt. Es erweist sich deshalb als notwendig, neben den Strafbestimmungen zusätzlich ein verwaltungsrechtliches Gesetz zu erlassen, das aufsichtsrechtliche Bestimmungen sowie Verhaltensregeln für die im Finanzsektor tätigen Personen enthält.

Da hauptsächlich der Finanzsektor von der Geldwäscherei betroffen ist, rechtfertigt sich – zumindest zur Zeit – eine entsprechende Beschränkung des gesetzlichen Anwendungsbereichs. Sollte sich aber herausstellen, dass auch in anderen Berei-

chen des Dienstleistungssektors Geldwäscherei betrieben wird, wäre es durchaus denkbar, den Geltungsbereich des Gesetzes später zu erweitern (z. B. auf den Liegenschaften-, den Antiquitäten-, den Kunst- oder den Pferdehandel).

Auf die Schaffung einer neuen Definition der Geldwäscherei wird verzichtet. Der Geldwäschereibegriff im vorliegenden Gesetzesentwurf stimmt demzufolge mit dem in der schweizerischen Rechtsordnung bereits durch Artikel 305^{bis} StGB eingeführten Begriff überein. Dies hat den Vorteil, dass Abgrenzungsprobleme zwischen der Strafbestimmung und dem Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes vermieden werden. Der Verweis auf Artikel 305^{bis} StGB macht auch klar, dass das Geldwäschereigesetz einer umfassenden Bekämpfung der Geldwäscherei dienen soll. Im Zentrum dieser Anstrengungen steht die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Es kann somit nicht nur darum gehen, inkriminierte Gelder aufzuspüren und zu konfiszieren. Vielmehr sollen die dokumentarischen Grundlagen (*paper trail*) geschaffen und Informationen bereitgestellt (Meldepflicht) werden, damit die für die Geldwäscherei verantwortlichen Personen ermittelt und strafrechtlich belangt werden können.

Die im vorliegenden Gesetz eingeführten Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre werden – zusammen mit den ausführenden Bestimmungen der zuständigen Selbstregulierungsorganisationen – den Masstab bilden für die nach Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB im Rahmen von Finanzgeschäften zu beachtende Sorgfalt. Ein Finanzintermediär, der die Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz beachtet, soll demzufolge grundsätzlich davon ausgehen können, dass er nicht wegen Verstosses gegen Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB belangt wird. Der Finanzintermediär hat jedoch zu beachten, dass den Sorgfaltspflichten nicht lediglich formeller Charakter zukommt; d. h. es genügt nicht, wenn er routinemässig Überprüfungen seiner Geschäftspartner vornimmt. Das Geldwäschereigesetz geht vielmehr von einem materiellen Sorgfaltsbegriff aus. Es verlangt vom Finanzintermediär eine gewisse Wachsamkeit beim Kontakt mit Kunden. Er muss Unklarheiten über den Ursprung von oder die wirtschaftliche Berechtigung an Vermögenswerten erkennen und entsprechende Massnahmen treffen (vgl. Art. 3 Abs. 4, Art. 4 Abs. 1 Bst. a, Art. 6 und Art. 8). Im Einzelfall wird es Sache der Strafverfolgungsbehörden sein zu entscheiden, ob der Finanzintermediär den auf diesem Gesetz basierenden Sorgfaltspflichten tatsächlich nachgelebt hat.

Artikel 2 Geltungsbereich

Absatz 1

Der Begriff des Finanzintermediärs umfasst all jene natürlichen und juristischen Personen, welche das Gesetz in den Absätzen 2 und 3 umschreibt.

Absatz 2

Im zweiten Absatz wird jener Teil des Finanzsektors erfasst, der durch Spezialgesetze des Bundes geregelt ist. Durch diese werden gewisse Anbieter von Finanzdienstleistungen bereits heute einer Aufsichtsbehörde unterstellt. Für die Banken und Sparkassen (Bst. a), die Fondsleitungen (Bst. b) und die Effekthändler (Bst. d) amtet die EBK als Aufsichtsbehörde. Die Lebensversicherer sowie allfällige andere Versicherer, die den Verkauf von Anteilen an Anlagefonds betreiben (Bst. c), werden durch das BPV beaufsichtigt.

Das Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; BBl 1995 II 419) ist noch nicht in Kraft. Sollte es nicht vor

oder mit dem Geldwäschereigesetz in Kraft gesetzt werden, müsste Buchstabe d gestrichen und eine entsprechende Ergänzung von Absatz 2 später vorgenommen werden.

Sollten weitere Gesetze in Kraft treten, die für bestimmte Bereiche des Finanzsektors neue Aufsichtsbehörden schaffen (z. B. das Spielbankengesetz oder ein Finanzdienstleistungsgesetz), wird dieser Absatz jeweils entsprechend zu ergänzen sein.

Absatz 3

Im Unterschied zu Absatz 2 wird hier für die Unterstellung unter das Gesetz an bestimmte Dienstleistungen angeknüpft. Es handelt sich dabei um Tätigkeiten, welche sich für die Geldwäscherei besonders anbieten, die aber als solche bisher keiner Bewilligungspflicht und damit auch keiner besonderen bundesrechtlichen Aufsicht unterstehen.

Der Katalog der im ersten Satz von Absatz 3 aufgeführten Tätigkeiten entspricht dem Geltungsbereich von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB sowie weitgehend dem Anhang zur zweiten Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften vom 15. Dezember 1989 (Richtlinie 89/646/EWG; EWG-Koordinierungs-Richtlinie)⁸⁾ über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute und zur Änderung der Richtlinie 77/780/EWG (zweite Bankenrichtlinie). Zur Umschreibung des Geltungsbereiches verweist Artikel 1 der EWG-Koordinierungs-Richtlinie seinerseits auf diesen Katalog. Die Richtlinie sieht vor, dass Personen eine der aufgeführten Tätigkeiten als Haupttätigkeit ausüben müssen, um unter die Bestimmungen des Gesetzes zu fallen. Der Begriff der Haupttätigkeit ist vorliegend nicht übernommen worden, weil er der schweizerischen Gesetzgebung unbekannt ist und zuwenig weit greift. Nicht nur lukrative Haupt-, sondern auch Nebenerwerbstätigkeiten sollen durch das Gesetz erfasst werden. Gleichzeitig soll aber nicht jede Person unter das Gesetz fallen, die nur gelegentlich eine dieser Tätigkeiten ausübt. Wer dies hingegen berufsmässig tut, sei dies im Sinne eines Haupt- oder Nebenerwerbes, für den kommen die gesetzlich vorgeschriebenen Massnahmen gegen die Geldwäscherei zur Anwendung. Damit wird Übereinstimmung mit dem Anwendungsbereich von Art. 305^{ter} StGB erreicht.

Über die keiner spezialgesetzlichen Aufsicht unterstellten Institute und Personen liegen keine vollständigen statistischen Daten vor. In der Schweiz gibt es heute aber schätzungsweise rund 350 Vermögensverwalter sowie eine unbekannt Anzahl von Wechselstuben und Kreditvermittlern. Demgegenüber wird der Devisen- und Banknotenhandel von einigen wenigen Instituten beherrscht. Zudem ist ein kleiner Teil der vermutlich 5000 Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen sowie der 4000–5000 Treuhänder als Finanzintermediär tätig.

Ein erheblicher Anteil der Dienstleistungen im Bereich des täglichen Zahlungsverkehrs wird durch die PTT erbracht. Auch die PTT, welche keiner spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen, sind dem Geldwäschereigesetz unterstellt, soweit sie Dienstleistungen nach Artikel 2 Absatz 3 anbieten. Dasselbe gilt für die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die konzessionierten Transportunternehmen, soweit sie Finanzdienstleistungen (namentlich Geldwechselfgeschäfte) erbringen.

Mit der Unterstellung des nicht beaufsichtigten Bereichs des Finanzsektors unter das Geldwäschereigesetz wird eine empfindliche Lücke in der Geldwäschereibe-

⁸⁾ ABl. Nr. L 386 vom 30. 12. 1989, S. 1.

kämpfung geschlossen. Insbesondere wird eine Gleichbehandlung des spezialgesetzlich beaufsichtigten und des bisher nicht beaufsichtigten Bereichs erreicht. Mit dem vorliegenden Entwurf wird im Sinne der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie eine extensive Erfassung des Finanzsektors vorgeschlagen. Einbezogen werden auch Bereiche des Finanzwesens, in denen die Gefahr, dass sie zur Geldwäscherei missbraucht werden könnten, weniger offensichtlich ist. Würde nur der Kernbereich erfasst, müsste damit gerechnet werden, dass Geldwäscher auf die heute noch wenig betroffenen Bereiche ausweichen würden.

Absatz 3 Buchstabe a

Mit dieser Bestimmung werden Tätigkeiten erfasst, die dem Bankgeschäft ähnlich sind. Der Unterschied liegt darin, dass keine Publikumsgelder entgegengenommen werden und die Refinanzierung in erheblichem Umfang von der Gruppe kommt, obschon eine Tätigkeit im Kreditgeschäft ausgeübt wird.

Absatz 3 Buchstabe b

Mit dieser Norm wird namentlich der mengenmässig sehr gewichtige Teil des Zahlungsverkehrs erfasst, welchen die PTT abwickeln. Aber auch andere Dienstleistungen im Rahmen des Zahlungsverkehrs, insbesondere jene in Zusammenhang mit Kreditkarten, Reise- und Bankchecks, fallen unter den Geltungsbereich des Gesetzes, falls der Kundenverkehr direkt und nicht – wie in der Schweiz üblich – über Banken erfolgt.

Absatz 3 Buchstabe c

Die hier aufgelisteten Dienstleistungen werden vorwiegend von Banken erbracht. Im professionellen Notenhandel, der ebenfalls von den schweizerischen Grossbanken dominiert wird, sind einige wenige Firmen des Nichtbankensektors im Engros-Geschäft (ohne Publikumsverkehr) in der Schweiz tätig. Insbesondere im Detailhandel des Geldwechselgeschäfts betätigen sich jedoch neben den Banken auch zahlreiche kleinere Geldwechselstuben und Reisebüros sowie die SBB und konzessionierte Transportunternehmen.

Absatz 3 Buchstabe d

Das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (AFG; SR 951.31) und die dazugehörenden Verordnungen (Verordnung vom 19. Okt. 1994 über die Anlagefonds; AFV; SR 951.311; Verordnung der EBK vom 27. Okt. 1994 über die Anlagefonds; AFV-EBK; SR 951.311.1) sind auf den 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Die Fondsleitungen inländischer Anlagefonds unterstehen der Aufsicht durch die EBK (Art. 10 und Art. 56 AFG) und fallen somit unter Artikel 2 Absatz 2 des Geldwäschereigesetzes. Vertriebsträger, d. h. gewerbsmässige Anbieter von Fondsanteilen, die nicht gleichzeitig der Fondsleitung oder der Depotbank angehören, benötigen demgegenüber zwar eine Bewilligung der EBK, sie unterstehen aber nicht ihrer Aufsicht. Als unbeaufsichtigte Anbieter von Finanzdienstleistungen sind sie somit Artikel 2 Absatz 3 und nicht Absatz 2 zu unterstellen.

Absatz 3 Buchstabe e

Obwohl auch auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung die Banken die Hauptakteure sind, nennt eine Studie aus dem Jahre 1990 eine Anzahl von 1000–1300 natürlichen und juristischen Personen ausserhalb des Bankensektors, die dieses Geschäft gewerbsmässig betreiben; dazu gehören etwa 400–500 Geschäftsanwälte

und -anwältinnen sowie Notare und Notarinnen⁹⁾. Nach dem Wortlaut von Absatz 3 Buchstabe e ist dem Gesetz nur unterstellt, wer selber fremdes Vermögen berufsmässig verwaltet. Verwalter ist, wer im Rahmen eines Mandatsverhältnisses die Vollmacht hat, über fremde Vermögenswerte frei oder im Rahmen einer im voraus festgelegten Anlagestrategie zu verfügen. Dabei tätigt der Vermögensverwalter die Geschäfte im Namen und auf Rechnung des Kunden. Ein Teil der Vermögensverwalter wird als Effektenhändler im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Börsenverordnung vom 22. September 1995¹⁰⁾ zu betrachten sein und deshalb unter Absatz 2 fallen.

Vom Gesetz nicht erfasst, ist die reine Beratung in Vermögensfragen ohne eigentliche Verwaltungstätigkeit. Analog zu Artikel 305^{ter} StGB ist der Sorgfaltspflicht jedoch bereits unterworfen, wer im Rahmen seiner Berufstätigkeit dazu Hilfe leistet, fremdes Vermögen anzulegen oder zu übertragen (Einleitungssatz von Abs. 3).

Absatz 3 Buchstabe f

Anlageberater unterscheiden sich von Vermögensverwaltern (Bst. e) unter anderem dadurch, dass sie über keine generelle Vollmacht ihrer Klienten verfügen. Jede vom Anlageberater empfohlene Transaktion muss deshalb durch den Kunden ausgelöst werden, sei es, dass der Kunde das Geschäft selber abschliesst oder dass er es durch den Anlageberater abschliessen lässt. Tritt nun der Anlageberater aufgrund eines entsprechenden Auftrages im Einzelfall als Vertreter seines Kunden bei einer Geldanlage auf, so besteht die Gefahr, dass die Dienste des Anlageberaters zu Geldwäschereizwecken missbraucht werden. Aus diesem Grund sind Anlageberater, die sich nicht auf die reine Beratungstätigkeit beschränken, sondern zudem auch für ihre Kunden eine Anlagestätigkeit entwickeln, dem Gesetz zu unterstellen.

Absatz 3 Buchstabe g

Dem Gesetz untersteht schliesslich auch, wer berufsmässig fremde Vermögensgegenstände aufbewahrt oder verwaltet. Dabei ist in erster Linie an Wertpapiere zu denken.

Absatz 4

Aufgrund der Umschreibung in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 2 würden auch Institutionen dem Geldwäschereigesetz unterstellt, bei denen es ausgeschlossen erscheint, dass ihre Tätigkeit für die Geldwäscherei missbraucht werden könnte. Solche Fälle sind deshalb auszunehmen.

Absatz 4 Buchstabe a

Eine erste Ausnahme rechtfertigt sich für die Schweizerische Nationalbank. Als Zentralbank der Eidgenossenschaft erbringt sie Finanzdienstleistungen in erster Linie für Geschäftsbanken nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a. Abgesehen von geringfügigen Ausnahmen (beispielsweise Rücknahme ausser Kurs stehender oder beschädigter Münzen und Banknoten) erbringt sie keine Dienstleistungen fürs Publikum. *Konti werden nur für Banken, die Eidgenossenschaft, einzelne öffentlich-rechtliche Institutionen und kantonale Verwaltungen sowie für das eigene Personal geführt.*

⁹⁾ Vgl. dazu Urs Zulauf, Aufsicht und Überwachung der Vermögensverwalter, in: *Wirtschaft und Recht (WuR)* 1990, S. 145 f.

¹⁰⁾ Vernehmlassungsentwurf

Absatz 4 Buchstabe b

Eine weitere Ausnahme ist für anerkannte Einrichtungen der beruflichen Vorsorge vorgesehen. Anerkannt ist eine Vorsorgeeinrichtung dann, wenn sie nach Artikel 48 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40) registriert wurde, womit sie unter kantonaler oder eidgenössischer Aufsicht steht (Art. 61 BVG). Die Registrierung ist nur dann möglich, wenn die Vorsorgeeinrichtung in die Rechtsform einer Stiftung, einer Genossenschaft oder einer Einrichtung des öffentlichen Rechts gekleidet ist. Somit ist – neben der amtlichen Aufsicht – garantiert, dass eine Vorsorgeeinrichtung nicht zum Zweck der Geldwäscherei gegründet und alimentiert werden kann, nur um sie nach einer gewissen Zeit aufzulösen und das darin «investierte» Vermögen einer bestimmten natürlichen oder juristischen Person zukommen zu lassen.

Auch von der Konzeption der beruflichen Vorsorge her eignen sich Vorsorgeeinrichtungen kaum zum Zweck der Geldwäscherei. Ansprüche gegenüber einer Vorsorgeeinrichtung können nur natürliche Personen haben. Auch diesen steht jedoch lediglich eine Anwartschaft auf künftige Leistungen zu. Die zu erwartenden Leistungen richten sich in ihrer Höhe nach den Beitragszahlungen der berechtigten Person und von deren Arbeitgeber. Dabei ist jedoch der Umfang der möglichen Einlagen auf das Freizügigkeitskonto an die Höhe des Erwerbseinkommens der versicherten Person gebunden und nach oben begrenzt. Die Anwartschaft richtet sich zudem grundsätzlich auf Alters- oder Hinterlassenenrenten. Eine Barauszahlung des Altersguthabens ist nur in wenigen, genau umschriebenen Fällen möglich (Art. 30 BVG).

Absatz 4 Buchstabe c

Dieselben Gründe, die dazu führen, dass anerkannte Einrichtungen der beruflichen Vorsorge dem Gesetz nicht unterstellt sind (vgl. oben zu Art. 2 Abs. 4 Bst. b), schliessen auch aus, dass Personen unter dieses Gesetz fallen, die ihre Finanzdienstleistungen ausschliesslich gegenüber solchen Einrichtungen erbringen. So beispielsweise selbständige Vermögensverwalter oder Anlageberater mit eigener Anlagertätigkeit, die nur für Pensionskassen tätig sind.

Absatz 4 Buchstabe d

Nach dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c wären der gesamte Zahlungsverkehr zwischen Banken, die Sammelverwahrung und die Verwaltung von Wertschriften der Banken, sowie das internationale Wertschriftenclearing dem Gesetz unterstellt. Die Banken betreiben für diese Zwecke Gemeinschaftswerke, denen rein technische Funktionen zukommen und die keine eigenen Publikumskontakte pflegen¹¹⁾. Im Inland erbringen diese Unternehmen ihre Dienstleistungen ausschliesslich gegenüber Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 2 (Banken und Effektenhändler), welche ihrerseits den Pflichten des Gesetzes unterstehen. Es würde wenig Sinn machen und wäre überdies mit riesigem Aufwand verbunden, wenn man diese Dienstleistungen nochmals speziell unter dem Gesichtspunkt der Geldwäscherei überprüfen wollte.

¹¹⁾ Z. B. die Telekurs-Gruppe (Internationale Finanzinformation, Datenverarbeitung für den Interbank-Zahlungsverkehr) und die SEGA (Schweizerische Effekten-Giro AG; Sammelverwahrung von Wertschriften für die Banken).

Auch im internationalen Bereich rechtfertigt es sich nicht, die erwähnten Dienstleistungen im Finanzsektor unnötig zu komplizieren. Es ist jedoch darauf zu achten, dass nur Unternehmen partizipieren, welche einer den inländischen Instituten gleichwertigen Aufsicht (Aufsicht gemäss Bankgesetz, verbunden mit den Sorgfaltspflichtbestimmungen des GwG) unterstehen. Es wird Sache der Aufsichtsbehörden der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 sein, von den oben erwähnten Gemeinschaftswerken Auskunft über ihre ausländischen Klienten zu verlangen und zu entscheiden, ob die über letztere ausgeübte Aufsicht genügend ist. Sollte dies nicht der Fall sein, so müssen sich auch diese Anbieter von Finanzdienstleistungen um eine Bewilligung der Kontrollstelle für Geldwäscherei bemühen oder sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

2. Kapitel: Pflichten der Finanzintermediäre

1. Abschnitt: Sorgfaltspflichten

Dieser Abschnitt stellt ein zentrales Element der Bekämpfung der Geldwäscherei dar. Er behandelt unter anderem die Identifizierung der an einer Geschäftsbeziehung beteiligten Personen (Vertragsparteien und wirtschaftlich Berechtigte) sowie die Aufbewahrung der Unterlagen. Dabei geht es darum sicherzustellen, dass die Geldwäscher bei ihren kriminellen Handlungen nicht anonym bleiben können. Der Bankenbereich, der Missbrauchsversuchen ganz besonders ausgesetzt ist, hat zu diesem Zweck präzise Normen aufgestellt und betrachtet die Identifizierung der Kunden als inhärente Standesregel (Art. 1 VSB). Die Bestimmungen der Sorgfaltspflichtvereinbarung liegen dem vorliegenden Gesetz zugrunde und können dem gesamten Nichtbankenbereich als Modell dienen.

Artikel 3 Identifizierung der Vertragspartei

Die Sorgfaltspflichtvereinbarung regelt detailliert (Art. 2–6; Randziff. 4–40), wie die Banken die Identifizierung ihrer Vertragspartner und der wirtschaftlich Berechtigten vorzunehmen haben. Das Geldwäschereigesetz hat zum Ziel, die Anwendung gleichwertiger Normen zusätzlich auf den gesamten Nichtbankensektor auszudehnen. Artikel 305^{ter} StGB, der die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften bestraft und die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten, d. h. des direkten Vertragspartners und des allenfalls hinter diesem stehenden, tatsächlichen Kunden, verlangt, entfaltet nur eine ungenügende präventive Wirkung. Das Geldwäschereigesetz soll die schweizerische Gesetzgebung im Hinblick auf die neuesten internationalen Standards im Bereich der Identifizierung vervollständigen und gleichzeitig verwirklichen, was schon bei der Schaffung von Artikel 305^{ter} StGB verlangt worden war, nämlich die Einführung interner Verhaltensregeln auch für die Finanzintermediäre des Nichtbankensektors.

Absatz 1

Der erste Schritt zur Transparenz von Geschäftsbeziehungen im Finanzsektor liegt in der Pflicht des Finanzintermediärs, seinen Geschäftspartner anlässlich der Aufnahme der geschäftlichen Beziehungen zu identifizieren. Dies geschieht anhand eines beweiskräftigen Dokuments, d. h. eines amtlichen Identitätsausweises wie Pass oder Identitätskarte bei natürlichen Personen. Für juristische Personen ist ein Auszug aus dem Handelsregister oder ein gleichwertiges Dokument (*certificate of incorporation*) beizubringen. Das Dokument ist dabei nicht nur zu prüfen, sondern es ist auch dessen wesentlicher Inhalt aufzunehmen und aufzubewahren (Name, Vorname, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Adresse bei den natürlichen

Personen beziehungsweise Firmenbezeichnung und Sitz bei den juristischen Personen).

Absatz 2

Von den Geschäftsbeziehungen nach Absatz 1 zu unterscheiden sind punktuelle Dienstleistungen. Solche Geschäfte, beispielsweise Geldwechsel, Kauf oder Verkauf von Edelmetallen, Barzeichnung von Kassa- oder Anleiheobligationen, Barverkauf von Reisechecks, sind zum vornherein nicht auf Dauer angelegt. In aller Regel handelt es sich dabei um reine Kassageschäfte, d. h. um Geschäfte, welche nicht über ein bestehendes Konto bei einem Finanzintermediär abgewickelt werden und die keine weitere Beziehung des Kunden zum Finanzintermediär zur Folge haben. Dadurch fehlt es auch an Unterlagen, welche es ermöglichen würden, die Herkunft und den weiteren Weg der vorgelegten Vermögenswerte zu rekonstruieren (*paper trail*).

Solange solche Geschäfte betragsmässig einen bestimmten Rahmen nicht sprengen, erscheint es unverhältnismässig, eine Identifizierung der Vertragspartei zu fordern. Zudem ist die Gefahr von Geldwäscherei bei kleinen Summen gering. Bei grösseren Beträgen ist es hingegen legitim, nicht nur die Identifizierung des Kunden vorzunehmen, sondern auch eine Offenlegung der wirtschaftlichen Berechtigung an den vorgelegten Vermögenswerten zu verlangen. Darüber hinaus ist eine Identifizierung auch dann vorgesehen, wenn mehrere Transaktionen von geringerem Wert miteinander verbunden erscheinen und zusammen einen erheblichen Wert erreichen (vgl. dazu die Erläuterungen zu Absatz 5). Ohne eine derartige Bestimmung wäre es leicht, die Vorschrift zu umgehen, indem eine Transaktion in mehrere kleinere Transaktionen aufgesplittert würde. In der Praxis wird allerdings das Aufspüren solcher Fälle nicht immer einfach sein.

Wird ein Kassageschäft von erheblichem Wert mit einer Vertragspartei abgewickelt, die bereits aufgrund einer anderen Geschäftsbeziehung identifiziert wurde, so ist die Identifizierung nicht zu wiederholen. Diesfalls wird davon ausgegangen, dass der Finanzintermediär über die nötigen Angaben verfügt, um abschätzen zu können, ob die Transaktion aus dem Blickwinkel der Geldwäschereibekämpfung verdächtig ist. In jedem Fall ist jedoch eine Erklärung darüber einzuholen, wer an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt sei (Art. 4 Abs. 1 Bst. c).

Absatz 3

Im Bereich des Versicherungsgeschäfts sind – mit einer Ausnahme – ausschliesslich die direkten Lebensversicherer dem Gesetz unterstellt (Art. 2 Abs. 2 Bst. c).

Der Abschluss einer Lebensversicherung unterscheidet sich grundlegend von der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen in anderen Bereichen. Bereits bei Abschluss des Versicherungsvertrages wird der wirtschaftliche Umfang des Geschäfts festgelegt. Es ist somit immer von Beginn weg bekannt, wie hoch die Summe der gesamten künftigen (kapitalbildenden) Prämienzahlungen sein wird. Spätere Änderungen dieser Vorgaben bewirken automatisch eine Anpassung des Vertrages. Es kann somit bereits bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung abgeschätzt werden, ob ein vom Wert her geldwäschereirelevanter Sachverhalt vorliegt oder nicht. Die betragsmässig unproblematischen Verträge können somit von vornherein unberücksichtigt bleiben, und das Augenmerk kann sich auf diejenigen Verträge konzentrieren, deren Prämien oder Prämienvolumen einen erheblichen Wert erreichen (vgl. Ausführungen zu Abs. 5).

Absatz 4

Wenn in den Absätzen 2 und 3 von erheblichen Werten die Rede ist, die erreicht werden müssen, damit die Identifizierungspflicht eintritt, so hat dies zum Zweck, alltägliche Finanzdienstleistungen nicht übermässig zu behindern und zu komplizieren. Grundsätzlich trägt jedoch jede finanzielle Transaktion – unabhängig von ihrem wertmässigen Umfang – die Gefahr der Geldwäscherei in sich. Aus diesem Grund verlangt Absatz 4 überall dort eine obligatorische Identifizierung der Vertragspartei, wo der Wert der Transaktion zwar nicht erheblich im Sinne des Gesetzes ist, wo aber konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es sich um Geldwäscherei handeln könnte.

Unter Anhaltspunkten ist kein begründeter Verdacht im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 zu verstehen. Vielmehr besteht die Identifizierungspflicht bereits bei Anzeichen für eine kriminelle Tätigkeit im Rahmen der Geldwäscherei. Der Entscheidung, ob eine Identifizierung angebracht sei oder nicht, muss nötigenfalls rasch und ohne Vorliegen konkreter Belege oder anderer Beweise gefällt werden, beispielsweise beim Geldwechsel an einem Bankschalter oder einer Einzahlung zum Zweck der Geldanweisung im Postbüro. Bestehen Zweifel über den legalen Hintergrund der vorgelegten Geldmittel, so ist immer für die Identifizierung des Kunden zu entscheiden. Die Identifizierung beinhaltet noch keinen Entscheid über eine spätere Meldung der Transaktion (Art. 9). Sie stellt nur sicher, dass eine Meldung erstattet werden könnte, falls sich ein begründeter Verdacht ergeben und eine Meldung notwendig werden sollte.

Diese Bestimmung entspricht der Regelung in der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie (Art. 3 Abs. 6 der Richtlinie), ist aber in der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken nicht enthalten.

Absatz 5

Die Frage, wann ein Wert als erheblich im Sinn des Gesetzes zu gelten habe, kann nicht für alle Gesetzesadressaten und alle Transaktionen gleich beantwortet werden. Aufgrund ihres unterschiedlichen Tätigkeitsbereiches ist es kaum möglich, für die verschiedenen Gruppen von Finanzintermediären gleich hohe Mindestwerte festzulegen, bei deren Erreichen die Hintergründe einer Transaktion hinterfragt werden müssen.

Der Vollzug des Gesetzes ist grundsätzlich Sache der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und der Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 41). Entsprechend dem grossen Gewicht, welches der Selbstregulierung im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei beigemessen wird, ist es jedoch in erster Linie Aufgabe der Selbstregulierungsorganisationen, in den für ihre Bereiche geltenden Reglementen (Art. 25) angemessene Werte festzulegen. Die Kontrollstelle für Geldwäscherei wird nur eingreifen, falls die ihr durch die Selbstregulierungsorganisationen vorgelegten Reglemente Regelungen enthalten, die nicht sachgerecht erscheinen (Art. 18 Abs. 1 Bst. c). Analoges gilt für den Bereich der spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre.

Die Selbstregulierungsorganisationen können jedoch nicht einfach auf die in ihrem Bereich bestehenden Bedürfnisse abstellen. In erster Linie müssen sie vielmehr sicherstellen, dass dem Ziel des Gesetzes entsprochen wird. Zudem ist zu beachten, dass sich die von ihnen festgelegten Werte im international anerkannten Rahmen bewegen. Als Massstab kann – zumindest in gewissen Bereichen – etwa die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie dienen.

Bei den Banken gilt für Kassageschäfte gegenwärtig ein Schwellenwert von 25 000 Franken, ab welchem in jedem Fall eine Identifizierung des Kunden vorgenommen werden muss (Art. 2 Abs. 2 VSB). Dieser Wert entspricht dem Betrag von 15 000 ECU nach Artikel 3 Ziffer 2 der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie, welcher für alle Transaktionen mit Ausnahme derjenigen im Versicherungsbereich gilt. Von diesem Betrag wird für die Festlegung des erheblichen Wertes für alle Anbieter von Kassageschäften nach Artikel 3 Absatz 2 als Richtwert auszugehen sein.

Für die Identifizierungspflicht anlässlich des Abschlusses von Versicherungsverträgen sieht die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie bedeutend tiefere Schwellenwerte vor als bei den übrigen Finanztransaktionen (Art. 3 Ziff. 3 EWG-Geldwäscherei-Richtlinie). So ist die Identität des Versicherungsnehmers festzustellen, sobald die periodische Jahresprämie 1000 ECU respektive eine Einmaleinlage 2500 ECU übersteigt. Diese Werte kontrastieren stark mit den gegenwärtig geltenden Sorgfaltspflichtbestimmungen schweizerischer privater Lebensversicherer, die in der Regel die Identifizierung des Kunden erst ab einer Einmaleinlage oder einem Prämiendepot von 100 000 Franken vorsehen. Dieser Wert erscheint angesichts der Geldwäschereiproblematik als zu hoch. Demgegenüber würde jedoch den besonderen schweizerischen Verhältnissen kaum Rechnung getragen, wenn ähnlich tiefe Werte festgelegt würden, wie sie innerhalb der Europäischen Union gelten. Dem Versicherungssparen kommt in der Schweiz eine bedeutend grössere Bedeutung zu als in den Staaten der Europäischen Union. Entsprechend höher sind im allgemeinen auch die Versicherungssummen und damit die zu entrichtenden Prämien. Es wird durch die zuständige Aufsichtsinstanz zu entscheiden sein, ob die in den Reglementen der Selbstregulierungsorganisationen vorgesehenen Schwellenwerte dem Zweck des Gesetzes angepasst und gleichzeitig im Rahmen des schweizerischen Lebensversicherungsgeschäfts praktikabel sind. Dabei ist jedoch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass für die verschiedenen Finanzintermediäre vergleichbare Bedingungen herrschen sollen (Art. 15). Im Versicherungsbereich ist namentlich zu beachten, dass Einlagen im Rahmen der gebundenen Vorsorge (Säule 3a des schweizerischen Drei-Säulen-Prinzips nach Art. 3^{quater} BV) nicht nur bei Versicherungen, sondern auch bei Banken gemacht werden können. Anders als vom Versicherer wird jedoch von einer Bank verlangt, dass sie ihre Vertragspartei gestützt auf Absatz 1 bei jeder Eröffnung eines Kontos der gebundenen Vorsorge identifiziere, dies ungeachtet des Wertes der Einlage.

Artikel 4 Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Die Identifizierung der Vertragspartei nach Artikel 3 soll es dem Finanzintermediär ermöglichen abzuschätzen, ob die mit der Transaktion verbundenen Geldwerte legaler oder krimineller Herkunft sind. Auch wenn sich nicht bereits bei der Identifizierung, sondern erst später Anhaltspunkte für eine kriminelle Herkunft der Gelder ergeben, wird durch die Identifizierung die Möglichkeit geschaffen, auf den Vertragspartner des Finanzintermediärs zurückzugreifen. Die Identität des Vertragspartners selbst ist jedoch dann von nur sekundärer Bedeutung, wenn er an den Vermögenswerten, die Gegenstand der Finanztransaktion sind, wirtschaftlich gar nicht berechtigt ist. In diesem Fall muss das Augenmerk der wirtschaftlich berechtigten Person gelten.

In der Praxis wird der Finanzintermediär von der Vermutung ausgehen können, dass sein Vertragspartner an den Vermögenswerten, über die er verfügt, auch tatsächlich wirtschaftlich berechtigt sei. Ist dies jedoch unklar oder bestehen Zweifel, so kann die Vermutung nicht mehr aufrecht erhalten und die wirtschaftlich berech-

tigte Person muss festgestellt werden. Der zuvor identifizierte Vertragspartner muss zu diesem Zweck eine schriftliche Erklärung abgeben, in der er die wirtschaftlich berechnete Person bezeichnet oder in der er bestätigt, mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch zu sein (Art. 4 Abs. 1 Bst. a). Der Finanzintermediär ist dabei verpflichtet, seinem Vertragspartner den Umständen entsprechende, zusätzliche Fragen vorzulegen, auf die er plausible Antworten erhalten muss. Diese wird er schriftlich in seinem Dossier festhalten. Bestehen nach diesen Abklärungen weiterhin ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der schriftlichen Erklärung des Vertragspartners, so wird der Finanzintermediär die Aufnahme der Geschäftsbeziehung in aller Regel ablehnen oder Meldung nach Artikel 9 Absatz 1 erstatten. Die Anforderungen, welche dieses Gesetz an den Finanzintermediär stellt, entsprechen jenen von Art. 305^{ter} StGB: Vom Finanzintermediär wird verlangt, dass er die nach den Umständen gebotene Sorgfalt walten lässt.

Absatz 1 Buchstabe a

Die wirtschaftlich berechnete Person ist vermutungsweise dann nicht mit dem Vertragspartner identisch, wenn dieser nur aufgrund einer Vollmacht handelt. Ebenso wenig ist Identität gegeben, wenn ein Versicherungsnehmer nach Vertrag nicht selber aus der kapitalbildenden Lebensversicherung begünstigt wird, sondern wenn er eine dritte Person als Begünstigte einsetzt. Diesfalls ist die begünstigte Person je nach Ausgestaltung des Vertrages ausschliesslich oder neben dem Versicherungsnehmer wirtschaftlich berechnete, und damit ist ihre Identität festzustellen.

Zweifel darüber, ob der Vertragspartner mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch sei, müssen namentlich auch dann aufkommen, wenn die finanzielle Lage des Vertragspartners bekannt ist und die beabsichtigte Transaktion respektive der Umfang der damit verbundenen Vermögenswerte in keinem Verhältnis dazu steht. Gleiches gilt, wenn der Vertragspartner Vollmachten auf Dritte ausstellt, die – soweit bekannt – in keiner nahen familiären oder geschäftlichen Beziehung zu ihm stehen.

Absatz 1 Buchstabe b

Auch wenn beim Finanzintermediär keine akuten Zweifel bezüglich der personellen Identität von Vertragspartner und wirtschaftlich berechtigter Person bestehen, ist er in zwei bestimmten Fällen jedesmal zur Abklärung der wirtschaftlichen Berechnung verpflichtet: Bei Geschäften mit Sitzgesellschaften (Art. 4 Abs. 1 Bst. b) sowie bei Kassageschäften mit erheblichem Wert nach Artikel 3 Absatz 2 (Art. 4 Abs. 1 Bst. c).

Bei Sitzgesellschaften handelt es sich um Gesellschaften ohne eigentlichen Geschäftsbetrieb, die ihren Sitz wegen steuerrechtlicher Vergünstigungen an bestimmten, für sie vorteilhaften Orten errichtet haben¹²⁾. Der Ausdruck «Sitzgesellschaft» ist in Anlehnung an Artikel 4 der Sorgfaltspflichtvereinbarung weit zu interpretieren. Es kann sich dabei sowohl um Kapitalgesellschaften als auch um Stiftungen oder Trusts handeln. Juristische Form, Zweck oder Sitz sind dabei nicht von Bedeutung. Wesentlich ist jedoch, dass die Sitzgesellschaften nicht über eigene Lokalitäten verfügen und kein eigenes Personal aufweisen. Es muss in allen Fällen festgestellt werden, welche Person oder welche Gruppe von Personen die Gesellschaft dominiert oder einen entscheidenden Einfluss auf sie ausübt. Wenn die wirtschaftlich berechnete Person noch nicht bestimmt ist – dies ist bei Trusts

¹²⁾ Albisetti (Hrsg.), Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens der Schweiz, Thun 1987.

gelegentlich der Fall –, sind alle einschlägigen Informationen zusammenzutragen, beispielsweise die Namen der Personen, die befugt sind, der Vertragspartei Anweisungen zu geben, oder der Kreis der Personen, die als Begünstigte des Trusts in Frage kommen.

Absatz 1 Buchstabe c

Für Kassageschäfte von erheblichem Wert wäre es denkbar, die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, entsprechend der Regelung in Absatz 1 Buchstabe a, nur zu verlangen, wenn Zweifel darüber bestehen, ob der Vertragspartner mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch sei. Infolge der äusserst kurzen Zeitspanne, in welcher Kassageschäfte in der Regel abgewickelt werden, ist es jedoch sehr schwierig, die Situation einzuschätzen und konkreter Anhaltspunkte gewahr zu werden, die zu Zweifeln führen könnten. Da aus Kassageschäften zudem kein *paper trail* resultiert, verlangt das Gesetz, dass bei allen derartigen Geschäften von erheblichem Wert die Frage nach der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person gestellt wird. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person aufgrund entsprechender Erklärungen des Vertragspartners erfolgt, und nicht wie dessen Identifizierung über eine Dokumentation mittels Ausweisen.

Absatz 2

Sammelkonti und Sammeldepots werden durch Banken, Wertschriftenhändler, Vermögensverwalter sowie durch Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen im Rahmen ihrer akzessorischen Geschäftstätigkeit geführt. Sammelkonti und -depots haben den Vorteil, dass der Inhaber nicht für jeden Klienten ein eigenes Konto oder Depot eröffnen muss, sondern die ihm anvertrauten Vermögenswerte beliebig vieler Kunden auf einem Konto plazieren kann. Gegenüber der Bank (oder den Postbetrieben) hat der Kontoinhaber offenzulegen, dass er nicht selber wirtschaftlich an den deponierten Vermögenswerten berechtigt ist. Weiter hat er eine Liste mit allen Personen zu führen, die an den auf dem Sammelkonto oder -depot hinterlegten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten sind. Diese Liste ist der Bank (oder den Postbetrieben) vorzulegen. Die betragsmässige Zuweisung der Vermögenswerte auf die einzelnen wirtschaftlich berechtigten Personen hingegen bleibt Sache des Finanzintermediärs, welcher als Kontoinhaber auftritt. Dieser muss jederzeit in der Lage sein, die Zuweisung vorzunehmen.

Die Aufsichtsinstanzen können (Art. 25 Abs. 2 und Art. 41) unter Umständen zulassen, dass gewisse Finanzintermediäre von der Bekanntgabe der Listen an die Bank entbunden werden. Dies geschieht bereits heute aufgrund der Sorgfaltspflichtvereinbarung (Ziff. 26) und des Zirkulars 1217 D der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 20. März 1996.

Von den Sammelkonti und -depots nach Artikel 4 Absatz 2 zu unterscheiden sind Klientengelderkonti und -depots, welche von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen im Rahmen ihrer angestammten, berufsspezifischen Tätigkeit geführt werden. In diesen Fällen muss und darf der Kontoinhaber die wirtschaftlich berechtigten Klienten gegenüber dem kontoführenden Finanzintermediär nicht nennen. Die Banken verlangen dafür bei Eröffnung eine Erklärung über den Zweck des Kontos oder Depots (Formular R).

Artikel 5 Wiederholung der Identifizierung oder der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Absatz 1

Zweifel an der Identität der Vertragspartei werden voraussichtlich weniger oft auftreten als solche an der wirtschaftlichen Berechtigung. Die Identität eines Kunden kann etwa dann zweifelhaft werden, wenn die Kontakte mit ihm nach der ersten Identifizierung nur noch über Dritte erfolgen. Zweifel an der wirtschaftlichen Berechtigung der Vertragspartei an bestimmten Vermögenswerten werden sich beispielsweise dann ergeben, wenn Einzahlungen auf ein Konto der Vertragspartei erfolgen, als begünstigte Person jedoch regelmässig nicht der Kontoinhaber selber, sondern ein Dritter bezeichnet wird, wenn Transaktionen mehrheitlich durch Bevollmächtigte der Vertragspartei veranlasst werden, die in keiner plausiblen Beziehung zu ihr stehen, oder wenn Umfang und Wert der Transaktionen den persönlichen und finanziellen Verhältnissen der Vertragspartei nicht entsprechen.

Absatz 2

Nach Artikel 3 Absatz 3 haben Lebensversicherer unter bestimmten Bedingungen die Identifizierung der Versicherungsnehmer vorzunehmen. Dasselbe gilt nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a zudem für einen allfälligen Geldgeber, welcher an den in den Versicherungsvertrag investierten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt ist sowie für die durch den Versicherungsvertrag begünstigte Person, falls diese mit dem Versicherungsnehmer oder dem Geldgeber nicht identisch ist. Die anspruchsberechtigte Person im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses muss jedoch nicht zwingend dieselbe sein, wie diejenige bei Eintritt des versicherten Ereignisses respektive bei Rückkauf (Abtretung des Versicherungsanspruches im Sinne von Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908; SR 221.229.1; oder Änderung der Begünstigung). Für solche Fälle sieht Absatz 2 vor, dass die Identität der anspruchsberechtigten Person erneut festgestellt werden muss. Dies wird oftmals erst unmittelbar vor der Auszahlung der Versicherungssumme erfolgen, da die Versicherungsgesellschaften unter Umständen erst im Versicherungsfall feststellen können, dass die Anspruchsberechtigung während laufenden Vertrages geändert hat.

Artikel 6 Besondere Abklärungspflicht

Weitergehende Abklärungspflichten als die Identifizierung von Vertragspartner und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person treffen den Finanzintermediär dann, wenn ihm Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die von ihm verlangte Transaktion mit Geldwäscherei in Zusammenhang stehen könnte. Das heisst nicht, dass der Finanzintermediär jedes Geschäft unter diesem Gesichtspunkt prüfen muss; dies ist im Rahmen des modernen Massenverkehrs nicht möglich. Von ihm wird jedoch Wachsamkeit erwartet. Sobald Verdachtsmomente auftreten, muss er ihnen nachgehen. Er muss sich Klarheit darüber verschaffen, ob die verdächtig erscheinende Transaktion rechtmässig ist oder ob der Verdacht begründet war und deshalb nach Artikel 9 Absatz 1 Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei zu erstatten ist. Um dies entscheiden zu können, muss der Finanzintermediär die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck der Transaktion abklären. Die besondere Abklärungspflicht beschränkt sich jedoch nicht auf einzelne Transaktionen. Es ist durchaus möglich, dass Geschäftsbeziehungen mit einer Vielzahl von Transaktionen in irgend einem Zeitpunkt plötzlich Verdacht erwecken, beispielsweise auf-

grund einer einzelnen ungewöhnlichen Vermögensverschiebung. Diesfalls ist die gesamte Geschäftsbeziehung auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

Beispiele von Anzeichen für Geldwäscherei sind dem Anhang zu den EBK-Richtlinien (Rundschreiben 91/3) zu entnehmen. Vorsicht ist demnach allgemein am Platz, wenn ein Kunde bei der Aufnahme oder im Laufe der Geschäftsbeziehung über einen hohen Betrag in Banknoten oder Edelmetallen verfügt oder wenn der Wert der Transaktion beziehungsweise deren Häufigkeit im Verhältnis zur bisher bekannten Tätigkeit des Klienten ungewöhnlich hoch erscheint. Verdächtig ist auch, wenn Transaktionen ausserhalb der üblichen Tätigkeit oder des üblichen Kundenkreises eines Finanzintermediärs liegen und die Gründe nicht erkennbar sind, weshalb der Kunde gerade diesen Finanzintermediär gewählt hat, um ein bestimmtes Geschäft zu tätigen.

Im Gegensatz zu den anderen im Finanzsektor tätigen Personen sind die Schweizer Banken dieser besonderen Sorgfaltspflicht aufgrund der EBK-Richtlinien (Randziffer 6.1) bereits unterworfen. Mit vorliegender Bestimmung wird diese Norm auf den übrigen Finanzbereich ausgedehnt. Ähnlich wie dies bereits heute für den Bankenbereich gilt, werden die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei die ihnen unterstellten Finanzintermediäre und Selbstregulierungsorganisationen regelmässig über neue Entwicklungen im Bereich der Geldwäscherei informieren. Sie werden die Finanzintermediäre auch auf Anhaltspunkte aufmerksam machen, die auf einen geldwäschereirelevanten Sachverhalt hindeuten können und bei deren Auftreten besondere Abklärungen erfolgen müssen.

Die besondere Abklärungspflicht des Finanzintermediärs nach Artikel 6 entspricht heute internationalen Standards. Sowohl die Empfehlung Nr. 15 der FATF als auch Artikel 3 der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie sehen eine solche Pflicht vor. Die Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft stützen sich auf die Empfehlung Nr. 15 der FATF, die ihrerseits Ergebnis eines schweizerischen Vorschlages ist. Dieser beruht auf der Praxis der EBK betreffend die diesbezüglichen Pflichten der Banken.

Artikel 7 Dokumentationspflicht

Die in den vorangehenden Artikeln beschriebenen Pflichten zur Identifizierung (Art. 3 ff.) und Abklärung (Art. 6) würden erheblich an Gehalt verlieren, wenn der Finanzintermediär nicht gleichzeitig dazu angehalten wäre, das Resultat seiner verschiedenen Nachprüfungen festzuhalten und die erstellten Belege aufzubewahren. Auch diese Pflicht gilt für die Banken aufgrund der EBK-Richtlinien bereits heute. Wie dort trifft die Pflicht den Finanzintermediär nach dem Gesetz nur dann, wenn ein Kundenkontakt tatsächlich zu einer Geschäftsbeziehung führt. Hat der Finanzintermediär anlässlich der Kontakte mit einem potentiellen Kunden beispielsweise Bedenken, es könnte sich um einen Vertreter oder Strohmann des organisierten Verbrechens handeln, so kann er darauf verzichten, sich auf eine Geschäftsbeziehung einzulassen. In diesem Fall unterliegt er der Dokumentationspflicht nicht. Sobald jedoch eine Geschäftsbeziehung hergestellt ist (Unterzeichnung eines Vertrages, Eröffnung eines Kontos) ist die Dokumentationspflicht zu beachten.

Absatz 1

Die erstellten Belege dienen sachkundigen Dritten, insbesondere Aufsichtsbehörden und externen Revisionsstellen, dazu, die Geschäfte objektiv einzuschätzen und sich ein Urteil über die Art und Weise zu bilden, wie der Finanzintermediär die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes befolgt. Diese Beurteilung setzt nicht nur voraus, dass alle Informationen über die Vertragspartei und die wirtschaftlich

berechtigte Person schriftlich und sorgfältig festgehalten werden. Die Unterlagen und Belege sind zudem so zu erstellen, dass die einzelnen Transaktionen rekonstruiert werden können. Dies dient nicht zuletzt dem Schutz des Finanzintermediärs selber, kann damit doch kontrolliert werden, ob er die Vorschriften von Artikel 305^{bis} und 305^{ter} StGB respektiert hat. Diese Überprüfung ist Sache der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, der Kontrollstelle für Geldwäscherei sowie der Selbstregulierungsorganisationen, welche bei begründetem Verdacht die Meldestelle für Geldwäscherei orientieren (Art. 16 Abs. 3, Art. 21 und Art. 27 Abs. 4). Diese prüft ihrerseits die Meldung und leitet sie begründetenfalls an die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden weiter (Art. 23 Abs. 4).

Absatz 2

Diese Bestimmung entspricht sowohl den Empfehlungen der FATF als auch jenen der Europäischen Gemeinschaft. Ihr Zweck stimmt mit jenem von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB überein, der indirekt auch die Sammlung von Informationen zum Ziel hat, die geeignet sind, allfällige Strafuntersuchungen über die Herkunft der Vermögenswerte zu erleichtern.

Gemäss diesem Absatz reicht es nicht aus, wenn der Finanzintermediär von jedem Kunden ein vollständiges Dossier auf dem neuesten Stand hält. Vielmehr muss er in der Lage sein, auf Anfrage genau sagen zu können, ob eine Person mit ihm in vertraglicher Beziehung steht (Art. 3 Abs. 1), ob sie an einem bestimmten Vermögenswert, der Gegenstand einer von ihm betreuten Transaktion war, wirtschaftlich berechtigt ist (Art. 4) oder ob diese Person bei ihm Kassageschäfte getätigt hat, die der Identifizierungspflicht unterstehen (Art. 3 Abs. 2). Der Finanzintermediär muss, wenn man ihm einen Namen vorlegt, angeben können, welche Konti, Sparbücher und Depots auf die betreffende Person lauten und an welchen Vermögenswerten sie wirtschaftlich berechtigt ist. Um diese Auskünfte innert angemessener Frist erteilen zu können, muss er alle notwendigen organisatorischen Massnahmen, beispielsweise die Einrichtung eines zentralen Registers, treffen.

Absatz 3

Damit die Geschäftsbeziehungen und die damit zusammenhängenden Transaktionen rekonstruiert und als Beweiselemente bei allen Untersuchungen im Bereich der Geldwäscherei dienen können, sind Unterlagen und Belege für eine Zeitdauer von mindestens fünf Jahren aufzubewahren.

Für die Unterlagen über die Identifizierung beginnt die fünfjährige Aufbewahrungsfrist mit der Beendigung der Geschäftsbeziehungen, für die Belege über die Transaktionen mit Abschluss der Transaktion zu laufen. Die Fünfjahresfrist entspricht den Empfehlungen der FATF und der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie. In der Praxis wird die Mehrheit der Finanzintermediäre die Belege nach Absatz 1 sogar während mindestens zehn Jahren aufbewahren, da die aufgrund des Geldwäschereigesetzes zu erstellenden Belege oftmals gleichzeitig Geschäftsunterlagen darstellen dürften, auf welche zivilrechtlichen (z. B. Art. 962 des Obligationenrechtes; SR 220) oder spezialgesetzliche Aufbewahrungsfristen anwendbar sind.

Artikel 8 Organisatorische Massnahmen

Diese Bestimmung verpflichtet die Finanzintermediäre, die in ihrem Bereich zur Bekämpfung der Geldwäscherei notwendigen Massnahmen zu treffen. Art und Umfang dieser Massnahmen werden je nach Situation des Finanzintermediärs sehr unterschiedlich sein. Eine grössere Bank wird eine oder mehrere Personen oder

einen spezialisierten Dienst bezeichnen müssen, die in der Lage sind, die Organe und die Angestellten zu beraten. Ein kleineres Institut, das aufgrund seiner Bedeutung oder seiner Organisation nicht in der Lage ist, einen besonderen Dienst einzurichten, oder bei dem die Schaffung eines solchen Dienstes nicht angemessen wäre, kann allenfalls bestimmte Aufgaben an externe Personen übertragen. Ein selbständiger Vermögensverwalter, der allein oder mit wenig Personal arbeitet, hat ebenfalls die Pflicht, sich so zu organisieren, dass er beispielsweise auf ein Auskunftsbegehren oder eine Beschlagnahmeverfügung der Strafbehörden innert nützlicher Frist reagieren kann (Art. 7 Abs. 2). Zudem hat er zuhanden des Personals klare Verhaltensanweisungen zu erlassen. Ebenfalls denkbar ist, dass innerhalb einer Vereinigung von Finanzintermediären eine spezielle Gruppe geschaffen wird, welche die Beratung in Geldwäschereifragen übernimmt.

2. Abschnitt: Pflichten bei Geldwäschereiverdacht

Artikel 9 Meldepflicht

Der Meldepflicht unterliegen Sachverhalte, welche dem Finanzintermediär bei seiner Geschäftstätigkeit im Rahmen bestimmter Geschäftsbeziehungen bekannt werden. Verzichtet ein Finanzintermediär bereits nach einem ersten, unverbindlichen Kundenkontakt darauf, eine weiterführende Geschäftsbeziehung aufzunehmen, so entfällt die Meldepflicht. In offensichtlich verdächtigen Fällen ist dem Finanzintermediär somit die Wahl belassen, ob er überhaupt eine Geschäftsbeziehung eingehen will. Entscheidet er sich dagegen, so wurde durch seine Tätigkeit keine geldwäschereirelevante Gefährdung geschaffen, weshalb kein Anlass besteht, dem Finanzintermediär weitergehende Pflichten aufzuerlegen. Vom Melderecht nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB zur Information der Strafverfolgungsbehörden kann er aber jederzeit Gebrauch machen, d. h. auch dann, wenn er darauf verzichtet hat, das Geschäft zu tätigen.

Absatz 1

Liegt eine Geschäftsbeziehung vor, so muss nach dem Wortlaut von Absatz 1 ein Finanzintermediär, der weiss oder einen begründeten Verdacht hat, dass eine strafbare Handlung im Sinne von Artikel 305^{bis} StGB vorliegt, dies unverzüglich der Meldestelle für Geldwäscherei melden. Dasselbe gilt beim Verdacht, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen könnten.

Der Verdacht muss nicht ein an Sicherheit grenzendes Ausmass annehmen. Zudem ist es nicht Sache des Finanzintermediärs, bei jeder Transaktion systematisch abzuklären, ob ein strafbares Verhalten vorliegt. Er hat jedoch die nach den Umständen gebotene Sorgfalt walten zu lassen. Ein Verdacht ist dann begründet, wenn er auf einem konkreten Hinweis oder mehreren Anhaltspunkten beruht, die einen verbrecherischen Ursprung der Vermögenswerte befürchten lassen.

Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden sind grundsätzlich für die Verfolgung und Beurteilung der hier relevanten Straftaten zuständig. Trotzdem soll die Meldung nicht an diese Behörden erfolgen, sondern an eine zentrale Meldestelle für Geldwäscherei. Die Vorteile dieser Lösung sind offensichtlich: Eine unnötige Belastung der kantonalen Strafverfolgungsbehörden mit zuwenig fundierten Meldungen wird vermieden. Als spezialisierte Fachstelle wird die Meldestelle für Geldwäscherei in der Lage sein, die wirklich geldwäschereiverdächtigen von den weniger substantiellen Sachverhalten zu unterscheiden und so eine effiziente Vorprüfung (Art. 23 Abs. 2) für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden vorzunehmen.

Als zentrale Spezialbehörde wird es ihr zudem möglich sein, Zusammenhänge zwischen verschiedenen Meldungen herzustellen, die unerkannt blieben, wenn die Meldungen direkt an die örtlich zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden gerichtet würden. Schliesslich wird die Meldestelle in der Lage sein, sich einen Überblick über die Methoden und Entwicklungen auf dem Gebiet der Geldwäsche zu verschaffen, die Bedrohungssituation zu analysieren und die Finanzintermediäre, die Aufsichtsinstanzen sowie die kantonalen Strafverfolgungsbehörden kompetent zu informieren.

Das Melderecht nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB und die Meldepflicht nach Artikel 9 des vorliegenden Geldwäschereigesetzes sind als Abstufungen innerhalb desselben Konzepts zu verstehen. Die Meldepflicht setzt das Wissen oder den begründeten Verdacht voraus, dass eine strafbare Handlung nach Artikel 305^{bis} StGB tatsächlich begangen wurde, während das Melderecht einen strafrechtlichen Rechtfertigungsgrund schafft für die Meldung von Indizien, wonach Vermögenswerte krimineller Herkunft sein könnten. Die verschiedenen Stufen des Verdachts des Finanzintermediärs bilden eine Palette, die vom unspezifischen Anhaltspunkt bis zur Gewissheit reicht. Einerseits beinhaltet sie die Situation, in der eine Meldung an die zuständigen Behörden gerechtfertigt, aber wegen fehlender Klarheit über den Sachverhalt noch nicht als unausweichlich erscheint. Andererseits umfasst sie die Situation, die zur Meldung verpflichtet, weil sich der Verdacht als begründet erweist. In diesem Sinne stehen die beiden Begriffe zueinander nicht in Opposition, sondern ergänzen sich (vgl. hierzu auch die Botschaft zu Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB; BBl 1993 III 321 ff., 326). Auch nach Einführung der Meldepflicht gemäss Artikel 9 rechtfertigt sich demzufolge das Fortbestehen des strafrechtlichen Melderechtes namentlich für jene Fälle, in welchen der Finanzintermediär zu einem verdächtigen potentiellen Kunden keine Geschäftsbeziehung aufgenommen hat und ihn demzufolge auch keine Meldepflicht trifft. Möchte er aber dennoch melden, könnte dem allenfalls das Berufsgeheimnis entgegenstehen. In diesem Fall wäre eine Meldung lediglich dank dem Rechtfertigungsgrund nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB zulässig.

Parallel, d. h. zusätzlich zur Meldung nach Artikel 9, können die Finanzintermediäre gestützt auf Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB in jedem Fall auch direkt die zuständigen kantonalen Strafverfolgungsbehörden orientieren, falls sie dies – beispielsweise aus Gründen der Dringlichkeit – als notwendig erachten.

Absatz 2

Die Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes befinden sich insofern in einer besonderen Situation, als sie nach Artikel 321 StGB für ihre Berufstätigkeit einer strafrechtlich geschützten Geheimhaltungspflicht (Anwalts- respektive Notariatsgeheimnis) unterstehen. Diese Geheimhaltungspflicht gilt – etwa im Gegensatz zum Bankgeheimnis – in aller Regel sogar im Rahmen eines Strafverfahrens.

Trotzdem kann das Berufsgeheimnis von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen nicht absolute Geltung beanspruchen. Das Bundesgericht hat in zwei jüngeren Urteilen zum Problem des Zeugnisverweigerungsrechts von Anwälten (BGE 112 Ib 606 und 115 Ia 197, letzterer Entscheidung wurde besprochen in ZBJV 127 [1991] S. 470) entschieden, dass das Anwaltsgeheimnis sich nur auf Informationen beziehe, die einem Anwalt im Rahmen seiner ursprünglichen Berufstätigkeit, d. h. in Ausübung des Anwaltsmandates, anvertraut worden seien. Davon zu unterscheiden sind «vertrauliche Tatsachen, die der Anwalt in Zusammenhang mit einer privaten, politischen, sozialen oder einer anderen, nicht berufsspezifischen

Tätigkeit erfährt. Dabei sind zu den nicht berufsspezifischen Tätigkeiten namentlich auch Vermögensverwaltungen oder die Anlage von Geldern zu zählen, jedenfalls dann, wenn sie nicht mit einem zur normalen Anwaltstätigkeit gehörenden Mandat – so z. B. mit einer Güterausscheidung oder einer Erbteilung – verbunden sind. Von diesen Ausnahmen abgesehen, stellen die erwähnten Tätigkeiten Aktivitäten dar, die normalerweise von Vermögensverwaltern, Treuhandbüros oder Banken wahrgenommen werden und nicht unter dem Schutz des Anwaltsgeheimnisses stehen» (BGE 112 Ib 608). In diesem akzessorischen Tätigkeitsbereich gilt das Anwaltsgeheimnis somit nicht. Dasselbe muss auch für die Tätigkeit der Notare und Notarinnen sowie aller übrigen Geheimnisträger nach Artikel 321 StGB gelten¹³⁾.

Im Bereich der Geldwäschereiproblematik ist somit für die erwähnten Berufskategorien zu unterscheiden zwischen Tatsachen, die ihren Angehörigen im Rahmen ihrer eigentlichen Berufsausübung bekannt respektive anvertraut werden, und Informationen, die ihnen anlässlich einer weiteren geschäftlichen Tätigkeit zugehen. Für letztere unterstehen sie nicht dem Berufsgeheimnis, sondern lediglich einem jedem Auftragnehmer auferlegten, obligationenrechtlichen Geheimhaltungsgebot sowie allenfalls dem Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnis nach Artikel 162 StGB¹⁴⁾.

Diesem besonderen Berufsgeheimnis ist vorliegend dadurch Rechnung zu tragen, dass die Mitglieder des Anwalts- und Notarenstandes insoweit von der Meldepflicht nach Artikel 9 dieses Gesetzes ausgenommen werden, als die ihnen bekannt gewordenen Tatsachen geheimhaltungswürdig und damit auch geheimhaltungspflichtig sind (dieser Bereich anwaltlicher und notarieller Tätigkeit wird heute im Verkehr mit den Banken durch das Formular R abgedeckt). Dies trifft nach dem vorstehend Gesagten jedoch nicht zu für diejenigen Informationen, die den Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen im Rahmen ihrer nicht berufsspezifischen, akzessorischen Geschäftstätigkeit zufließen; diesbezüglich unterstehen sie wie alle übrigen Finanzintermediäre den Pflichten des Gesetzes.

Die Unterscheidung zwischen geheimhaltungspflichtigen Sachverhalten einerseits und meldepflichtigen Tatsachen andererseits wird nicht immer einfach sein. Während der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes verlangten Vertreter des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes deshalb eine Spezialregelung für die Erstattung der Meldung durch die als Finanzintermediäre tätigen Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen. Danach hätten diese verdächtige Sachverhalte nicht direkt der Meldestelle für Geldwäscherei, sondern ihrer Selbstregulierungsorganisation melden müssen. Die Selbstregulierungsorganisation hätte dann entschieden, ob die Meldung geheimhaltungswürdige Sachverhalte im Sinne von Artikel 321 StGB enthalte oder ob sie an die Meldestelle weitergeleitet werden könne.

Dieser Konzeption wurde vorliegend nicht gefolgt. Nach Ansicht des Bundesrates gehört es zur Aufgabe der Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes, in ihrer Praxis in jedem Fall zwischen angestammter und akzessorischer Tätigkeit zu unterscheiden. Hegt eine Anwältin den Verdacht, dass ihr anvertraute Vermögenswerte krimineller Herkunft sein könnten, und bereitet es ihr im Einzelfall Mühe, die Abgrenzung zwischen angestammter und akzessorischer Berufstätigkeit vorzunehmen, so kann sie sich von ihrer Selbstregulierungsorganisation oder der kantonalen

¹³⁾ Vgl. dazu Hauser/Rehberg, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Studienausgabe, 1. Auflage, Zürich 1993, S. 359 f.

¹⁴⁾ Vgl. Hauser/Rehberg, a. a. O., S. 361.

Anwaltskammer beraten lassen. In jedem Fall ist aber der Anwalt oder Notar beziehungsweise die Anwältin oder Notarin dafür verantwortlich, dass eine Meldung an die Meldestelle erfolgt, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Artikel 10 Vermögenssperre

Absatz 1

Ist der Finanzintermediär seiner Meldepflicht aufgrund eines verdächtigen Sachverhalts nachgekommen (Art. 9), so ist er verpflichtet, ihm anvertraute Vermögenswerte zu blockieren, bis eine Stellungnahme der Meldestelle für Geldwäscherei oder der zuständigen Strafverfolgungsbehörde vorliegt. Werden die gesperrten Vermögenswerte während hängiger Sperre vermehrt (beispielsweise durch Einzahlungen sowie Gewinn- oder Zinsausschüttungen auf Wertpapieren), so werden auch diese Teile des Vermögens von der Sperre erfasst.

Die Pflicht zur Vermögenssperre ergibt sich aus dem Zweck des Gesetzes. Es würde wenig Sinn machen, eine Meldung verdächtiger Sachverhalte zu verlangen, gleichzeitig jedoch zu ermöglichen, dass allenfalls inkriminierte Vermögenswerte an Stellen weitergeleitet werden, bei denen keine Zugriffsmöglichkeit der Strafverfolgungsbehörden mehr besteht.

Absatz 2

Vom Finanzintermediär kann nicht verlangt werden, dass er die Vermögenssperre während unbestimmter Zeit aufrecht erhält. Es ist Aufgabe der kantonalen Strafverfolgungsbehörden, sich innert nützlicher Frist zu entscheiden, ob die Verdachtsmomente derart sind, dass die Aufrechterhaltung der Vermögenssperre gerechtfertigt erscheint. Erachten sie dies als gegeben, so liegt es in ihrer Kompetenz und Verantwortung, diese Massnahme weiterzuführen. Verfügen die zuständigen Behörden gegenüber dem Finanzintermediär nicht innert fünf Werktagen seit der Meldung ihrerseits eine Vermögenssperre, so kann dieser die vom Kunden verlangte Transaktion ausführen. Dabei ist er jedoch nach wie vor an seine Sorgfaltspflichten, insbesondere die Dokumentationspflicht (*paper trail*) nach Artikel 7, gebunden.

Die fünftägige Frist läuft ab dem Zeitpunkt, in welchem der Finanzintermediär die Meldung erstattet hat. Infolge der postalischen Zustellfristen muss damit gerechnet werden, dass die Meldestelle für Geldwäscherei oder die Strafverfolgungsbehörden in gewissen Fällen lediglich über zwei Werktage verfügen werden, um die Meldung auf ihre Stichhaltigkeit hin zu überprüfen und allfällige weitere Schritte zu unternehmen.

Absatz 3

Um die Wirkung der Meldung und der Vermögenssperre sicherzustellen, dürfen Personen, die den Verdacht eines Finanzintermediärs auf sich gezogen haben, keinesfalls Kenntnis davon erhalten, dass sie Gegenstand einer Meldung waren oder dass eine polizeiliche oder gerichtliche Untersuchung im Gange ist. Auch gegenüber Dritten gilt ein absolutes Informationsverbot. Diskretion ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit der Untersuchungsbehörden. Ohne diese Massnahme würde verdächtigen Personen die Möglichkeit gegeben, die Nachforschungen zu behindern und sich einer Strafverfolgung durch Flucht zu entziehen.

Das Informationsverbot darf jedoch nicht beliebig lange andauern. Namentlich muss für den Finanzintermediär klar sein, bis wann genau dieses Verbot gilt. Da während hängiger Strafuntersuchung die verdächtigen Vermögenswerte in aller

Regel durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden gesperrt sein werden, kann davon ausgegangen werden, dass einer Information des betroffenen Kunden durch den Finanzintermediär nichts mehr entgegensteht, sobald die Vermögenssperre aufgehoben wird.

Für den Finanzintermediär heisst dies, dass er seinen Klienten über die getätigte Meldung orientieren darf, falls die vom Finanzintermediär gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 selber vorgenommene, provisorische Vermögenssperre nicht durch eine Strafverfolgungsbehörde verlängert respektive sobald eine einmal verlängerte Vermögenssperre durch die zuständige Strafverfolgungsbehörde aufgehoben wird.

Die praktische Handhabung des Informationsverbotes durch den Finanzintermediär kann für diesen zu Problemen führen. Unter Umständen muss sich der Finanzintermediär gegenüber seinem Kunden dafür rechtfertigen, dass er die von ihm gewünschte Transaktion nicht sofort ausführt. In vielen Fällen wird es nur schwer möglich sein, gegenüber dem verdächtigen Kunden eine glaubhafte Begründung vorzubringen. Trotzdem darf ihn der Finanzintermediär während hängiger Vermögenssperre nicht über die Meldung ins Bild setzen. Notfalls muss sich der Finanzintermediär an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden wenden. Inwiefern der betroffene Kunde durch die Strafverfolgungsbehörden informiert werden kann oder muss, richtet sich nach den kantonalen Strafprozessordnungen.

Artikel 11 Straf- und Haftungsausschluss

Der Finanzintermediär, der seine Pflichten in Zusammenhang mit der Meldung verdächtiger Vermögenswerte erfüllt, soll keine haftungs- oder strafrechtlichen Nachteile in Kauf nehmen müssen. Neben der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie (Art. 9) sieht auch die Mehrzahl der Geldwäschereigesetze der Staaten der Europäischen Union in der einen oder anderen Form eine Haftungsbefreiung des meldepflichtigen Finanzintermediärs vor. Dies ist jedoch nicht im Sinne eines Freipasses für den Finanzintermediär zu verstehen. Er profitiert von der Haftungsbefreiung nur dann, wenn er die ihm zumutbare Sorgfalt bei den Abklärungen walten liess und demzufolge berechtigterweise eine Meldung nach Artikel 9 erstattet hat. Liegen offensichtlich keine Verdachtsmomente vor, wird er den Haftungsausschluss nicht in Anspruch nehmen können.

Es ist nicht zu verkennen, dass eine Meldung für den betroffenen Kunden kostspielige Umtriebe und Verluste aufgrund nicht ausgeführter Transaktionen zur Folge haben kann. Dies kann durch keinerlei Vorkehrungen gänzlich ausgeschlossen werden und muss als inhärente Gefahr einer ernsthaft betriebenen Geldwäschereibekämpfung in Kauf genommen werden. Eine Haftung des Staates für allfällige Vermögensschädigungen ist nur aufgrund der allgemeinen Bestimmungen der Staatshaftung (Haftungsgesetze des Bundes oder der Kantone, Prozessgesetze) gegeben, welche zur Haftungsbegründung regelmässig voraussetzen, dass der Schaden zumindest widerrechtlich verursacht wurde.

3. Kapitel: Aufsicht

Die im Gesetz gewählte Konzeption der Kontrolle der Finanzintermediäre basiert auf gewachsenen Strukturen. Die einer spezialgesetzlichen Bewilligungspflicht unterliegenden Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 unterstanden bereits bisher einer behördlichen Aufsicht. Namentlich im Bankenbereich entwickelte sich – mit Billigung der EBK – parallel zu dieser Aufsicht eine weitgehende Selbstregulierung. Die Selbstregulierung ist rein komplementär zur behördlichen Aufsicht und

hindert die Aufsichtsbehörde nicht daran, ihre spezialgesetzliche Aufsichtsfunktion in jedem Fall direkt gegenüber den ihnen unterstellten Finanzintermediären wahrzunehmen.

Eine Übernahme dieses Aufsichtskonzeptes für die spezialgesetzlich nicht erfassten Finanzintermediäre ist im Rahmen eines Geldwäschereigesetzes nicht realisierbar. Dazu müsste vorerst ein Finanzdienstleistungsgesetz geschaffen werden. Gleichzeitig rechtfertigt es sich aber auch nicht, die bestehenden, bewährten Strukturen des beaufsichtigten Bereiches in Frage zu stellen. Es bleibt insbesondere zu beachten, dass das spezialgesetzliche Aufsichtskonzept in erster Linie der Finanzmarktaufsicht und nicht nur der Geldwäschereibekämpfung dient. Der erstgenannte Aufgabenbereich verlangt nach einer jederzeitigen, direkten Zugriffsmöglichkeit der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden auf die ihr unterstellten Finanzintermediäre.

Nach dem Gesagten ist vorliegend zu unterscheiden zwischen der umfassenden Aufsicht, wie sie für die den spezialgesetzlichen Regelungen unterworfenen Finanzintermediäre gilt, und der auf den Bereich der Geldwäschereibekämpfung begrenzten Aufsicht über die restlichen Finanzintermediäre. Nur für letztere besteht die Wahlmöglichkeit zwischen ausschliesslicher Selbstregulierung oder Unterstellung unter die Aufsicht der Kontrollstelle für Geldwäscherei.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 12 Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2

Die bereits heute für die Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 zuständigen Instanzen nehmen neben den ihnen durch spezialgesetzliche Erlasse auferlegten Aufgaben zusätzlich die Aufsichtsfunktion im Sinne dieses Gesetzes wahr (Art. 16). Dies führt zu einer Ausweitung ihres bisherigen Aufgabebereiches.

Artikel 13 Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3

Für den bisher nicht beaufsichtigten Bereich des Finanzsektors, d. h. für die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, werden neue Aufsichtsinstanzen eingeführt. Ihnen obliegt es, die Einhaltung der Bestimmungen des zweiten Kapitels des Geldwäschereigesetzes zu kontrollieren. Dadurch wird eine Angleichung der Pflichten im gesamten Finanzsektor angestrebt, was zu mehr Wettbewerbsgleichheit führt und vermeiden hilft, dass eine Verlagerung der Geldwäscherei in den bisher nicht regulierten Bereich stattfindet.

In dieser Bestimmung kommt das Prinzip zum Ausdruck, wonach der Selbstregulierung der Vorzug zu geben ist. Nur falls ein Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 3 keiner Selbstregulierungsorganisation angeschlossen ist, untersteht er einer behördlichen Aufsicht durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei. Die Anerkennung der Selbstregulierungsorganisation, die Genehmigung ihres Reglements und die Kontrolle über die Durchsetzung des Reglements erfolgt durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 18).

Die durch die Selbstregulierungsorganisation oder die Kontrollstelle für Geldwäscherei ausgeübte Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 bleibt auf die Geldwäschereibekämpfung beschränkt. Mit dem Geldwäschereigesetz wird somit keine flächendeckende Aufsicht über den gesamten Finanzsektor eingeführt.

Artikel 14 Bewilligungs- und Anschlusspflicht

Absatz 1

Die Bewilligungspflicht nach diesem Gesetz ist bezüglich ihres subjektiven Geltungsbereiches stark eingeschränkt: Sie gilt nicht für Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2, welche einer spezialgesetzlichen Aufsicht (und damit regelmässig auch einer spezialgesetzlichen Bewilligungspflicht) unterstehen. Ebenfalls keiner Bewilligung bedürfen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, die sich einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen haben (aufgrund ihrer Anschlusspflicht vom Bewilligungserfordernis in jedem Fall ausgenommen sind somit die Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen, vgl. Abs. 3). Diese Finanzintermediäre werden jedoch im Rahmen des Anschlussverfahrens analoge Voraussetzungen zu erfüllen haben (Art. 25 Abs. 3 Bst. a). Ebenfalls keiner Bewilligungspflicht unterliegen schliesslich all diejenigen Personen, die ihre Dienstleistungstätigkeit im Finanzsektor nicht selbständig, sondern als Organe oder Angestellte eines Finanzintermediärs ausüben.

Die Bewilligung wird durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei erteilt.

Absatz 2

Eine Person, welcher die Bewilligung erteilt wurde, als Finanzintermediär tätig zu werden, soll Gewähr dafür bieten, dass sie die Anforderungen dieses Gesetzes einhalten kann und wird. Damit die Bewilligung und die Zulassung als Finanzintermediär möglich ist, muss die natürliche oder juristische Person entweder im Handelsregister eingetragen oder aufgrund einer behördlichen Bewilligung tätig sein (Art. 14 Abs. 2 Bst. a).

Ein Handelsregistereintrag führt zu einer gewissen Publizität und formellen Kontrolle über die Tätigkeit des Finanzintermediärs. Dieser muss ein offizielles Domizil verzeigen, den Zweck seiner Geschäftstätigkeit benennen und diesbezügliche Änderungen publizieren lassen. Der Eintrag von natürlichen Personen, Gesellschaftern von Personengesellschaften sowie von Organen juristischer Personen erfolgt zudem nur nach vorgängiger Identifizierung, weshalb das Handelsregister auch eine Kontrollmöglichkeit bezüglich der im Geschäftsverkehr vorzunehmenden Identifizierungen bietet. Der Handelsregistereintrag bewirkt schliesslich auch, dass der Finanzintermediär der Konkursbetreibung unterliegt.

Ein Handelsregistereintrag für die Tätigkeit als Finanzintermediär ist dann nicht zu verlangen, wenn die Tätigkeit nur aufgrund einer (kantonalen) behördlichen Berufsausübungsbewilligung aufgenommen werden darf. Dies ist in gewissen Kantonen insbesondere der Fall bei Personen, welche treuhänderisch tätig werden wollen. Die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind sehr unterschiedlich, verlangt wird jedoch regelmässig ein Mindestmass an Fachkenntnis sowie ein guter Leumund.

Damit einem Finanzintermediär die Bewilligung erteilt werden kann, muss er sich darüber ausweisen, dass er in der Lage ist, die sich aus vorliegendem Gesetz ergebenden Pflichten tatsächlich zu erfüllen (Art. 14 Abs. 2 Bst. b). Dazu muss er betriebsinterne Vorschriften aufstellen, die beispielsweise regeln, wer für die Überprüfung von geldwäschereiverdächtigen Kundengeldern zuständig ist, wer diese Vermögenswerte sperrt und Meldung nach Artikel 9 erstattet, wer in solchen Fällen für den weiteren Kontakt mit dem Kunden besorgt ist usw. Um diese Vorschriften auch durchsetzen zu können, muss der Finanzintermediär über eine geeignete Betriebsorganisation verfügen (Art. 8).

Die Bewilligung wird beispielsweise dann verweigert werden, wenn sich begründete Zweifel bezüglich der persönlichen Eignung der massgebenden Funktionsträger beziehungsweise Organe eines Finanzintermediärs ergeben. Anlass für solche Zweifel können unter anderem Vorstrafen wegen Vermögensdelikten, Geldwäscherei, Widerhandlungen gegen dieses Gesetz oder Widerhandlungen gegen die Bankengesetzgebung sein.

Absatz 3

Eine Ausnahme von der Wahlfreiheit der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, ob sie sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen wollen oder nicht, besteht für Angehörige des Anwalts- und Notarenstandes. Sie unterstehen damit einem Anschlusszwang, der ihr Grundrecht auf Vereinsfreiheit einschränkt.

Der Grund für diese Einschränkungen liegt in der besonderen Ausgestaltung des Berufsgeheimnisses der erwähnten Finanzintermediäre. Dieses bewirkt, dass Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen jegliche Weitergabe der ihnen im Rahmen ihrer ursprünglichen Berufstätigkeit anvertrauten Geheimnisse unter Strafdrohung verboten ist (Art. 321 StGB, vgl. die Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2). Damit nicht übereinstimmend ist das Amtsgeheimnis, dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kontrollstelle für Geldwäscherei unterstehen. Ihre Schweigepflicht kann durch das Departement auf Begehren der Strafverfolgungsbehörden aufgehoben werden (Art. 28 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927, SR 172.221.10. i. V. mit Art. 21 Abs. 3 der Beamtenordnung [1] vom 10. Nov. 1959, SR 172.221.101). Sie können sich somit in einem Strafverfahren nicht auf ein absolutes Zeugnisverweigerungsrecht für die im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit gemachten Feststellungen berufen. Soweit meldepflichtige Sachverhalte im Rahmen der akzessorischen Erwerbstätigkeit der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen betroffen sind, ergeben sich aus dieser unterschiedlichen Ausgestaltung der beruflichen Schweigepflichten keine Probleme. Schwierigkeiten treten aber dort auf, wo entschieden werden muss, ob ein geldwäschereiverdächtiger Sachverhalt zum Bereich der ursprünglichen anwaltschaftlichen oder notariellen Berufstätigkeit gehöre und somit geheimhaltungspflichtig sei oder ob er der akzessorischen Geschäftstätigkeit entspringe und deshalb gestützt auf Artikel 9 dieses Gesetzes gemeldet werden müsse. Wie oben (Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 2) dargelegt, können solche Abgrenzungsfragen sehr heikel sein. Der Entscheid darüber wird in jedem Fall Aktenkenntnis verlangen. Hätte nun die Kontrollstelle für Geldwäscherei im Rahmen ihrer Aufsicht über Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen selber solche Abgrenzungsfragen zu entscheiden oder würde sie von den ihr direkt unterstellten Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes um Hilfe in einer heiklen Abgrenzungsfrage angegangen, so müssten ihr im Vorfeld des Entscheides unter Umständen geheimhaltungspflichtige Informationen offengelegt werden. Dadurch würde das durch Artikel 321 StGB geschützte Berufsgeheimnis der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen umgangen und grundsätzlich in Frage gestellt.

Dies verträgt sich nicht mit der Bedeutung, die der absoluten Geheimhaltungspflicht von Anwälten oder Anwältinnen in ihrem angestammten Tätigkeitsgebiet für die Rechtsprechung zukommt. Dem Grundrecht eines Angeschuldigten auf ein faires Gerichtsverfahren entspricht sein Anspruch auf angemessene Verteidigung. Dieser für einen Rechtsstaat grundlegende Anspruch kann nur verwirklicht werden, wenn der Angeschuldigte die Möglichkeit hat, seinem Anwalt oder seiner Anwältin alle für die Verteidigung nützlichen Informationen mitzuteilen. Dies wiederum

wird der Angeschuldigte nur dann vorbehaltlos tun, wenn er sicher ist, dass sein Anwalt nicht gezwungen werden kann, den Strafverfolgungsbehörden oder anderen Dritten Informationen zu offenbaren, die seinen Interessen schaden könnten. Das Prinzip des *fair trial* gilt nicht nur für Angeschuldigte in Strafverfahren, sondern für alle Verfahren der Einzelfallentscheidung. Entsprechend gilt die Schweigepflicht des Anwaltes für seine gesamte angestammte Berufstätigkeit.

Das Berufsgeheimnis von Notarinnen und Notaren wird zumindest im materiellen Strafrecht auf dieselbe Stufe gestellt wie dasjenige des Anwaltes (Art. 321 StGB). Auch im Bereich der angestammten notariellen Tätigkeit (z. B. einer Erbteilung, vgl. BGE 112 Ib 608) ist somit von einer absoluten Geheimhaltungspflicht der Notarin auszugehen. Im Rahmen des vorliegenden Gesetzes eine Bresche in diese Schutzrechte zu schlagen, rechtfertigt sich nicht. Dies um so weniger, als geldwäscherelevante Sachverhalte sich vor allem bei der akzessorischen Geschäftstätigkeit von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen ergeben dürften.

Angesichts des vorstehend dargelegten Zielkonfliktes zwischen Beaufsichtigung der akzessorischen und Geheimhaltung der angestammten Berufstätigkeit der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen erscheint die erwähnte Einschränkung der Vereinsfreiheit als notwendig und verhältnismässig.

Aus dem Anschlusszwang der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen ergibt sich, dass ein durch die Selbstregulierungsorganisation verfügter Ausschluss nicht wie bei den übrigen Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 lediglich zur Folge hat, dass der betroffene Finanzintermediär künftig direkt der Kontrollstelle für Geldwäscherei untersteht (Art. 14 Abs. 1). Der Ausschluss hat vielmehr zur Konsequenz, dass keine akzessorische Tätigkeit als Finanzintermediär mehr ausüben darf, wer sich nicht einer anderen Selbstregulierungsorganisation anschliesst.

Ein anderes, sachlich gleichwertiges Konzept zur Überwachung von – als Finanzintermediäre tätigen – Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen hätte darin bestanden, aus dieser Berufsgruppe die Wahlfreiheit zwischen Selbstregulierung und Unterstellung unter die Kontrollstelle für Geldwäscherei zu belassen. Diesfalls hätte man jedoch im Geldwäschereigesetz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kontrollstelle für Geldwäscherei ein dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB materiell identisches Amtsgeheimnis schaffen müssen. Diese Lösung hätte jedoch den Forderungen der Vertreter des Anwalts- und Notarenstandes nicht entsprochen, wonach eine behördliche Beaufsichtigung der als Finanzintermediäre tätigen Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen abzulehnen und statt dessen eine Selbstregulierung mit Anschlusszwang einzuführen sei.

Artikel 15 Koordination

Da nicht nur eine einzige Instanz die Aufsichtsfunktionen nach diesem Gesetz wahrnimmt, muss sichergestellt werden, dass alle Finanzintermediäre im Bereich der Geldwäschereibekämpfung einem vergleichbaren Regime unterworfen sind. Eine unterschiedliche Anwendung des Gesetzes ist nur dort angebracht, wo tatsächliche Unterschiede zwischen den Tätigkeitsgebieten der Finanzintermediäre nach differenzierten Lösungen verlangen. Insbesondere muss vermieden werden, dass für einen Teil der Finanzintermediäre durch grosszügige Erleichterungen (Art. 18 Abs. 1 Bst. e und Art. 25 Abs. 2) ein Wettbewerbsvorteil resultiert gegenüber Finanzintermediären, die sich an strengeren Vorgaben ausrichten müssen. Aber auch über die Reglementsgenehmigung hinaus ist eine möglichst einheitliche Pra-

xis der verschiedenen Aufsichtsinstanzen anzustreben. Diese Koordination sicherzustellen, ist Sache der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden sowie der Kontrollstelle für Geldwäscherei.

2. Abschnitt: Spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden

Artikel 16

Absatz 1

Den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 wird zusätzlich zu ihrer angestammten Tätigkeit die Aufgabe übertragen, die Einhaltung der im zweiten Kapitel des Geldwäschereigesetzes geregelten Pflichten durch die von ihnen beaufsichtigten Finanzintermediäre zu überwachen. Diese Aufgabe entspricht derjenigen der Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 17 ff.).

Die Aufsicht über den Bankenbereich ist Kraft spezialgesetzlicher Bestimmung der EBK übertragen. Parallel dazu existiert jedoch im Rahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung eine Selbstregulierungsorganisation, die für ihre Mitglieder eine verbindliche Sorgfaltspflichtvereinbarung erlassen hat. Eine Genehmigung dieser privatrechtlichen Vereinbarung durch die EBK findet nicht statt. So bleibt es der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde grundsätzlich unbenommen, die Verbandsnormen durch eigene Erlasse zu ergänzen. Dies wird in aller Regel jedoch dadurch vermieden, dass die EBK – ohne entsprechende Verpflichtung seitens der Schweizerischen Bankiervereinigung – jeweils bereits im Rahmen der Arbeiten an den Verbandsnormen konsultiert wird.

Diese heute gut eingespielte Praxis soll durch das vorliegende Gesetz nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr auf den gesamten Bereich der spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre (Art. 2 Abs. 2) ausgedehnt werden. Analog den Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 soll es auch den beaufsichtigten Finanzintermediären möglich sein, Selbstregulierungsorganisationen zu bilden und sich Verbandsnormen zu geben, welche einerseits die Geldwäscherei zu verhindern vermögen, andererseits aber auch den Bedürfnissen ihres Bereiches optimal entsprechen. Die Selbstregulierung in diesem Bereich erfolgt jedoch nicht anstelle einer behördlichen Kontrolle, sondern parallel und komplementär zur spezialgesetzlichen Aufsicht. Der Aufsichtsbehörde bleibt es somit auch im Rahmen der Selbstregulierung unbenommen, gestützt auf Artikel 16 Absatz 1 dieses Gesetzes jederzeit diejenigen Bestimmungen zu erlassen, die ihr zur Konkretisierung der gesetzlichen Pflichten notwendig erscheinen.

Die Befugnis zur Selbstregulierung leitet sich im Fall der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 denn auch nicht in erster Linie aus dem Gesetz, sondern aus der – ausdrücklichen oder stillschweigenden – Tolerierung durch die jeweils zuständige spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde ab. Entsprechend sind Umfang und Inhalt der Selbstregulierung nicht durch das Gesetz zu definieren, weshalb die Bestimmungen des 5. Abschnittes des 3. Kapitels (Art. 24 ff.) auf diesen von der spezialgesetzlichen Aufsicht erfassten Bereich der Selbstregulierung keine Anwendung finden.

Absatz 2

Die Kompetenzen, über welche die Aufsichtsbehörden aufgrund der Spezialgesetzgebung¹⁵⁾ verfügen, werden durch das vorliegende Gesetz in keiner Weise tangiert. Die Aufsichtsbehörden können jedoch zusätzlich Massnahmen nach Artikel 20 ergreifen.

Auslöser für spezialgesetzliche Massnahmen können zudem neu auch Widerhandlungen gegen die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes sein. Liegt beispielsweise eine grobe Verletzung der Pflichten des Geldwäschereigesetzes durch eine Bank vor, hat die EBK die Möglichkeit, gestützt auf Artikel 23^{quinquies} BankG als äusserste Massnahme einen Bewilligungsentzug zu verfügen. Dasselbe gilt auch für die übrigen spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden nach Massgabe der für sie geltenden Spezialerlasse.

Absatz 3

Schliesslich obliegt den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden eine Anzeigepflicht an die Meldestelle für Geldwäscherei. Dieser sind verdächtige Sachverhalte im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 sowie strafrechtlich relevante Sorgfaltspflichtverletzungen der den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden unterstellten Finanzintermediäre nach Artikel 305^{ter} StGB zu melden (Art. 21).

3. Abschnitt: Kontrollstelle für Geldwäscherei

Artikel 17 Zuordnung

Absatz 1

Anders als bei den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden liegt die Aufgabe der Kontrollstelle für Geldwäscherei nicht in einer umfassenden Aufsicht der ihr unterstellten Finanzintermediäre. Ihre Tätigkeit beschränkt sich vielmehr auf eine Kontrolle des vom Geldwäschereigesetz geregelten Bereichs. Es handelt sich dabei um eine typische Verwaltungstätigkeit ohne strafverfolgenden Charakter, weshalb die Kontrollstelle für Geldwäscherei der EFV angegliedert werden soll. Die EFV verfügt über Fachkenntnisse im Bereich der Aufsichtsgesetzgebung, beispielsweise der Banken- oder Börsenaufsicht, sowie im Bereich der Finanzmärkte allgemein. Diese schon heute bestehenden Aufgaben führen dazu, dass sich die EFV regelmässig mit Fragen der Geldwäscherei befassen muss. Zudem ist das EFD im Bereich des Banken-, Anlagefonds- und Börsenstrafrechts verfolgende und urteilende Behörde (vgl. dazu Art. 51^{bis} Abs. 2 BankG, Art. 71 Abs. 1 AFG und Art. 44 Abs. 2 BEHG).

Artikel 18 Aufgaben

Absatz 1

In Bezug auf die Beaufsichtigung von Finanzintermediären nach Artikel 2 Absatz 3 ist die Kontrollstelle für Geldwäscherei nur subsidiär tätig (Art. 13 Bst. b). Alle nicht spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre, die sich einer Selbstre-

¹⁵⁾ Z. B. Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankgesetz, BankG; SR 952.0), Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Anlagefonds (Anlagefondsgesetz, AFG; SR 951.31), Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; BBl 1995 II 419), Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR 961.01).

gulierungsorganisation anschliessen, werden durch diese und nicht durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei beaufsichtigt. Die Selbstregulierungsorganisationen ihrerseits stehen jedoch unter der Aufsicht der Kontrollstelle.

Die Selbstregulierungsorganisationen bedürfen einer Anerkennung durch die Kontrollstelle, damit sie ihre Aufsichtsfunktion über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 übernehmen können. Die Voraussetzungen für die Anerkennung werden in Artikel 24 genannt. Bei Wegfall einer oder mehrerer Voraussetzungen kann die Anerkennung entzogen werden, dasselbe gilt im Falle gravierender Verstösse gegen die den Selbstregulierungsorganisationen obliegenden Aufgaben. Wird einer Selbstregulierungsorganisation die Anerkennung entzogen, so bedürfen die ihr angeschlossenen Finanzintermediäre für ihre Tätigkeit einer Bewilligung durch die Kontrollstelle und werden von ihr direkt überwacht, bis sie sich einer anderen Selbstregulierungsorganisation angeschlossen haben (Art. 28 Abs. 2).

Die Selbstregulierungsorganisationen haben Reglemente zu erlassen (Art. 25), die von der Kontrollstelle für Geldwäscherei auf ihre Gesetzmässigkeit und Angemessenheit hin überprüft werden. Dasselbe gilt für jede Änderung der Reglemente. Die Kontrollstelle für Geldwäscherei wird bei ihrer Beurteilung die internationalen Standards ebensowenig aus den Augen verlieren dürfen wie die Vorgaben der Reglemente anderer Selbstregulierungsorganisationen, die von ihr bereits genehmigt wurden. Verschiedenen Selbstregulierungsorganisationen angeschlossene Finanzintermediäre desselben Dienstleistungsbereiches sollen einem vergleichbaren Regime unterstellt sein, und Finanzintermediäre verschiedener Bereiche (auch spezialgesetzlich beaufsichtigte) sollen nur insofern anderen Massstäben genügen müssen, als sich im Rahmen ihrer Tätigkeit hinsichtlich der Geldwäscherei andere Probleme stellen.

Absatz 2

Damit die Kontrollstelle für Geldwäscherei gegen Pflichtwidrigkeiten der von ihr beaufsichtigten Finanzintermediäre und Selbstregulierungsorganisationen einschreiten kann, hat sie deren Tätigkeit zu überwachen.

Ist die Kontrollstelle für Geldwäscherei aus fachlichen oder personellen Gründen nicht in der Lage, die Kontrolltätigkeit selber vorzunehmen, so überträgt sie diese Aufgabe geeigneten Revisionsstellen. Die Revisionsstellen müssen (ausser bei der Kontrolle von Selbstregulierungsorganisationen der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen, vgl. Erläuterungen zu Abs. 3) keine besonderen Voraussetzungen erfüllen, sondern lediglich fachlich befähigt sein, die seitens der Kontrollstelle als nötig erachteten Überprüfungen durchzuführen.

Bei der Delegation von Kontrollen bei ihr direkt unterstellten Finanzintermediären wird die Kontrollstelle für Geldwäscherei dafür Sorge zu tragen haben, dass es zu keinen Interessenkonflikten bei der beauftragten Revisionsstelle kommt. Namentlich soll diese vom zu kontrollierenden Finanzintermediär einerseits unabhängig sein, andererseits aber auch nicht in direkter Konkurrenz zu ihm stehen.

Absatz 3

Eine direkte Kontrolle von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei wird nie zur Diskussion stehen, da für diese Berufsgruppen die Pflicht des Anschlusses an eine Selbstregulierungsorganisation besteht (Art. 14 Abs. 3).

Auch bezüglich der Selbstregulierungsorganisationen der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen muss jedoch eine Ausnahme von der unter Absatz 2 vorge-

sehen direkten Kontrolltätigkeit der Kontrollstelle für Geldwäscherei gelten. Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit werden diese Selbstregulierungsorganisationen namentlich kontrollieren müssen, ob die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre die Pflichten nach dem zweiten Kapitel einhalten. Diese Pflichten gelten für die Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes jedoch nur für die akzessorische Berufstätigkeit. Es wird Aufgabe der Selbstregulierungsorganisationen sein zu klären, ob die Ausscheidung zwischen angestammter und akzessorischer Berufstätigkeit durch die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre effektiv vorgenommen wird. Dazu werden die Selbstregulierungsorganisationen Einblick in Dossiers erhalten müssen, die Informationen enthalten, welche unter das Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB fallen. Wenn die Kontrollstelle für Geldwäscherei nun ihrerseits selber Kontrollen bei den Selbstregulierungsorganisationen der Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen durchführen wollte, bestünde die Gefahr, dass ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Sachverhalte zur Kenntnis gelangen würden, die vom anwaltlichen oder notariellen Berufsgeheimnis erfasst werden. Um den umfassenden Schutz der Klienten im Rahmen der angestammten Berufstätigkeit von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen zu wahren, muss die Kontrollstelle eine ebenfalls dem Anwalts- oder Notarengeheimnis unterstehende Person mit der Revision beauftragen. Diese Revisionsstelle hat dann ihren Bericht an die Kontrollstelle für Geldwäscherei soweit zu anonymisieren, als berufsgeheimnisrelevante Daten von der Revision betroffen sind.

Artikel 19 Auskunftsrecht

Hat die Kontrollstelle für Geldwäscherei die Selbstregulierungsorganisationen und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre zu beaufsichtigen, so müssen ihr die dafür notwendigen Informationen zur Verfügung stehen. Daraus ergibt sich, dass die Kontrollbehörde bei den Selbstregulierungsorganisationen und Finanzintermediären alle für die Erfüllung ihrer Aufgabe dienlich erscheinenden Unterlagen und Auskünfte muss erheben können. Verweigert eine Selbstregulierungsorganisation oder ein Finanzintermediär die Zusammenarbeit, wird die Kontrollstelle eine Editionsaufforderung in Form einer Verfügung erlassen, die durch den Adressaten angefochten werden kann.

Artikel 20 Massnahmen

Absatz 1

Kommt die Kontrollstelle für Geldwäscherei aufgrund ihrer Erhebungen zur Überzeugung, das Gesetz sei verletzt worden, so hat sie einzuschreiten. Sie ist dabei an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden und wird nur diejenigen Massnahmen treffen, die sich zur Erreichung des Ziels, d. h. zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes, als notwendig erweisen. Da die betroffenen juristischen und natürlichen Personen von unterschiedlichster Natur sind und es zahlreiche denkbare Massnahmen gibt, ist es nicht möglich, diese abschliessend im Gesetz aufzuführen. Zu nennen sind jedoch zumindest die strengsten Sanktionen, welche die Kontrollstelle für Geldwäscherei ergreifen kann. Die zuständige Behörde wird jeweils im Einzelfall entscheiden müssen, welche Massnahme die geeignete ist.

Leistet ein Finanzintermediär einer gegen ihn verfügten Massnahme keine Folge, so kann er bestraft werden (Art. 37). Als zusätzliche Vollzugsmassnahme kann die rechtskräftige Verfügung im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert werden. Angesichts der möglichen gravierenden Konsequenzen für den Ruf des betroffenen Finanzintermediärs ist ihm diese Massnahme vorerst anzudrohen (Bst. a).

Zu widerrufen ist die Bewilligung von Finanzintermediären, welche die Bewilligungsvoraussetzungen nach Artikel 14 Absatz 2 nicht mehr erfüllen. Dieselbe Massnahme muss als *ultima ratio* auch ergriffen werden, wenn ein Finanzintermediär die ihm durch das Gesetz auferlegten Pflichten grob verletzt, wobei ein solcher Finanzintermediär regelmässig auch die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllen dürfte (Bst. b).

Als Massnahme gegen fehlbare Organe von Finanzintermediären kommt ein Widerruf der Bewilligung nicht in Frage, da die Organe nicht selbständig als Finanzintermediäre tätig sind und somit selber nicht der Bewilligungspflicht unterstehen (vgl. Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 2). Verstossen sie jedoch wiederholt oder grob gegen die Pflichten dieses Gesetzes, so gefährdet dies die Bewilligung der von ihnen verwalteten Unternehmen.

Der Erlass sämtlicher Massnahmen nach Artikel 20 erfolgt in Form einer Verfügung, die von den betroffenen Selbstregulierungsorganisationen oder Finanzintermediären angefochten werden kann (Art. 39).

Absatz 2

Mit dem Widerruf der Bewilligung ist es natürlichen oder juristischen Personen unter Strafdrohung (Art. 36) verwehrt, weiterhin ihre Dienste als Finanzintermediäre anzubieten. Um Finanzintermediären eine Tätigkeit ohne Bewilligung zu erschweren, ordnet die Kontrollstelle für Geldwäscherei mit dem Entzug der Bewilligung in der Regel die Auflösung juristischer Personen und Personengesellschaften respektive die Löschung von Einzelfirmen im Handelsregister an. Dabei wird sie jedoch eine Güterabwägung vornehmen müssen. Es ist durchaus vorstellbar, dass eine natürliche oder juristische Person neben den Diensten als Finanzintermediär noch andere Dienstleistungen anbietet, welche allenfalls sogar ihre Haupttätigkeit ausmachen. Erscheint die bisherige Tätigkeit als Finanzintermediär nicht dominierend, würde die Auflösung der Unternehmung oder Löschung der Firma über das eigentliche Ziel des Widerrufs der Bewilligung, nämlich die Verhinderung der Geldwäscherei, hinauschiessen. In solchen Fällen wird es die Kontrollstelle für Geldwäscherei beim Bewilligungsentzug bewenden lassen.

Da für Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen die Pflicht besteht, sich einer Selbstregulierungsorganisation anzuschliessen, sind sie weder von der Bewilligungspflicht noch von einem allfälligen Entzug der Bewilligung betroffen. Für sie hat jedoch ein Ausschluss aus der Selbstregulierungsorganisation analoge Konsequenzen wie der Entzug der Bewilligung für die übrigen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 (vgl. Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 3).

Artikel 21 Anzeigepflicht

Die Kontrollstelle für Geldwäscherei hat unter anderem die Einhaltung der Meldepflicht durch die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre sicherzustellen (Art. 18 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2). Stösst sie auf Tatsachen, die nach Artikel 9 meldepflichtig sind, jedoch nicht gemeldet wurden, erstattet die Kontrollstelle der Meldestelle für Geldwäscherei Anzeige. Diesfalls werden in der Regel gegen den Finanzintermediär Sanktionen zu ergreifen sein, in dessen Geschäftsbereich sich der meldepflichtige Sachverhalt ereignet hat.

Ebenso hat die Kontrollstelle für Geldwäscherei der Meldestelle strafrechtlich relevante Widerhandlungen der Finanzintermediäre gegen ihre Sorgfaltspflichten im Sinne von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB anzuzeigen.

Absatz 1

Für ihre Tätigkeit kann die Kontrollstelle für Geldwäscherei von den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären sowie von den Selbstregulierungsorganisationen Gebühren erheben. Dies beispielsweise für die Behandlung eines Antrages auf Bewilligung, den Entscheid über ein Gesuch um Anerkennung als Selbstregulierungsorganisation oder die Prüfung und Genehmigung von Reglementen.

Soweit die Kontrollstelle gestützt auf Artikel 18 Absätze 2 und 3 Dritte mit Revisionsarbeiten betraut, sind die daraus resultierenden Kosten ebenfalls durch die kontrollierten Selbstregulierungsorganisationen und Finanzintermediäre zu tragen. Diese Kostentragungspflicht bildet das Korrelat zur Gebührenpflicht.

4. Abschnitt: Meldestelle für Geldwäscherei

Artikel 23

Absatz 1

Der Meldestelle für Geldwäscherei kommt eine Relais- und Filterfunktion zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden zu. Damit die Verfolgung der Geldwäscherei effizient an die Hand genommen werden kann, bedarf es seitens der Meldestelle für Geldwäscherei kriminalistischen Fachwissens sowie einer engen Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone. Beide Voraussetzungen sind beim BAP in seiner polizeilichen Funktion und seiner Zuständigkeit als Rechtshilfebehörde des Bundes gegeben. Zudem verfügt das BAP in der neu geschaffenen Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens über eine spezialisierte Amtsstelle. Deren Tätigkeitsgebiet überschneidet sich stark mit der Zielsetzung des vorliegenden Gesetzes, weshalb ihr die Aufgaben der Meldestelle für Geldwäscherei übertragen werden sollen.

Absätze 2 und 4

Aufgaben und Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei sind in den Absätzen 2 und 4 sowie im Zentralstellengesetz umschrieben. Die Tätigkeit der Meldestelle für Geldwäscherei liegt in der Sammlung und Prüfung von Daten und in der Sicherung von Beweismitteln. Besteht begründeter Verdacht auf Geldwäscherei, muss sie die betreffenden Informationen unverzüglich an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten. Aufgabe der kantonalen Behörden ist es dann, aufgrund der vorliegenden Verdachtsmomente und des jeweils anwendbaren Strafprozessrechts zu entscheiden, welche weiteren Untersuchungsmassnahmen zu ergreifen sind und ob die durch den meldenden Finanzintermediär vorgenommene Vermögenssperre aufrecht erhalten werden müsse. Die eigentliche Strafverfolgung liegt somit nach wie vor bei den Kantonen. Dem Bund werden durch das Geldwäschereigesetz keine eigenständigen Ermittlungskompetenzen erteilt, welche die Zuständigkeit der Kantone zur Strafverfolgung beschränken würden.

Bei der Prüfung der bei ihr eingegangenen Meldungen hat die Meldestelle für Geldwäscherei diejenigen Fälle auszuscheiden, bei welchen ein verbrecherischer Ursprung der Vermögenswerte, eine Widerhandlung gegen Artikel 305^{bis} oder 305^{ter} StGB oder ein Zusammenhang der Gelder mit dem organisierten Verbrechen (Art. 59 Ziff. 3 StGB) ausgeschlossen werden können. Die verbleibenden Sachverhalte leitet sie an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden weiter.

Absatz 3

Mit dieser Bestimmung wird festgehalten, dass die aufgrund dieses Gesetzes an die Meldestelle weitergeleiteten Daten nicht in bereits bestehenden Datenverarbeitungssystemen der Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens gespeichert werden dürfen, sondern separat zu verwalten sind.

5. Abschnitt: Selbstregulierungsorganisationen

Was den Vollzug anbelangt, wird das vorliegende Gesetz vom Grundsatz der Selbstregulierung geprägt. Dies gilt in erster Linie für die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, welche in ihrer gesamten Tätigkeit keiner spezialgesetzlichen Aufsicht des Bundesrechtes unterstehen. Ihnen ist es freigestellt, ob sie für den Bereich der Geldwäschereibekämpfung der direkten Aufsicht durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei unterstehen oder ob sie sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen und durch diese beaufsichtigt werden wollen. Es ist davon auszugehen, dass die grosse Mehrheit der Finanzintermediäre sich für die Selbstregulierung entscheiden wird. Dies entspricht auch dem Ziel und Konzept der vorliegenden Regelung, die eine direkte Unterstellung unter die Aufsicht der Kontrollstelle möglichst vermeiden will und der Selbstregulierung den Vorzug gibt. Die Finanzintermediäre sichern sich damit die Kontrolle durch eine Instanz, welche mit den sich in ihrem Tätigkeitsbereich ergebenden speziellen Problemen besonders eng vertraut ist. Dies wird für die Finanzintermediäre vor allem dann von Bedeutung sein, wenn es um die konkrete Ausgestaltung ihrer Pflichten im Rahmen der Identifizierung (namentlich die Festlegung der erheblichen Werte nach Art. 3 Abs. 2) und der übrigen Sorgfaltspflichten geht.

Die spezialgesetzliche Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 schliesst ihrerseits die Bildung von Selbstregulierungsorganisationen nicht aus. Zu beachten ist jedoch, dass auf die Selbstregulierung der beaufsichtigten Finanzintermediäre die Bestimmungen des 5. Abschnittes nicht anwendbar sind, da diese Finanzintermediäre – parallel zur privatrechtlichen Kontrolle ihrer Selbstregulierungsorganisation – in jedem Fall ihrer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unterstellt bleiben (vgl. die Erläuterungen zu Art. 16).

Artikel 24 Selbstregulierungsorganisation

Absatz 1

Im ersten Absatz werden die Voraussetzungen genannt, welche eine Organisation erfüllen muss, damit sie durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei als Selbstregulierungsorganisation anerkannt werden und die Aufsichtstätigkeit im Sinne des Geldwäschereigesetzes aufnehmen kann. Die Anerkennung wird dann erfolgen können, wenn die Organisation Gewähr dafür bietet, dass sie ihre gesetzlichen Pflichten (Art. 26 f.) einhalten kann.

Voraussetzung dafür ist in erster Linie das Vorhandensein eines Selbstregulierungsreglementes nach Artikel 25 (Bst. a).

Die vordringliche Aufgabe der Selbstregulierungsorganisationen besteht sodann darin sicherzustellen, dass die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre sich an die durch das Gesetz (Art. 3 ff.) und das Selbstregulierungsreglement aufgestellten Pflichten halten. Nur eine Organisation, welche gewährleistet, dass diese Kontrollfunktionen dauernd wahrgenommen und dass allenfalls auszusprechende Sanktionen durchgesetzt werden, kann durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei als Selbstregulierungsorganisation anerkannt werden (Bst. b).

Es versteht sich von selbst, dass die mit Prüfungstätigkeiten betrauten Personen und Revisionsstellen über die nötigen Fachkenntnisse verfügen müssen, um ihre Aufgabe überhaupt wahrnehmen zu können. Welche Anforderungen diesbezüglich zu stellen sind, kann nicht allgemein beantwortet werden. Jedenfalls wird zumindest eine Ausbildung zu verlangen sein, wie sie in der betreffenden Branche üblich ist. Nebst ihren rein fachlichen Fähigkeiten müssen die kontrollierenden Organen vertrauenswürdig und auch organisatorisch in der Lage sein, die ihnen überbundene Tätigkeit zuverlässig auszuüben. Eine dauernde Aufsicht bedingt geeignete Strukturen sowie ausreichende personelle Kapazitäten. Schliesslich müssen die mit Kontrollfunktionen betrauten Personen und Revisionsstellen von den der Selbstregulierungsorganisation angeschlossenen und somit zu beaufsichtigenden Finanzintermediären unabhängig sein. Dies verlangt nicht in jedem Fall die Rekrutierung von Personen, die mit keinem der angeschlossenen Finanzintermediäre verbunden sind. Es muss lediglich sichergestellt sein, dass die üblichen Ausstandspflichten gewahrt werden, d. h., dass seitens der für die Selbstregulierungsorganisationen tätigen Organe keine Kollisionen zwischen den Interessen der kontrollierten Finanzintermediäre und den Anforderungen an eine sachgerechte Prüfungstätigkeit entstehen (Bst. c).

Berufsverbände und Branchenvereinigungen dürften in der Regel über die nötige Fachkenntnis und Organisation verfügen, um die Aufgabe als Selbstregulierungsorganisation zu übernehmen. Anpassungen und ein gewisser Ausbau der vorhandenen Strukturen bezüglich der zu übernehmenden Aufsichtsfunktionen nach diesem Gesetz werden jedoch in den meisten Fällen unumgänglich sein. Die Vereinsfreiheit ist dadurch gewährleistet, dass es jedem Finanzintermediär frei steht, ob er sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen oder direkt bei der Kontrollstelle für Geldwäscherei um eine Bewilligung nachsuchen und sich damit der direkten Aufsicht dieser Behörde unterstellen will.

Die Vereinsfreiheit gilt – mit der oben erwähnten Einschränkung (Art. 14 Abs. 3) auch für die Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes. Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen müssen sich zwar einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen, es wird ihnen jedoch die Freiheit belassen zu entscheiden, welche Organisation dies sein soll. Frei sind sie insbesondere darin, neben den allenfalls durch bestehende Berufsverbände geschaffenen Selbstregulierungsorganisationen weitere solche Organisationen zu bilden. Dies dürfte vor allem dann aktuell werden, wenn die Selbstregulierungsorganisationen der Berufsverbände als Voraussetzung für den Anschluss die Vollmitgliedschaft im Verband fordern sollten.

Absatz 2

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 unterstehen auch die Regiebetriebe des Bundes für die von ihnen erbrachten Finanzdienstleistungen diesem Gesetz. Die SBB sind davon faktisch nur insofern betroffen, als sie in ihren Wechselstuben Kassageschäfte nach Artikel 3 Absatz 2 anbieten. Einen unvergleichlich grösseren Umfang nehmen die Finanzdienstleistungen bei den PTT-Betrieben an. Die PTT wickeln mit durchschnittlich rund einer Million Einzahlungen pro Tag einen wesentlichen Teil des gesamten Zahlungsverkehrs in der Schweiz ab. Zudem führen die PTT Kundenkonti (Postkonto), verbunden mit Dienstleistungen des bargeldlosen Zahlungsverkehrs (Postcard) und nehmen Bundesfestgeld entgegen.

Trotz dieser Verwandtschaft mit den von den Banken angebotenen Dienstleistungen stellen sich für die PTT – vor allem im Postzahlungsverkehr – spezielle Probleme. So erfolgt ein Grossteil der Postinzahlungen durch Kunden, die kein Post-

konto unterhalten. Die Einzahlungen konzentrieren sich zudem auf das Monatsende, was sich bei der Verarbeitung in ausgeprägten Belastungsspitzen äussert. Umfang und Eigenart der sich im Rahmen des Postzahlungsverkehrs ergebenden Probleme lassen es angezeigt erscheinen, diesen Bereich selbständig zu erfassen und die PTT-Betriebe für die Überwachung einer eigenen Selbstregulierungsorganisation zu unterstellen. Es ist vorgesehen, dass diese Aufgabe vom Finanzinspektorat der PTT übernommen wird. Dieses ist zwar für die Generaldirektion der PTT ein Mittel der Unternehmensführung, es ist ihr jedoch lediglich administrativ unterstellt und im übrigen unabhängig. Die fachliche Aufsicht über das Finanzinspektorat der PTT erfolgt durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (Art. 13 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Juni 1970 zum PTT-Organisationsgesetz, SR 781.01 und Art. 11 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, SR 614.0). Grosse Vorteile weist diese Lösung deshalb auf, weil sie nicht die Schaffung einer neuen Organisation bedingt und dem Finanzinspektorat der PTT die Abläufe innerhalb der PTT-Betriebe und die sich dabei stellenden Probleme bereits vertraut sind.

Bei den SBB wird voraussichtlich die fachtechnisch selbständige und unabhängige Stabsstelle Revision SBB als Selbstregulierungsorganisation walten. Es ist denkbar, dass sich konzessionierte Transportunternehmen, die als Finanzintermediäre tätig sind, dieser Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

Artikel 25 Reglement

Absatz 1

Jede Selbstregulierungsorganisation hat ein Reglement zu erlassen, das die Selbstregulierung im Rahmen der betreffenden Organisation regelt. Aufgrund des grossen Stellenwertes der Selbstregulierung (vgl. Erläuterungen zu Art. 24) kommt den durch die Selbstregulierungsorganisationen erlassenen Reglementen eine zentrale Funktion zu. Es ist an den Selbstregulierungsorganisationen, die Kontrollstelle für Geldwäscherei Reglemente vorzulegen, die gleichzeitig den besonderen Gegebenheiten und Erfordernissen ihres Dienstleistungsbereiches und dem Zweck des Gesetzes entsprechen. Ebenfalls zu genehmigen sind allfällige spätere Änderungen des Reglements. Die Genehmigung durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei hat konstitutiven Charakter. Vor der erstmaligen Genehmigung kann die Selbstregulierungsorganisation ihre Tätigkeit nicht aufnehmen, und Änderungen des Reglements erlangen erst mit der Genehmigung ihre Gültigkeit.

Als Vorbild für die Ausgestaltung ihrer Reglemente werden die Selbstregulierungsorganisationen die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken heranziehen können.

Absatz 2

Der vorliegende Erlass hat den Charakter eines Rahmengesetzes. Entsprechend zurückhaltend und wenig detailliert wurden auch die den Finanzintermediären auferlegten Pflichten geregelt. In diesem Bereich kommt den Selbstregulierungsorganisationen eine wichtige konkretisierende Funktion zu. Sie sind es, die aufgrund ihrer Nähe zur Praxis die Pflichten der ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre im Detail regeln sollen.

Von den Selbstregulierungsorganisationen festzulegen sind insbesondere die für ihren Bereich angemessenen Schwellenwerte («erheblicher Wert»), welche nach Artikel 3 die Identifizierungspflicht auslösen. Diese Werte können je nach Art der Dienstleistung unterschiedlich ausfallen.

Je nach Besonderheit der von einer Branche erbrachten Finanzdienstleistungen und gestützt auf die besonderen Bedürfnisse der ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre werden die Selbstregulierungsorganisationen in den von ihnen zu erlassenden Reglementen allfällige Erleichterungen von den Sorgfaltspflichten nach den Artikeln 3–7 vorsehen können.

Nachfolgend seien beispielhaft einige Erleichterungen genannt, deren Reglementierung durch die zuständigen Selbstregulierungsorganisationen aus heutiger Sicht angemessen erscheint:

- Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 unterstehen einer spezialgesetzlichen Aufsicht und sind zudem nach diesem Gesetz verpflichtet, Identität und wirtschaftliche Berechtigung ihres Vertragspartners zu überprüfen (Art. 4 Abs. 1). Der Zweck des Gesetzes wird deshalb nicht gefährdet, wenn auf die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person verzichtet wird, falls es sich beim Vertragspartner des Finanzintermediärs um einen spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediär handelt. Diese Ausnahme ist deshalb auf Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 beschränkt, weil diese aufgrund der für sie geltenden Spezialgesetze einer strengeren Bewilligungspflicht und Aufsicht unterstehen als diejenigen nach Artikel 2 Absatz 3.
- Weiter ist denkbar, dass auch im Verkehr mit ausländischen Finanzinstituten auf die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person verzichtet werden kann, vorausgesetzt, die ausländische Bank unterstehe einer anerkannten Aufsicht und sei gleichwertigen Vorschriften im Bereich der Geldwäschereibekämpfung unterworfen wie die schweizerischen Institute.
- Im Zusammenhang mit der Führung von Sammelkonti könnte – analog heutiger Bankenpraxis – bei gewissen Finanzintermediären auf die Abgabe von Listen der wirtschaftlich berechtigten Personen verzichtet werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 2).
- Kollektiv-Lebensversicherungsverträge schliesslich dienen in aller Regel der beruflichen Vorsorge. Als Versicherungsnehmerin und Begünstigte tritt dabei eine anerkannte Vorsorgeeinrichtung auf, die ihrerseits nach Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe b vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen ist. Die Ansprüche der Mitglieder der Versicherungsnehmerin richten sich nur gegen diese, nicht jedoch gegen die Versicherungsgesellschaft selber. Bei dieser Konstellation erscheint es obsolet, den Finanzintermediär (d. h. die Versicherungsgesellschaft) nach Artikel 3 dazu zu verpflichten, die Versicherungsnehmerin zu identifizieren.

Erscheinen die von den Selbstregulierungsorganisationen vorgesehenen Erleichterungen als zu weitgehend, ist es an der Kontrollstelle für Geldwäscherei, korrigierend einzugreifen. Sie ist somit letztlich dafür verantwortlich, dass die Selbstregulierungsorganisationen sich bei den von ihnen gewählten Erleichterungen nicht vom Zweck des Gesetzes entfernen.

Für Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, welche keiner Selbstregulierungsorganisation angehören, legt die Kontrollstelle für Geldwäscherei direkt allfällige Erleichterungen von den Pflichten nach dem 2. Abschnitt fest (Art. 41).

Absatz 3 Buchstabe a

Die Kontrollstelle für Geldwäscherei erteilt einem Finanzintermediär dann eine Bewilligung, wenn er die in Artikel 14 Absatz 2 erwähnten Voraussetzungen erfüllt. Die Selbstregulierungsorganisationen ihrerseits sind nicht verpflichtet, für ihren Bereich dieselben Bewilligungsvoraussetzungen als Anschlussbedingungen

zu übernehmen. Um einen gewissen *minimal standard* zu garantieren, werden die Selbstregulierungsorganisationen zwar gleichwertige Anforderungen an die anschlusswilligen Finanzintermediäre stellen müssen, sie können aber in ihren Anforderungen auch weiter gehen und die Erfüllung zusätzlicher Kriterien verlangen wie beispielsweise den Nachweis besonderer fachlicher Kenntnisse oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband. Analog zu den Bestimmungen über den Widerruf der Bewilligung eines Finanzintermediärs durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 20 Abs. 1 Bst. b) werden die Selbstregulierungsorganisationen in ihren Reglementen die Voraussetzungen nennen müssen, unter denen Finanzintermediäre aus der Selbstregulierungsorganisation ausgeschlossen werden können.

Absatz 3 Buchstabe b

Neben diesen materiellen Regelungen haben die Selbstregulierungsorganisationen mittels geeigneter Verfahrensnormen sicherzustellen, dass die Einhaltung der vom Gesetz aufgestellten und durch das jeweilige Reglement konkretisierten Pflichten auch kontrolliert wird.

Absatz 3 Buchstabe c

Die Selbstregulierungsorganisationen sind frei, was für Sanktionen sie für Verstösse gegen ihre Reglemente vorsehen wollen. In jedem Fall handelt es sich jedoch um privatrechtliche Sanktionen, d. h. um Konventionalstrafen und verbandsrechtliche Massnahmen. Diese sind von den strafrechtlichen Sanktionen zu unterscheiden und können grundsätzlich parallel dazu verhängt werden.

Als *ultima ratio* kann eine Selbstregulierungsorganisation einen angeschlossenen Finanzintermediär ausschliessen. Dies wird beispielsweise dann geschehen, wenn dieser in Anwendung von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB wegen Widerhandlungen gegen die Sorgfaltspflichten strafrechtlich belangt werden musste. Erachtet die Selbstregulierungsorganisation trotz der Verurteilung einen Ausschluss aber als nicht verhältnismässig, so ist auch eine verbandsrechtliche Bestrafung mit einer Geldbusse denkbar.

Artikel 26 Listen

Die Kontrollstelle für Geldwäscherei muss wissen, welche der nicht beaufsichtigten Finanzintermediäre sich einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen haben respektive welche nicht von der Selbstregulierung erfasst sind und deshalb direkt der Kontrollstelle unterstehen. Damit diese Kontrolle möglich ist, haben die Selbstregulierungsorganisationen Listen der bei ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre zu führen und diese Listen bei allfälligen Mutationen zu aktualisieren. Diese Daten sind der Kontrollstelle für Geldwäscherei zur Verfügung zu stellen.

Artikel 27 Informations- und Anzeigepflicht

Absatz 1

Interessiert ist die Kontrollstelle für Geldwäscherei insbesondere an Finanzintermediären, welchen der Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation verweigert wurde oder die ausgeschlossen wurden. In beiden Fällen wird die Kontrollstelle den betreffenden Finanzintermediär auffordern, ein Gesuch um Bewilligung nach Artikel 13 einzureichen oder sich innert angemessener Frist einer anderen Selbstregulierungsorganisation anzuschliessen. Damit sie dies möglichst rasch tun kann, ist sie auf eine entsprechende Meldung der Selbstregulierungsorganisation angewiesen.

Absatz 2

Die Kontrollstelle für Geldwäscherei hat zu überprüfen, dass die Selbstregulierungsorganisationen die von ihnen erlassenen und durch die Kontrollstelle genehmigten Reglemente anwenden und durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 Bst. a und d). Dieser Pflicht der Kontrollstelle entspricht die Pflicht der Selbstregulierungsorganisationen, im Rahmen jährlicher Berichte Rechenschaft über ihre Tätigkeit zu erstatten. Die Prüfung dieser Berichte ist eine der Möglichkeiten der Kontrollstelle, ihre Aufsicht über die Selbstregulierungsorganisationen wahrzunehmen.

Absatz 3

Die Selbstregulierungsorganisationen haben ihre Tätigkeit zu dokumentieren. Dies gilt insbesondere für die Kontrollen, welche die Selbstregulierungsorganisationen bei den ihnen angeschlossenen Finanzintermediären vornehmen und für verbandsrechtliche Sanktionsverfahren, die aufgrund von Regelverstößen durchgeführt werden müssen.

Die Dokumentation wird sich aus Revisionsberichten und Einzelfallakten zusammensetzen. Sie soll den Selbstregulierungsorganisationen einerseits ermöglichen, eine rechtsgleiche Behandlung der bei ihr angeschlossenen Finanzintermediäre zu garantieren, andererseits dient die Dokumentation der Selbstregulierungsorganisation gegenüber der Kontrollstelle für Geldwäscherei als Ausweis für ihre Tätigkeit.

Absatz 4

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass der Meldestelle für Geldwäscherei meldepflichtige Sachverhalte im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 auch dann zur Kenntnis gelangen, wenn der zur Meldung verpflichtete Finanzintermediär die Meldung unterlassen hat. Da die Selbstregulierungsorganisationen, im Gegensatz zu den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und der Kontrollstelle für Geldwäscherei, privatrechtlichen Charakter haben, wird darauf verzichtet, ihnen analog zu den Artikeln 16 Absatz 3 und 21 eine Anzeigepflicht für Sorgfaltpflichtverletzungen im Sinne von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB seitens der ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre aufzuerlegen.

Artikel 28 Entzug der Anerkennung

Absatz 1

Die Voraussetzungen für die Anerkennung als Selbstregulierungsorganisation sind in Artikel 24 Absatz 1 geregelt. Zeigt sich nach der Anerkennung, dass die Voraussetzungen dazu nicht mehr erfüllt sind, so ist die Anerkennung zu entziehen.

Gleiches gilt, falls die allgemeinen Anerkennungsvoraussetzungen zwar nach wie vor bestehen, durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei jedoch Verletzungen der gesetzlichen Pflichten seitens der Selbstregulierungsorganisation festgestellt werden. Dabei kommt insbesondere die Missachtung der Kontrollaufgaben (Art. 24 Abs. 1 Bst. b) und der Informations- und Anzeigepflichten nach Artikel 27 in Frage.

Angesichts der grossen Auswirkungen eines Entzuges der Anerkennung ist diese Massnahme vorgängig anzudrohen. Der Selbstregulierungsorganisation wird so namentlich die Möglichkeit gegeben, die Anerkennungsvoraussetzungen wieder zu erfüllen (beispielsweise durch Verbesserung ungenügender Kontrollstrukturen) oder pflichtwidrig unterlassene Aktivitäten nachzuholen (beispielsweise durch Nachführung der Liste nach Art. 26).

Absatz 2

Mit Entzug der Anerkennung fallen alle der betroffenen Selbstregulierungsorganisation angeschlossenen Finanzintermediäre unter die unmittelbare Aufsicht der Kontrollstelle für Geldwäscherei. Der erste Akt dieser direkten Kontrolle wird das Bewilligungsverfahren darstellen, mit dem geprüft wird, ob die keiner Selbstregulierungsorganisation mehr angehörenden Finanzintermediäre die in Artikel 14 Absatz 2 genannten Voraussetzungen für ihre Tätigkeit erfüllen. Erst mit Erteilung der Bewilligung durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei setzt die eigentliche direkte Beaufsichtigung der Tätigkeit der betroffenen Finanzintermediäre ein. Diese dauert nur so lange, als sich die Finanzintermediäre nicht erneut einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

Absatz 3

Da sich eine direkte Kontrolle von Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei verbietet, stellt sich das Problem, was geschehen soll, falls einer Selbstregulierungsorganisation von Anwälten oder Notaren die Anerkennung entzogen werden müsste. Auch hier greift der Anschlusszwang nach Artikel 14 Absatz 3; d. h., die betroffenen Finanzintermediäre aus dem Rechtsanwalts- oder Notarenstand müssen sich innert angemessener, auf zwei Monate festgesetzter Frist einer anderen Selbstregulierungsorganisation anschliessen (respektive eine solche gründen). Artikel 28 Absatz 3 ersetzt somit für die Anwälte, Anwältinnen, Notare und Notarinnen den für die übrigen Finanzintermediäre geltenden Artikel 28 Absatz 2 (direkte Unterstellung unter die Aufsicht der Kontrollstelle).

4. Kapitel: Amtshilfe

1. Abschnitt: Zusammenarbeit inländischer Behörden

Artikel 29

Die Verfolgung von Widerhandlungen gegen die Geldwäschereibestimmungen des StGB obliegt ausschliesslich den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Kantone (vgl. Erläuterungen zu Art. 23 Abs. 2 und 4). Die Meldestelle für Geldwäscherei muss jedoch, um ihre Aufgabe wahrnehmen zu können, darüber im Bilde sein, welche Folgen die von ihr weitergeleiteten Meldungen hatten (Abs. 2). Diese Informationen werden es ihr ermöglichen, sich ein Gesamtbild über die den Strafverfolgungsbehörden übermittelten Fälle zu machen und aus den im kantonalen Untersuchungsverfahren erhobenen Informationen allfällige Schlüsse zu ziehen für bisher nicht weitergeleitete Meldungen.

Die Meldestelle wird sich zudem ein Bild darüber machen können, welche Anforderungen seitens der kantonalen Strafverfolgungsbehörden an Indizien und Beweise für geldwäschereiverdächtige Sachverhalte gestellt werden. Entsprechend wird sie die Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei orientieren (Abs. 3), damit diese wiederum gegenüber den Selbstregulierungsorganisationen und den direkt unterstellten Finanzintermediären dafür besorgt sein können, dass taugliche Unterlagen zu verdächtigen Sachverhalten erstellt werden.

Die Gesamtheit der Urteile und Einstellungsbeschlüsse kantonalen Strafverfolgungsbehörden wird ein aktuelles Bild über die Entwicklung, den Stand und die Vorgehensweise krimineller Organisationen auf dem Gebiet der Geldwäscherei vermitteln, was über die Meldestelle und die Aufsichtsinstanzen wiederum in die Ausbildung der Finanzintermediäre einfließen kann.

Als Teil der Zentralstelle für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität kommt der Meldestelle schliesslich eine Koordinationsfunktion im Dienste der kantonalen Strafverfolgung zu. Auch aus diesem Grund muss sich die Meldestelle für Geldwäscherei in ihrem Gebiet einen möglichst detaillierten Überblick über die Praxis der kantonalen Strafverfolgungsbehörden machen können.

2. Abschnitt: Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden

Artikel 30 Spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden

Die administrative Amtshilfe richtet sich bei den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden nach den für sie geltenden Spezialgesetzen des Bundes (Banken-, Anlagefonds- und Börsengesetz, Lebensversicherungsgesetz usw.). Diese Gesetze legen Art und Umfang der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden mit ausländischen Behörden fest. Es besteht kein Anlass, im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung von diesen eingespielten Regeln der Zusammenarbeit abzuweichen.

Artikel 31 Kontrollstelle für Geldwäscherei

Absatz 1

Damit die Kontrollstelle für Geldwäscherei ihre Aufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann, ist sie allenfalls auf Informationen ausländischer Finanzmarktaufsichtsbehörden angewiesen. Die ihr in Artikel 31 eingeräumten Möglichkeiten zur internationalen Zusammenarbeit entsprechen denjenigen der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden (z. B. Art. 23^{sexies} BankG).

Absatz 2

Dieser Absatz nennt die Bedingungen, unter denen es der Kontrollstelle für Geldwäscherei möglich ist ausländischen Behörden Auskünfte und Unterlagen zugehen zu lassen. Auf die Statuierung eines Gegenrechtserfordernisses wurde im Interesse der Sache verzichtet.

Ein Anspruch auf die Erteilung der angebehrten Auskünfte besteht seitens der ausländischen Behörden nicht. Damit sie überhaupt Informationen erhalten können, müssen die ausländischen Behörden selber mit der Finanzmarktaufsicht befasst sein. Auskünfte und Unterlagen dürfen sodann nur der Finanzmarktaufsicht dienen. Auch die ausländischen Behörden müssen an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sein, und die erhaltenen Informationen dürfen nur mit vorgängiger Zustimmung der Kontrollstelle für Geldwäscherei oder aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag weitergeleitet werden. Die unter den Buchstaben a-c aufgeführten Voraussetzungen, unter denen die Kontrollstelle für Geldwäscherei Auskünfte erteilen darf, sind kumulativ zu erfüllen.

Aus dem vorletzten Satz unter Buchstabe c ergibt sich, dass ausländischen Strafverfolgungsbehörden keine direkten Auskünfte erteilt werden dürfen. Auch die Weiterleitung von Informationen an diese Behörden über eine ausländische Aufsichtsbehörde ist nur dann möglich, wenn die direkte Informationsbeschaffung der Strafverfolgungsbehörden auf dem Rechtshilfeweg zulässig wäre.

Informationen über Finanzintermediäre können formlos weitergegeben werden, falls die Bedingungen nach Absatz 2 erfüllt sind.

Absatz 3

Anderes gilt für Informationen über Kunden der von der Kontrollstelle für Geldwäscherei beaufsichtigten Finanzintermediäre. Wie beispielsweise im Bankenrecht

(Art. 23^{sexies} Abs. 3 BankG) ist die Absicht, eine Auskunft an ausländische Behörden zu erteilen, dem Kunden oder dem Finanzintermediär mittels Verfügung zu eröffnen. Dem Kunden wird damit ein vorgängiges Beschwerderecht gegen die Auskunfterteilung eingeräumt.

Artikel 32 Meldestelle für Geldwäscherei

Die Meldestelle für Geldwäscherei hat als Bestandteil der Zentralstelle für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Art. 23 Abs. 1) bereits aufgrund des Zentralstellengesetzes die Möglichkeit, Personendaten an ausländische Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben (Art. 13 Abs. 2 Zentralstellengesetz). Im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung reicht diese beschränkte Ermächtigung jedoch nicht aus. Angesichts der internationalen Verflechtung krimineller Organisationen muss es der Meldestelle möglich sein, auch mit ausländischen Behörden zu kommunizieren, deren Aufgabe nicht direkt in der Strafverfolgung liegt, wie z. B. mit ihrer französischen Schwesterbehörde Tracfin. Die in Absatz 2 aufgeführten Bedingungen für diesen Informationsaustausch entsprechen denjenigen von Artikel 13 Absatz 2 des Zentralstellengesetzes.

5. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

Artikel 33 Grundsatz

Damit der Zweck des Geldwäschereigesetzes erreicht werden kann, sind Personendaten in erheblichem Umfang zu erfassen und zu verwalten. Dies geschieht auf allen Stufen. So einmal durch die Finanzintermediäre selber, welche gewisse Daten ihrer Kunden erheben und registrieren müssen (Art. 3, 4 und 7). Sodann durch die Aufsichtsinstanzen, die einerseits Einblick in die durch die Finanzintermediäre bearbeiteten Daten haben und andererseits selber personenrelevante Daten über die Finanzintermediäre und ihre Angestellten bearbeiten (3. Kap.). Schliesslich gelangt ein Teil der von den Finanzintermediären sowie den Aufsichtsinstanzen erhobenen und bearbeiteten Daten an die Meldestelle und die von ihr benachrichtigten Strafverfolgungsbehörden (Art. 9, 16 und 21).

Soweit es sich bei den gesammelten Daten um Informationen handelt, die auch im übrigen Geschäfts- oder Tätigkeitsbereich der Finanzintermediäre und ihrer Aufsichtsinstanzen anfallen, kann sich das Geldwäschereigesetz darauf beschränken, auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1) zu verweisen. Dieses gilt für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen sowohl durch Private (Banken, Treuhänder, Anwälte und Anwältinnen sowie Notare und Notarinnen usw.) wie auch durch staatliche Behörden (Art. 2 DSG). Die Finanzintermediäre, die Selbstregulierungsorganisationen wie auch die im Geldwäschereigesetz genannten Bundesbehörden haben sich somit bei der Bearbeitung von Personendaten an das Datenschutzgesetz zu halten. Finanzintermediäre und Selbstregulierungsorganisationen gelten dabei als Private im Sinne des Datenschutzgesetzes.

Als besonders heikel sind demgegenüber die Daten zu betrachten, welche in Erfüllung der Meldepflicht an die Meldestelle für Geldwäscherei gelangen. Für die in diesem Rahmen erstellten Datensammlungen sind sowohl auf seiten der Finanzintermediäre wie auch bei der Meldestelle für Geldwäscherei besondere Datenschutzbestimmungen zu erlassen (Art. 34 f.).

Auf die kantonalen Strafverfolgungsbehörden sind weder das Datenschutzgesetz (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG) noch die besonderen Datenschutzbestimmungen von Artikel 34 f. anwendbar.

Artikel 34 Datensammlungen im Zusammenhang mit der Meldepflicht

Absätze 1 und 2

Ein erheblicher Teil der von den Finanzintermediären aufgrund ihrer allgemeinen Sorgfaltspflichten (Art. 3, 5 und 7) zu erstellenden und zu erhebenden Belege fallen bereits heute im Rahmen der üblichen Geschäftsbeziehungen an. Es erschiene deshalb unverhältnismässig und wäre für die Finanzintermediäre schwierig, wenn man von ihnen verlangen wollte, sie sollten die aufgrund dieses Gesetzes erstellten Belege von denjenigen trennen, die bereits bislang im Zusammenhang mit ihrer Geschäftstätigkeit erhoben wurden.

Anderes gilt für Dossiers, die im Rahmen einer Meldung nach Artikel 9 durch die Finanzintermediäre selber an die Meldestelle für Geldwäscherei gerichtet werden oder die von ihnen aufgrund der Anzeige von Aufsichtsinstanzen (Art. 16 Abs. 2, 21 und 27 Abs. 4) zuhanden der Meldestelle zu erstellen sind. Diese Datensammlungen werden sich zwar zum Teil auch aus Dokumenten zusammensetzen, die routinemässig gestützt auf die allgemeinen Sorgfaltspflichten erhoben wurden, zusätzlich werden sie jedoch Unterlagen enthalten, die weitere Abklärungsarbeiten des betroffenen Finanzintermediärs nach Artikel 6 dokumentieren. Entscheidet sich ein Finanzintermediär aufgrund seiner Abklärungen zu einer Meldung nach Artikel 9 (oder erstattet seine Aufsichtsbehörde oder Selbstregulierungsorganisation an seiner Stelle Anzeige), so handelt es sich bei den im Zusammenhang mit der gemeldeten Geschäftsbeziehung erhobenen Belege nicht mehr um reine Geschäftsunterlagen, sondern um Akten von erhöhter Sensibilität. Dem Finanzintermediär ist deshalb zuzumuten, solche Daten aus seinen Geschäftsunterlagen auszusondern (wobei er für diese, soweit aufgrund zivilrechtlicher Bestimmungen – z. B. Art. 962 OR – notwendig, Doppel erstellen wird), und sie in einer separaten Datensammlung abzulegen.

In diese Sammlung haben dann, entsprechend dem sensiblen Charakter der darin abgelegten Daten, neben dem Finanzintermediär selber nur noch die Aufsichtsinstanzen, die Meldestelle für Geldwäscherei und die Strafverfolgungsbehörden Einblick.

Absatz 3

Artikel 8 DSG räumt jeder Person, über die Daten gesammelt werden, das Recht ein, Auskunft zu erhalten über Inhalt und Zweck der Datensammlung sowie über die Identität der Datenempfänger.

Es versteht sich von selbst, dass der Zweck des vorliegenden Gesetzes in Frage gestellt würde, wenn eine der Geldwäscherei verdächtige und deshalb vom Finanzintermediär nach Artikel 9 Absatz 1 dieses Gesetzes gemeldete Person vom Auskunftsrecht Gebrauch machen könnte. Das Auskunftsrecht ist deshalb für diesen Fall gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a DSG einzuschränken.

Die bezüglich Ausübung des Auskunftsrechtes kritische Phase kann nicht im vornherein zeitlich festgelegt werden. Sie dauert jedoch in der Regel solange, als die verdächtigen Vermögenswerte seitens des Finanzintermediärs oder der Strafverfolgungsbehörden gesperrt sind. Könnte ein Verdächtiger nach Ablauf der Fünftagefrist nach Artikel 10 Absatz 2 vom Finanzintermediär, der Meldung erstattet hat,

Auskunft betreffend die über ihn geführten Akten verlangen, so würde der Ermittlungserfolg der Strafverfolgungsbehörden gefährdet. Da nach Eröffnung eines Strafverfahrens in der Regel nicht zu erwarten ist, dass die Vermögenssperre aufgehoben wird, bevor die betroffene Person entweder von der Sperre oder von den behördlichen Ermittlungen erfahren hat, kann ihr das Auskunftsrecht nach Artikel 8 DSGVO gegenüber dem Finanzintermediär dann wieder eingeräumt werden, wenn die Vermögenssperre nicht mehr besteht. Was Daten anbelangt, die durch die Strafverfolgungsbehörden gesammelt werden, so besteht ohnehin kein Auskunftsrecht der betroffenen Person nach Datenschutzgesetz (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSGVO). In strafrechtlichen Verfahren gelten diesbezüglich die besonderen Bestimmungen der anwendbaren Prozessordnungen.

Absatz 4

Grundsätzlich sollen personenbezogene Daten nur solange aufbewahrt werden, als ein Bedürfnis dafür besteht und das Interesse des Privaten auf Geheimhaltung nicht überwiegt. Aufgrund ihres sensiblen Charakters sind die mit Meldungen an die Meldestelle in Zusammenhang stehenden Datensammlungen der Finanzintermediäre nach Ablauf der minimalen Aufbewahrungsfrist gemäss Artikel 7 Absatz 3 (vgl. dortige Erläuterungen) zu vernichten.

Artikel 35 Bearbeitung durch die Meldestelle für Geldwäscherei

Absatz 1

In seinen Artikeln 11–15 regelt das Zentralstellengesetz die Bearbeitung von Personendaten in diesem Bereich. Für die Meldestelle für Geldwäscherei als Teil dieser Zentralstellen kann deshalb auf die dortige Regelung sowie auf die Ausführungen in der dazugehörigen Botschaft (BBl 1994 I 1145) verwiesen werden.

Absatz 2

Im Interesse einer wirkungsvollen Verbrechensbekämpfung wird zwischen der Meldestelle für Geldwäscherei einerseits sowie den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, der Kontrollstelle für Geldwäscherei und den kantonalen Strafverfolgungsbehörden andererseits ein reger Informationsaustausch geführt werden müssen. Dabei ist es wichtig, dass der Zugriff jederzeit möglich und die Zugriffszeit kurz ist. Um dies zu gewährleisten, soll es der Meldestelle möglich sein, den erwähnten Behörden über ein Abrufverfahren einen direkten Zugang zu den benötigten Daten aus dem Datenbearbeitungssystem zu gewähren. Es wird an der Meldestelle für Geldwäscherei sein zu entscheiden, wie weit der direkte Zugriff für die einzelnen Behörden beschränkt bleiben soll.

6. Kapitel: Strafbestimmungen und Rechtspflege

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Geldwäschereitatbeständen einerseits und Widerhandlungen gegen die Vorschriften des vorliegenden Gesetzes andererseits.

Die gegen die Geldwäscherei als solche gerichteten Tatbestände finden sich ausschliesslich im StGB (Art. 260^{ter}, 305^{bis} und 305^{ter}). Verstösse eines Finanzintermediärs gegen die ihm durch vorliegendes Gesetz auferlegten Sorgfaltspflichten (Art. 3 ff.) dürften aber regelmässig den Tatbestand der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305^{ter} Absatz 1 StGB) erfüllen (vgl. Erläuterungen zu Art. 1).

Durch das Gesetz nicht pönalisiert werden Verstösse gegen die Meldepflicht und die Vermögenssperre. Der pflichtwidrig handelnde Finanzintermediär muss jedoch mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen rechnen, die bis hin zum Ausschluss von der Selbstregulierungsorganisation oder zum Bewilligungsentzug führen können. Zusätzlich hat er verbandsrechtliche Sanktionen zu gewärtigen, sofern er einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen ist.

Das Geldwäschereigesetz kennt keine eigenen Strafbestimmungen für Sorgfaltspflichtverletzungen der Finanzintermediäre. Stellen die Aufsichtsbehörden oder die Kontrollstelle für Geldwäscherei Mängel bei der Beachtung der Sorgfaltspflichten fest, so können sie den Finanzintermediären auf dem Verfügungsweg Auflagen machen, deren Missachtung verwaltungsstrafrechtliche Folgen (Art. 37) nach sich ziehen kann. Diese Sanktionen dienen somit lediglich der zwangsweisen Durchsetzung des Gesetzes.

Analog gehen die Selbstregulierungsorganisationen gegenüber den ihnen angeschlossenen Finanzintermediären vor. Die durch die Selbstregulierungsorganisationen ausgesprochenen Sanktionen sind jedoch rein privatrechtlicher Natur.

Artikel 36 Geschäftsführung ohne Bewilligung

Wer eine Tätigkeit im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes aufnimmt und es unterlässt, eine Bewilligung für die Tätigkeit als Finanzintermediär einzuholen, entzieht sich jeglicher Kontrolle, falls er nicht einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen ist. Mit seinem Verhalten gefährdet er den Zweck dieses Gesetzes, und er schadet damit sowohl dem Ansehen des Finanzplatzes Schweiz als auch allen legal tätigen Anbietern von Finanzdienstleistungen. Schliesslich verschafft er sich einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil.

Der Gefahr, dass vorliegendes Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei durch unkontrollierte Anbieter von Finanzdienstleistungen unterlaufen wird, ist entschieden entgegenzutreten. Dieser Gefahr angemessen ist der in Artikel 36 festgelegte Bussenrahmen. Für den erstmaligen Täter ist eine Busse bis 200 000 Franken zu verhängen. Insbesondere in Fällen, in denen davon ausgegangen werden kann, der fehlbare Finanzintermediär habe fahrlässig gehandelt, wird in der Regel eine Bestrafung im unteren Viertel des Bussenrahmens angemessen sein.

Bei wiederholten Verstössen gegen die Bewilligungspflicht hingegen erscheint eine bedeutend schärfere Bestrafung angemessen; dies um so mehr, als dann in aller Regel von vorsätzlicher Unterlassung ausgegangen werden kann. Die Einführung einer Mindestbusse für den Wiederholungsfall schafft zudem die Möglichkeit, erstmalige Verurteilungen wegen Wiederhandlungen gegen die Bewilligungspflicht ins Strafregister einzutragen, falls die Busse mehr als 500 Franken beträgt (Art. 9 Abs. 2^{bis} der Verordnung vom 21. Dez. 1973 über das Strafregister; SR 331). Damit ist sichergestellt, dass wiederholte Verstösse gegen die Bewilligungspflicht nicht unerkannt bleiben.

Artikel 37 Widerhandlungen gegen Verfügungen

Gegenstand von Verfügungen der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und der Kontrollstelle für Geldwäscherei werden einerseits Anordnungen sein, welche die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die direkt unterstellten Finanzintermediäre bezwecken. So etwa die Aufforderung, aufgrund konkreter Vorgaben die internen Richtlinien und Kontrollen zu modifizieren oder die Dokumentationen über die Identifikation von Geschäftspartnern oder über die mit diesen getätigten Finanzge-

schäfte zu verbessern, aber auch der Entzug oder die Verweigerung der Bewilligung nach Artikel 14. Andererseits werden die Verfügungen die Selbstregulierungsorganisationen betreffen, wie beispielsweise der Entzug der Anerkennung oder die Nichtgenehmigung einer Reglementsänderung.

Eine Bestrafung nach Artikel 37 ist nur dann zulässig, wenn die Strafdrohung in die Verfügung der genannten Behörden aufgenommen worden ist.

Artikel 38 Strafverfolgung und Verjährung

Die vorliegenden Strafbestimmungen haben rein verwaltungsrechtlichen Charakter und sind durch eine Behörde der Bundesverwaltung anzuwenden. Deshalb sind für die Strafverfolgung und die Verjährung die Verfahrensbestimmungen des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (VStrR; SR 313.0) massgebend.

Das EFD ist bereits heute die zuständige Instanz, um Widerhandlungen gegen das Banken-, das Anlagefonds- und das Börsengesetz zu verfolgen und zu beurteilen. Aufgrund der in diesem Rahmen erworbenen Sachkompetenz erscheint es angezeigt, dem EFD diese Aufgabe auch vorliegend zu übertragen.

Nach Artikel 11 Absatz 1 VStrR beträgt die Verfolgungsverjährung für Übertretungen zwei Jahre; die Vollstreckungsverjährung fünf Jahre. Es rechtfertigt sich, diese Fristen auch für die Straftatbestände nach diesem Gesetz gelten zu lassen. Längere Fristen drängen sich nicht auf, da es sich bei der Geschäftsführung ohne Bewilligung (Art. 36) um ein Dauerdelikt handelt.

Artikel 39 Rechtsschutz

Für Verfügungen und Entscheide, die von den Aufsichtsbehörden getroffen werden, richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen, die in den jeweiligen Spezialgesetzen vorgesehen sind. Dies gilt auch dann, wenn die Aufsichtsbehörden gestützt auf die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes verfügen. Für diese Bereiche wird somit kein neuer Instanzenzug geschaffen.

In den übrigen Fällen kommen nach Absatz 2 die allgemeinen Bestimmungen der Bundesverwaltungsrechtspflege zur Anwendung, d. h. das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG; SR 172.021) sowie das Bundesrechtspflegegesetz (OG; SR 173.110). Verfügungen, die gestützt auf vorliegendes Gesetz ergehen, können somit an das Departement und vom Departement an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 97–102 OG i. V. m. Art. 74 VwVG). Dies gilt namentlich für diejenigen Verfügungen, welche die Kontrollstelle gestützt auf Artikel 20 erlässt.

7. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 40 Vollzug

Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt – je für ihren Zuständigkeitsbereich – den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden (Art. 12 und 16) und der Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 13 und 17). Artikel 41 betont nochmals die Wichtigkeit der Selbstregulierung, indem festgehalten wird, dass die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei nur Ausführungsbestimmungen erlassen werden, soweit dies die Selbstregulierungsorganisationen nicht oder nicht zufriedenstellend tun.

Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei werden ihre Vollzugskompetenzen durch Erlass von Verordnungen, Richtlinien und Rundschreiben sowie durch Verfügungen wahrnehmen. Diese Bestimmungen

ergänzen die durch die Selbstregulierungsorganisationen erlassenen Reglemente, die rein privatrechtlichen Charakter haben (vgl. Erläuterungen zu Art. 25 Abs. 2 sowie Erläuterungen unter Ziff. 62).

Artikel 41 Übergangsbestimmungen

Absatz 1

Die Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 ist soweit durch Spezialgesetze des Bundes sichergestellt, als die genannten Finanzintermediäre ihre Tätigkeit bereits entfalten. In diesen Fällen kann auf eine Übergangsfrist für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes verzichtet werden.

Die Meldepflicht (Art. 9) soll für alle Finanzintermediäre bereits ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten. Dies rechtfertigt sich durch die Bedeutung dieser Massnahme im Kampf gegen das organisierte Verbrechen sowie durch die Tatsache, dass die Meldepflicht ohne grosse organisatorischen Anstrengungen seitens der Finanzintermediäre wahrgenommen werden kann.

Absatz 2

Für einen erheblichen Teil der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 bringt das Geldwäschereigesetz neben der Meldepflicht wesentliche zusätzliche Berufspflichten sowie die Veranlassung, sich neu zu organisieren, um diesen Pflichten nachkommen zu können. Auf organisatorischer Ebene sind allenfalls interne Weisungen zu erlassen, interne Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen zu konzipieren (Art. 8) und Schulungen durchzuführen. Weiter muss jeder Finanzintermediär entscheiden, ob er sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen oder sich der Kontrollstelle für Geldwäscherei unterstellen wolle. Um sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen zu können, muss diese jedoch zuerst geschaffen und durch die Kontrollstelle anerkannt werden.

Damit die Selbstregulierungsorganisationen nach Ablauf der zweijährigen Frist ihre Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen können, haben sie bereits im Verlauf des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Gesuch um Anerkennung und Genehmigung des Reglements an die Kontrollstelle für Geldwäscherei zu stellen. Diese verkürzte Frist stellt sicher, dass der Kontrollstelle für Geldwäscherei genügend Zeit bleibt, die ihr vorzulegenden Reglemente und die Organisation der Selbstregulierungsorganisationen zu prüfen.

Absatz 3

Die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 haben innerhalb von zwei Jahren ihre internen Strukturen den neuen Vorgaben anzupassen und sich allenfalls einer Selbstregulierungsorganisation anzuschliessen. Erst nach Ablauf der Zweijahresfrist stehen sie unter der direkten Aufsicht der Kontrollstelle für Geldwäscherei und müssen von dieser eine Bewilligung einholen.

Absatz 4

Analog zu Absatz 3 und in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 ist von den als Finanzintermediäre tätigen Anwälten, Anwältinnen, Notaren und Notarinnen zu verlangen, dass sie sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Auf den Bund

Es ist davon auszugehen, dass für den Vollzug dieses Gesetzes in grösserem Umfang zusätzliches Personal rekrutiert werden muss. Die Erfüllung der Überwachungsaufgaben und die Überprüfung eingehender Meldungen über geldwäschereiverdächtige Tatsachen erfordern den Einsatz qualifizierten Personals, das über vertiefte finanzrechtliche und buchhalterische Kenntnisse verfügt. Für die Kontrollstelle für Geldwäscherei (Art. 17) ist mit fünf bis zehn, für die Meldestelle für Geldwäscherei (Art. 23) mit drei bis fünf neuen Stellen zu rechnen. Eine gewisse Entlastung im Bereich der wiederkehrenden Kosten wird sich durch die vorgesehene Gebührenerhebung durch die Kontrollstelle für Geldwäscherei und durch die Übernahme der Kosten für externe Revisionen ergeben (Art. 22).

32 Auf die Kantone und Gemeinden

Aufgrund der durch das Geldwäschereigesetz eingeführten Meldepflicht ist im Bereich der kantonalen Strafverfolgungsbehörden eine Erhöhung der Geschäftslast zu erwarten. Die Auswirkungen auf die Arbeitslast der Strafverfolgungsbehörden werden jedoch regional sehr unterschiedlich sein. Ihr Ausmass ist zudem zur Zeit kaum voraussehbar.

33 Ausgabenbremse

Der Ausgabenbremse ist das Geldwäschereigesetz nicht unterstellt, da im Gesetz keine Subventionen (Finanzhilfen oder Abgeltungen) vorgesehen sind.

4 Legislaturplanung

Die Bekämpfung des Drogenhandels, des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei durch Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene wurde bereits in der Legislaturplanung 1991–1995 als eines der vordringlichen Ziele vorgestellt (BB1 1992 III 38). Der Erlass eines Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei gehörte dementsprechend bereits zu den Richtlinien-Geschäften für die Jahre 1991–1995 (BB1 1992 III 171) und ist auch in der aktuellen Legislaturplanung als Richtlinien-Geschäft enthalten (BB1 1996 II 333 und 360).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

51 Allgemeines

Die Schweiz nimmt aktiv an den Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens teil. Sie hat alle wesentlichen internationalen Abkommen in diesem Bereich unterzeichnet und ist zudem Gründungsmitglied der FATF, deren Vorsitz sie 1992 inne hatte.

Nachdem die Schweiz die 40 Empfehlungen der FATF anerkannt hat, ist sie gehalten, diese in ihrer eigenen Rechtsordnung umzusetzen. Dieses Gesetz trägt den internationalen Verbindlichkeiten Rechnung, weshalb ein baldiges Inkrafttreten

wünschbar ist. Dies gilt um so mehr, als die Schweiz – voraussichtlich im März 1997 – einem zweiten Länderexamen durch die FATF unterzogen werden wird.

Nach Ablehnung des EWR-Beitritts entfällt zwar die spezifische Pflicht zur Umsetzung der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie ins schweizerische Recht. Der Gesetzgeber ist aber nach wie vor gehalten, Gesetzesvorlagen wenn möglich eurokompatibel auszugestalten.

52 Rechtsvergleichung

52.1 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Die FATF¹⁶⁾ wurde im Jahr 1989 gegründet. Sie will verhindern, dass das Bankensystem und die Finanzinstitutionen für die Geldwäscherei missbraucht werden. Zudem soll die FATF das Abwehrdispositiv gegen die Geldwäscherei stärken. Die Tätigkeit der FATF ist darauf ausgerichtet, den 40 von ihr erarbeiteten Empfehlungen¹⁷⁾ zur Geldwäschereibekämpfung in ihren Mitgliedstaaten und der übrigen Staatengemeinschaft zum Durchbruch zu verhelfen.

Die FATF-Empfehlungen vereinigen Massnahmen im Bereich des Strafrechts wie auch der Finanzmarktaufsicht. Sie können in drei Bereiche gegliedert werden:

- Empfehlungen, welche die Staaten einladen, die Geldwäscherei unter Strafe zu stellen. Für die aus dem Drogenhandel stammenden Gelder sieht dies bereits die Wiener Konvention¹⁸⁾ vor. Die FATF zielt aber darauf ab, auch die aus anderen schweren Straftaten stammenden Erlöse aus dem legalen Geldkreislauf fernzuhalten.
- Empfehlungen, welche die internationale Zusammenarbeit verbessern sollen.
- Empfehlungen, welche sich auf die Pflichten der Finanzintermediäre beziehen und anregen:
 - a. die von der FATF erarbeiteten Sorgfaltspflichten, wie sie im vorliegenden Gesetzesentwurf umgesetzt sind, für den Banken- und Nichtbankenbereich verbindlich zu erklären;
 - b. ein Melderecht oder eine Meldepflicht der Finanzintermediäre für verdächtige Vermögenstransaktionen einzuführen; mit gleichzeitigem Ausschluss der Haftung des Finanzintermediärs in Zusammenhang mit seiner Meldung.

Seit 1992 führt die FATF bei ihren Mitgliedstaaten Länderexamen durch, um feststellen zu können, wie weit die FATF-Empfehlungen umgesetzt werden. Die Schweiz wurde im März 1993 einem ersten solchen Examen unterzogen. Damals wurde festgehalten, die Schweiz sei im Kampf gegen die Geldwäscherei international gut plaziert. Namentlich im Nichtbankenbereich wurden jedoch Mängel fest-

¹⁶⁾ Gegenwärtig sind folgende Staaten und regionale Organisationen Mitglieder der FATF: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Hongkong, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Singapur, Spanien, die Türkei, die Vereinigten Staaten, die Kommission der Europäischen Gemeinschaft und der Kooperationsrat der Golfstaaten.

¹⁷⁾ Die Empfehlungen wurden durch die FATF am 7. Februar 1990 veröffentlicht. Der deutsche und französische Text finden sich im EBK-Bulletin, Heft 20, S. 33 ff. Die englische Originalversion ist beim Pressedienst des EFD erhältlich.

¹⁸⁾ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen (Wiener Konvention), durch die Konferenz der Vereinten Nationen am 20. Dezember 1988 in Wien verabschiedet.

gestellt. Der Bericht der FATF erwähnt den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und betont die Notwendigkeit, dieses Gesetz möglichst bald in Kraft zu setzen¹⁹⁾.

522 Europäische Union (EU)

Die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie vom 10. Juni 1991²⁰⁾ ist durch die FATF-Empfehlungen beeinflusst worden und hat deren Kerngehalt übernommen. Wie die FATF-Empfehlungen gilt die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie für den gesamten Finanzsektor, d. h. nicht nur für den bereits einer Aufsicht unterstellten Bereich. Der Geltungsbereich der Richtlinie könnte jedoch künftig auf andere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden, sollten sich solche als geldwäschereigefährdet erweisen.

Die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie geht insofern über die FATF-Empfehlungen hinaus, als sie eine Meldepflicht für geldwäschereiverdächtige Sachverhalte vorsieht. Eine Bestrafung der Finanzintermediäre für den Fall, dass sie gegen die Meldepflicht verstossen, wird nicht verlangt. Die Mitgliedstaaten sind jedoch verpflichtet, darüber zu wachen, dass die Finanzintermediäre mit den zuständigen Behörden zusammenarbeiten und diese über alle Sachverhalte informieren, welche ein Indiz für Geldwäscherei darstellen könnten.

Die EU-Kommission hat 1995 ihren ersten Bericht über die Umsetzung der EWG-Geldwäscherei-Richtlinie erstattet²¹⁾. Darin wird angeregt, die bereits ergriffenen Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung zu verstärken, damit die Richtlinie tatsächlich erfüllt werde. Betont wird in diesem Zusammenhang, wie wichtig die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Geldwäschereibekämpfung sei. Ein Mittel, diese Zusammenarbeit künftig zu verbessern, liege darin, die durch den sechsten Titel des Maastrichter Vertrages zur Verfügung stehenden Formen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auszuschöpfen.

523 Deutschland

Das deutsche Strafgesetzbuch enthält einen weit gefassten Tatbestand der Geldwäscherei (Art. 261), welcher seit dem 22. September 1992 in Kraft steht.

Im Bereich des Verwaltungsrechts ist auf den 30. November 1993 das Geldwäschegesetz vom 25. Oktober 1993 in Kraft getreten. Dieses Gesetz besteht aus 17 Artikeln, welche die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie sowie die FATF-Empfehlungen ins Landesrecht umsetzen. Sein Geltungsbereich erstreckt sich namentlich auf die Banken, die Treuhänder, die Spielbanken und die Lebensversicherer. Es enthält eine Meldepflicht (Art. 11), verzichtet jedoch darauf, für den Verstoß gegen die Meldepflicht Sanktionen vorzusehen. Die Meldungen geldwäschereiverdächtiger Sachverhalte sind durch die Finanzintermediäre an die Strafverfolgungsbehörden der Bundesländer zu richten.

Basierend auf dem Geldwäschegesetz, haben die Aufsichtsbehörden der Banken und Versicherungen Richtlinien erlassen, welche die Umsetzung des Gesetzes sowie der FATF-Empfehlungen in ihren Bereichen sicherstellen sollen (vgl. z. B.

¹⁹⁾ Jahresbericht der FATF 1992–1993, Ziffer 65.

²⁰⁾ Richtlinie 91/308 des Rates (ABl. Nr. L166 vom 28. 6. 1991, S. 77).

²¹⁾ Kom (95) 54 endg. vom 3. März 1995.

die Verlautbarung des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen vom 26. Okt. 1994).

524 Vereinigte Staaten

Die Vereinigten Staaten verfügen seit 1970 über Bestimmungen, welche den Finanzintermediären in Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung bestimmte Sorgfaltspflichten auferlegen. Geldwäscherei stellt seit 1986 ein Verbrechen dar.

Die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei beschlägt in den Vereinigten Staaten den gesamten Finanzsektor. Eine der grundlegenden Bestimmungen verlangt, dass jede einen Wert von 10 000 US\$ übersteigende Transaktion von Bargeld dem Schatzamt zu melden ist, ungeachtet ob die Vermögensverschiebung innerhalb oder ausserhalb des Finanzsektors stattfindet. Eine entsprechende Verpflichtung besteht für die Aus- und Einfuhr von Bargeld im Wert von mehr als 10 000 US\$.

Die erstatteten Meldungen werden durch eine spezielle, dem Schatzamt angeschlossene Verwaltungseinheit²³⁾ analysiert. Aufgrund der grossen Anzahl von Meldungen (11 Mio. im Jahr 1994) wird das Prinzip schematischer Meldungen heute kritisch hinterfragt. Es wurde von keinem europäischen Staat übernommen.

Eine Meldepflicht für geldwäschereverdächtige Sachverhalte wurde 1992 ins Recht der Vereinigten Staaten aufgenommen. Sie ist am 1. April 1996 zusammen mit den entsprechenden Detailregelungen des Schatzamtes in Kraft getreten.

525 Frankreich

Frankreich hat am 12. Juli 1990 ein Gesetz über die Mitwirkung des Finanzsektors bei der Bekämpfung der Wäsche von Drogengeldern in Kraft gesetzt. Dieses Gesetz setzt die FATF-Empfehlungen um und ergänzt die Geldwäschereibestimmungen der Zollgesetzgebung sowie der Gesetzgebung auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit. Das Gesetz wurde 1993 dahingehend ergänzt, dass auch jeder Verdacht auf Finanztransaktionen seitens des organisierten Verbrechens zu melden ist. Auch Frankreich kennt somit eine Meldepflicht.

Mit Dekret vom 9. Mai 1990 wurde eine zentrale Meldestelle (Tracfin)²³⁾ geschaffen, an welche die einer Aufsicht unterstellten Finanzintermediäre (Banken, Versicherungen, Wechselstuben, Finanzdienstleistungsbetriebe der Post) ihre Meldungen über geldwäschereverdächtige Sachverhalte erstatten. Ein gleichzeitig erlassenes Dekret schuf zusätzlich ein spezielles Strafverfolgungsorgan²⁴⁾ für die Geldwäschereibekämpfung. Dieses kann durch die Staatsanwaltschaft damit beauftragt werden, grossangelegte Strafuntersuchungen aufgrund von Dossiers, die ihm durch Tracfin übermittelt werden, durchzuführen.

²³⁾ Financial Crime Enforcement Network (FinCEN).

²³⁾ Cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin).

²⁴⁾ Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF).

526 Luxemburg

Die Geldwäscherei wurde in Luxemburg durch ein Gesetz vom 7. Juli 1989 unter Strafe gestellt. Ein Gesetz über den Finanzsektor vom 5. April 1993 setzt die EWG-Geldwäscherei-Richtlinie und die FATF-Empfehlungen um und rundet so die gesetzlichen Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung ab.

Gestützt auf Artikel 40 des Gesetzes über den Finanzsektor sind Banken und andere Finanzintermediäre verpflichtet, den Strafverfolgungsbehörden Hinweise auf das Waschen von Drogengeldern zu melden. Der Verstoss gegen diese Meldepflicht wird strafrechtlich geahndet (Art. 1-8 und 10 des Gesetzes vom 19. April 1973 über den Verkauf von Heilmitteln und die Bekämpfung der Betäubungsmittel-sucht, eingeführt durch eine Revision im Jahre 1989).

527 Grossbritannien

Die grundlegenden gesetzlichen Dispositionen bezüglich Geldwäschereibekämpfung finden sich im *Drug Trafficking Act* von 1994. Daneben enthält der *Criminal Justice Act* von 1993 strafrechtliche Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Bereits der *Criminal Justice Act* von 1988 erlaubte es jedoch, verdächtige Vermögenswerte zu beschlagnahmen. Die Pflicht, geldwäschereiverdächtige Sachverhalte zu melden, gilt allgemein, d. h. nicht nur für den Finanzsektor. Verstösse gegen die Meldepflicht werden strafrechtlich verfolgt.

Die Umsetzung der FATF-Empfehlungen bezüglich Identifikation, Dokumentation und Ausbildung des Personals findet sich in drei Dokumenten, welche durch eine Arbeitsgruppe der Bank für England in den Jahren 1989 und 1991 publiziert wurden. Diese Erlasse richten sich an Spar- und Hypothekarkassen, Investitionsgesellschaften sowie Versicherungen und enthalten eine Aufzählung von typisch geldwäschereiverdächtigen und somit meldepflichtigen Finanztransaktionen.

528 Europarat

Der Europarat hat am 27. Juni 1980 eine Empfehlung (Nr. R[80]10) des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten über Massnahmen gegen die Überweisung und Verschleierung von Vermögenswerten krimineller Herkunft angenommen. Die Empfehlung hält die Mitgliedstaaten dazu an, dafür zu sorgen, dass die Banken ihre Geschäftspartner aufgrund eines offiziellen Dokumentes identifizieren und die Mitarbeiter an den Bankschaltern entsprechend ausbilden.

Ein Übereinkommen vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten will namentlich die internationale Rechtshilfe fördern, um die Beschlagnahme krimineller Gewinne zu erleichtern. Für die Schweiz ist dieses Übereinkommen am 1. September 1993 in Kraft getreten²⁵⁾.

²⁵⁾ SR 0.311.53

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht²⁶⁾ hat im Dezember 1988 eine Grundsatz-erklärung über die Verhütung des Missbrauchs des Bankensystems für die Geldwäscherei verabschiedet. Die Banken werden darin namentlich aufgefordert, ihre Geschäftspartner zu identifizieren, die Beteiligung an geldwäschereiverdächtigen Operationen abzulehnen und nötigenfalls eine verdächtige Geschäftsbeziehung abzubrechen. Die Erklärung ist rechtlich nicht verbindlich. Die Finanzinstitute der entsprechenden Staaten sind jedoch eingeladen, sich ihr freiwillig anzuschliessen.

530 International Organisation of Securities Commissions (IOSCO)

Die IOSCO hat im Oktober 1992 mit schweizerischer Teilnahme einen Bericht über die Geldwäscherei erstellt. In diesem Dokument werden die in Zusammenhang mit den Effekten-, Rohstoff- und Futures-Märkten stehenden Probleme der Geldwäscherei analysiert. Die Schlussfolgerungen des Berichtes widerspiegeln die FATF-Empfehlungen.

6 Rechtliche Grundlagen

61 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes ergibt sich aus den Artikeln 31^{bis} Absatz 2, 31^{quater}, 34 Absatz 2 und 64^{bis} der Bundesverfassung (BV).

Nach Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV kann der Bund unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft unter anderem Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerbe erlassen. Er ist dabei an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden. In diesem Rahmen kann der Bund anerkanntermassen Vorschriften zum Schutz von Polizeigütern erlassen, wie sie mit dem vorliegenden Entwurf für ein Geldwäschereigesetz vorgeschlagen werden. Wo es zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks nötig ist, ist auch die Einführung einer staatlichen Aufsicht zulässig. Gewerbe im Sinne von Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV ist jede auf Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit.

Artikel 31^{quater} BV enthält die generelle Kompetenz des Bundes, Bestimmungen über das Bankwesen aufzustellen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, Vorschriften über die Anlagefonds und die Börsen zu erlassen. Weiter unterliegen nach Artikel 34 Absatz 2 BV Privatunternehmen auf dem Gebiete des Versicherungswesens der Aufsicht und Gesetzgebung des Bundes.

Artikel 64^{bis} BV schliesslich enthält die Kompetenz des Bundes, das zur Durchsetzung der vorgesehenen Regelung notwendige Verwaltungsstrafrecht zu erlassen.

²⁶⁾ Der Basler Ausschuss, 1975 durch die Notenbank-Gouverneure der Zehnergruppe gebildet, setzt sich zusammen aus hohen Funktionären der Bankenaufsichtsbehörden und der Notenbanken Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens, Italiens, Japans, Kanadas, Luxemburgs, Schwedens, der Schweiz und der Vereinigten Staaten. Die Zusammenkünfte des Basler Ausschusses finden gewöhnlich bei der Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Basel statt. Dort befindet sich auch dessen ständiges Sekretariat.

Mit der vorgeschlagenen Regelung der Bekämpfung der Geldwäscherei im Rahmen eines formellen Gesetzes wird den durch Artikel 32 Absatz 1 BV gestellten Anforderungen an die Normstufe entsprochen.

62 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

621 Allgemeines

Der Entwurf enthält eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat sowie Delegationen an die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die neu zu schaffende Kontrollstelle für Geldwäscherei. Weiter werden die Selbstregulierungsorganisationen gewisse Regelungsfunktionen übernehmen. Ihre Reglemente werden jedoch lediglich privatrechtlicher Natur sein, weshalb sie nicht als rechtsetzend gelten können.

622 An den Bundesrat

In Artikel 22 Absatz 2 wird an den Bundesrat die Aufgabe delegiert, einen Gebührentarif für die Tätigkeit der Kontrollstelle für Geldwäscherei zu erlassen. Es würde den Charakter eines formellen Gesetzes sprengen, diese technische Frage zu regeln, um so mehr, als es sich vorliegend um ein Rahmengesetz handelt. Lehre und Rechtsprechung gehen denn auch davon aus, dass wegen des geltenden Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips nur der Grundsatz der Gebührenerhebung selber, nicht jedoch die Höhe der Gebühren in einem formellen Gesetz festzulegen sei. Dies gilt zumindest in Fällen wie dem vorliegenden, in denen die Angemessenheit der Gebührenhöhe von den Gesetzesadressaten auf ihre Korrektheit hin überprüft werden kann²⁷⁾.

623 An die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei

Die grosse Vielfalt der angebotenen Finanzdienstleistungen sowie die unterschiedliche Gefährdung der verschiedenen Bereiche durch die Geldwäscherei stehen einer detaillierten gesetzlichen Regelung entgegen. Die Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle für Geldwäscherei werden daher soweit nötig Verordnungen zu erlassen haben, welche die im Gesetz verankerten Pflichten der Finanzintermediäre und ihrer Selbstregulierungsorganisationen detaillierter regeln und den Besonderheiten der einzelnen Bereiche des Finanzsektors Rechnung tragen. Diese Rechtsetzungsdelegation rechtfertigt sich dadurch, dass die zu regelnden Belange sehr technisch sind und sehr unterschiedliche Bereiche betreffen (Banken, Versicherungen, Treuhänder, Anwälte usw.). Der Finanzdienstleistungssektor ist zudem stetem Wandel unterworfen. Weiter wird das sich stetig ändernde Bedrohungsbild der Geldwäscherei allenfalls rasche Anpassungen der Aufsichtstätigkeit erfordern. Die damit betrauten Behörden und Organisationen sind dazu prädestiniert, in der zur Verfügung stehenden Zeit die nötigen Bestimmungen zu erarbeiten und zur Anwendung zu bringen.

8496

²⁷⁾ Vgl. dazu Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 270; BGE 118 Ia 320.

Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor

Entwurf

(Geldwäschereigesetz, GwG)

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 31^{bis} Absatz 2, 31^{quater}, 34 Absatz 2 und 64^{bis} der Bundes-
verfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996¹⁾,
beschliesst:*

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Dieses Gesetz regelt die Bekämpfung der Geldwäscherei im Sinne von Artikel 305^{bis} und die Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften im Sinne von Artikel 305^{ter} des Schweizerischen Strafgesetzbuches²⁾ (StGB).

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für Finanzintermediäre.

² Finanzintermediäre sind:

- a. die Banken nach dem Bankengesetz³⁾;
- b. die Fondsleitungen nach dem Anlagefondsgesetz vom 18. März 1994⁴⁾, sofern sie Anteilkonten führen oder selbst Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben;
- c. die Versicherungseinrichtungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz⁵⁾, welche die direkte Lebensversicherung betreiben oder Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben;
- d. die Effekthändler nach dem Börsengesetz vom 24. März 1995⁶⁾.

³ Finanzintermediäre sind auch Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen; insbesondere Personen, die:

- a. das Kreditgeschäft (namentlich Konsum- oder Hypothekarkredite, Factoring, Handelsfinanzierungen oder Finanzierungsleasing) betreiben;

¹⁾ BBl 1996 III 1101

²⁾ SR 311.0

³⁾ SR 952.0

⁴⁾ SR 951.31

⁵⁾ SR 961.01; AS 1995 3517 5679

⁶⁾ SR ...; AS ... (BBl 1995 II 419)

- b. Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr erbringen, namentlich für Dritte elektronische Überweisungen vornehmen oder Zahlungsmittel wie Kreditkarten und Reiseschecks ausgeben oder verwalten;
- c. für eigene oder fremde Rechnung mit Banknoten und Münzen, Geldmarktinstrumenten, Devisen, Edelmetallen, Rohwaren und Effekten (Wertpapiere und Wertrechte) sowie deren Derivaten handeln;
- d. als Vertriebsträger eines inländischen oder ausländischen Anlagefonds nach dem Anlagefondsgesetz vom 18. März 1994¹⁾ oder als Vertreter eines ausländischen Anlagefonds Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben, soweit sie nicht einer spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen;
- e. Vermögen verwalten;
- f. als Anlageberater Anlagen tätigen;
- g. Effekten aufbewahren oder verwalten.

⁴ Vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind:

- a. die Schweizerische Nationalbank;
- b. anerkannte Einrichtungen der beruflichen Vorsorge;
- c. Personen, die ihre Dienstleistungen ausschliesslich gegenüber anerkannten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge erbringen;
- d. Finanzintermediäre nach Absatz 3, die ihre Dienstleistungen ausschliesslich gegenüber Finanzintermediären nach Absatz 2 erbringen oder gegenüber ausländischen Finanzintermediären, die einer gleichwertigen Aufsicht unterstellt sind wie diese.

2. Kapitel: Pflichten der Finanzintermediäre

1. Abschnitt: Sorgfaltspflichten

Art. 3 Identifizierung der Vertragspartei

¹ Der Finanzintermediär muss bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen die Vertragspartei aufgrund eines beweiskräftigen Dokumentes identifizieren.

² Bei Kassageschäften mit einer nicht bereits identifizierten Vertragspartei besteht die Pflicht zur Identifizierung nur, wenn eine oder mehrere Transaktionen, die miteinander verbunden erscheinen, einen erheblichen Wert erreichen.

³ Versicherungseinrichtungen müssen die Vertragspartei dann identifizieren, wenn die Beträge einer einmaligen Prämie, der periodischen oder des gesamten Prämienvolumens einen erheblichen Wert erreichen.

⁴ Liegen in Fällen nach den Absätzen 2 und 3 Verdachtsmomente für eine mögliche Geldwäscherei vor, so ist die Identifizierung auch dann vorzunehmen, wenn die massgeblichen Beträge nicht erreicht werden.

⁵ Die Aufsichtsbehörden (Art. 16 und 17) und die Selbstregulierungsorganisationen (Art. 24) legen für ihren Bereich die erheblichen Werte nach den Absätzen 2 und 3 fest und passen sie bei Bedarf an.

¹⁾ SR 951.31

Art. 4 Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

¹ Der Finanzintermediär muss von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist, wenn:

- a. die Vertragspartei nicht mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist oder daran Zweifel bestehen;
- b. die Vertragspartei eine Sitzgesellschaft ist;
- c. ein Kassageschäft von erheblichem Wert nach Artikel 3 Absatz 2 getätigt wird.

² Er muss bei Sammelkonten oder Sammeldepots verlangen, dass die Vertragspartei eine vollständige Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen beibringt und dass sie jede Änderung der Liste unverzüglich meldet.

Art. 5 Wiederholung der Identifizierung oder der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

¹ Entstehen im Laufe der Geschäftsbeziehung Zweifel über die Identität der Vertragspartei oder über die wirtschaftliche Berechtigung, so muss die Identifizierung oder die Feststellung nach den Artikeln 3 und 4 wiederholt werden.

² Im Falle einer rückkaufsfähigen Versicherung müssen die Versicherungseinrichtungen die wirtschaftlich berechtigte Person zudem erneut feststellen, wenn im Versicherungsfall oder bei Rückkauf die anspruchsberechtigte Person nicht identisch ist mit derjenigen im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.

Art. 6 Besondere Abklärungspflicht

Der Finanzintermediär muss die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn:

- a. sie ungewöhnlich erscheint, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit sei erkennbar;
- b. Verdachtsmomente vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB¹⁾).

Art. 7 Dokumentationspflicht

¹ Der Finanzintermediär muss über die Transaktionen und die nach diesem Gesetz erforderlichen Abklärungen Belege so erstellen, dass fachkundige Dritte beurteilen können, ob die Geschäfte rechtmässig sind und die Bestimmungen dieses Gesetzes eingehalten wurden.

² Er bewahrt die Belege so auf, dass er allfälligen Auskunfts- und Beschlagnahmebegehren der Strafverfolgungsbehörden innert angemessener Frist nachkommen kann.

³ Nach Beendigung der Geschäftsbeziehung oder nach Abschluss der Transaktion bewahrt er die Belege mindestens während fünf Jahren auf.

¹⁾ SR 311.0

Art. 8 Organisatorische Massnahmen

Die Finanzintermediäre treffen in ihrem Bereich die Massnahmen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei notwendig sind. Sie sorgen namentlich für genügende Ausbildung des Personals und für Kontrollen.

2. Abschnitt: Pflichten bei Geldwäschereiverdacht

Art. 9 Meldepflicht

¹ Ein Finanzintermediär, der weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Artikel 305^{bis} StGB ¹⁾ stehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB), muss der Meldestelle für Geldwäscherei (Meldestelle, Art. 23) unverzüglich Meldung erstatten.

² Der Meldepflicht nicht unterworfen sind Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare, soweit ihre Tätigkeit dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB untersteht.

Art. 10 Vermögenssperre

¹ Ein Finanzintermediär muss ihm anvertraute Vermögenswerte, die mit der Meldung in Zusammenhang stehen, unverzüglich sperren.

² Er erhält die Vermögenssperre aufrecht, bis eine Verfügung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde bei ihm eintrifft, längstens aber fünf Werktage ab dem Zeitpunkt, in dem er der Meldestelle Meldung erstattet hat.

³ Er darf während einer Vermögenssperre, die er selber oder die zuständige Strafverfolgungsbehörde verhängt hat, weder die Betroffenen noch Dritte über die Meldung informieren.

Art. 11 Straf- und Haftungsausschluss

Der Finanzintermediär kann für die Meldung und die Vermögenssperre nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder wegen Vertragsverletzung haftbar gemacht werden, wenn er mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt vorgegangen ist.

3. Kapitel: Aufsicht

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 12 Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2

Die Aufsicht und die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel liegt für Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 bei deren spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden.

¹⁾ SR 311.0

Art. 13 Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3

Die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel liegt für die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 bei:

- a. deren anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (Art. 24);
- b. der Kontrollstelle für Geldwäscherei (Kontrollstelle, Art. 17), sofern die Finanzintermediäre nicht einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind.

Art. 14 Bewilligungs- und Anschlusspflicht

¹ Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, die nicht einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind, müssen bei der Kontrollstelle eine Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit einholen.

² Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Finanzintermediär:

- a. als kaufmännische Firma im Handelsregister eingetragen oder aufgrund einer behördlichen Bewilligung tätig ist;
- b. durch seine internen Vorschriften und seine Betriebsorganisation die Erfüllung der Pflichten aus diesem Gesetz sicherstellt; und
- c. wenn er selbst sowie die mit seiner Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen einen guten Ruf genießen und Gewähr für die Erfüllung der Pflichten aus diesem Gesetz bieten.

³ Als Finanzintermediäre tätige Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare müssen sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

Art. 15 Koordination

Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle sorgen dafür, dass die in ihren jeweiligen Aufsichtsbereichen geltenden Bestimmungen gleichwertig sind.

2. Abschnitt: Spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden

Art. 16

¹ Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden konkretisieren für die ihnen unterstellten Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und legen fest, wie diese zu erfüllen sind.

² Sie können neben den Massnahmen, die ihnen aufgrund der jeweiligen Aufsichtsgesetzgebung zustehen, Massnahmen im Sinne von Artikel 20 ergreifen.

³ Sie erstatten Anzeige nach Artikel 21.

3. Abschnitt: Kontrollstelle für Geldwäscherei

Art. 17 Zuordnung

Die Eidgenössische Finanzverwaltung führt die Kontrollstelle für Geldwäscherei.

Art. 18 Aufgaben

¹ Die Kontrollstelle hat folgende Aufgaben:

- a. Sie beaufsichtigt die Selbstregulierungsorganisationen und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre.
- b. Sie anerkennt die Selbstregulierungsorganisationen oder entzieht ihnen die Anerkennung.
- c. Sie genehmigt die von den Selbstregulierungsorganisationen erlassenen Reglemente sowie deren Änderungen.
- d. Sie sorgt dafür, dass die Selbstregulierungsorganisationen ihre Reglemente durchsetzen.
- e. Sie konkretisiert für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und legt fest, wie diese zu erfüllen sind.
- f. Sie führt ein Register über die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre sowie über die Personen, denen sie die Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär verweigert hat.

² Sie kann an Ort und Stelle Kontrollen durchführen. Sie kann die Kontrollen einer von ihr bezeichneten Revisionsstelle übertragen.

³ Bei Selbstregulierungsorganisationen von Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren muss sie die Kontrollen einer Revisionsstelle übertragen. Diese untersteht denselben Geheimhaltungspflichten wie Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare.

Art. 19 Auskunftsrecht

Die Kontrollstelle verlangt von den Selbstregulierungsorganisationen sowie von den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären und deren Revisionsstellen alle Auskünfte und Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt.

Art. 20 Massnahmen

¹ Erhält die Kontrollstelle von Verletzungen dieses Gesetzes durch ihr direkt unterstellte Finanzintermediäre Kenntnis, so trifft sie die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes notwendigen Massnahmen. Sie kann namentlich:

- a. bei Widersetzlichkeit gegen eine vollstreckbare Verfügung diese im Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlichen oder in anderer Form bekannt machen, sofern sie diese Massnahme vorher angedroht hat;
- b. die Bewilligung für die Tätigkeit als Finanzintermediär (Art. 14) entziehen, falls Finanzintermediäre oder die mit ihrer Verwaltung oder Geschäftsführung betrauten Personen die Voraussetzungen hierfür nicht mehr erfüllen oder sie ihre gesetzlichen Pflichten wiederholt oder grob verletzen.

² Wird die Bewilligung einer juristischen Person, einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma entzogen, welche vorwiegend als Finanzintermediär tätig ist, so ordnet die Kontrollstelle die Auflösung, bei Einzelfirmen die Löschung im Handelsregister an.

Art. 21 Anzeigepflicht

Schöpft die Kontrollstelle begründeten Verdacht, dass eine strafbare Handlung nach Artikel 260^{ter} Ziffer 1, 305^{bis} oder 305^{ter} StGB¹⁾ vorliegt oder dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, erstattet sie der Meldestelle (Art. 23) Anzeige, soweit nicht bereits durch den ihr direkt unterstellten Finanzintermediär oder die Selbstregulierungsorganisation eine Meldung erfolgt ist.

Art. 22 Gebühren

¹ Die Kontrollstelle kann von den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären und von den Selbstregulierungsorganisationen für ihre Tätigkeit, insbesondere für die Kontrollen nach Artikel 18 Absätze 2 und 3, Gebühren erheben.

² Der Bundesrat erlässt einen Gebührentarif.

4. Abschnitt: Meldestelle für Geldwäscherei

Art. 23

¹ Die Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens führt die Meldestelle für Geldwäscherei.

² Die Meldestelle prüft die eingegangenen Meldungen und trifft die Massnahmen nach dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994²⁾ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes.

³ Sie unterhält für den Bereich der Geldwäscherei ein eigenes Datenbearbeitungssystem.

⁴ Schöpft sie begründeten Verdacht, dass eine strafbare Handlung nach Artikel 260^{ter} Ziffer 1, 305^{bis} oder 305^{ter} StGB¹⁾ vorliegt oder dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, so zeigt sie dies unverzüglich der zuständigen Strafverfolgungsbehörde an.

5. Abschnitt: Selbstregulierungsorganisationen

Art. 24 Selbstregulierungsorganisation

¹ Als Selbstregulierungsorganisation werden Organisationen anerkannt, die:

- a. über ein Reglement nach Artikel 25 verfügen;
- b. darüber wachen, dass die angeschlossenen Finanzintermediäre ihre Pflichten nach dem zweiten Kapitel einhalten;
- c. sicherstellen, dass die von ihr mit der Kontrolle betrauten Personen und Revisionsstellen:

¹⁾ SR 311.0

²⁾ SR 172.213.71

1. die erforderlichen Fachkenntnisse aufweisen,
2. Gewähr für eine einwandfreie Prüfungstätigkeit bieten, und
3. von der Geschäftsleitung und der Verwaltung der zu kontrollierenden Finanzintermediäre unabhängig sind.

² Die Selbstregulierungsorganisationen der PTT-Betriebe nach dem PTT-Organisationsgesetz vom 6. Oktober 1960¹⁾ und der Schweizerischen Bundesbahnen nach dem Bundesgesetz vom 23. Juni 1944²⁾ über die Schweizerischen Bundesbahnen müssen von der Geschäftsleitung unabhängig sein.

Art. 25 Reglement

¹ Die Selbstregulierungsorganisationen erlassen ein Reglement.

² Darin konkretisieren sie für die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und legen fest, wie diese zu erfüllen sind.

³ Weiter legen sie darin fest:

- a. die Voraussetzungen für Anschluss und Ausschluss von Finanzintermediären;
- b. wie die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel kontrolliert wird;
- c. angemessene Sanktionen.

Art. 26 Listen

¹ Die Selbstregulierungsorganisationen führen Listen über die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre und über die Personen, denen sie den Anschluss verweigern.

² Sie geben der Kontrollstelle diese Listen sowie jede Änderung davon bekannt.

Art. 27 Informations- und Anzeigepflicht

¹ Die Selbstregulierungsorganisationen melden der Kontrollstelle die Finanzintermediäre, denen sie den Anschluss verweigern oder die sie ausgeschlossen haben.

² Sie erstatten ihr mindestens einmal jährlich Bericht über ihre Tätigkeit im Rahmen dieses Gesetzes.

³ Sie halten die durchgeführten Prüfungen und Sanktionsverfahren zuhanden der Kontrollstelle in geeigneter Weise dokumentarisch fest.

⁴ Schöpfen sie begründeten Verdacht, dass eine strafbare Handlung nach Artikel 260^{ter} Ziffer I oder 305^{bis} StGB³⁾ vorliegt oder dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, so zeigen sie dies der Meldestelle unverzüglich an, soweit nicht bereits durch einen ihnen angeschlossenen Finanzintermediär eine Meldung erfolgt ist.

¹⁾ SR 781.0; AS 1995 3680 5489

²⁾ SR 742.31

³⁾ SR 311.0

Art. 28 Entzug der Anerkennung

¹ Erfüllt eine Selbstregulierungsorganisation die Anerkennungsvoraussetzungen nicht mehr oder verletzt sie ihre gesetzlichen Pflichten, so kann ihr die Kontrollstelle die Anerkennung entziehen. Eine solche Massnahme ist vorher anzudrohen.

² Wird einer Selbstregulierungsorganisation die Anerkennung entzogen, so werden die ihr angeschlossenen Finanzintermediäre der direkten Aufsicht der Kontrollstelle unterstellt und müssen eine Bewilligung (Art. 14) für ihre Tätigkeit einholen.

³ Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare, die als Finanzintermediäre tätig sind, müssen sich innerhalb von zwei Monaten einer anderen Selbstregulierungsorganisation anschliessen, wenn ihrer bisherigen die Anerkennung entzogen wurde.

4. Kapitel: Amtshilfe

1. Abschnitt: Zusammenarbeit inländischer Behörden

Art. 29

¹ Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, die Kontrollstelle und die Meldestelle können einander alle für die Durchsetzung dieses Gesetzes notwendigen Auskünfte erteilen und Unterlagen übermitteln.

² Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden melden der Meldestelle sämtliche hängigen Verfahren im Zusammenhang mit den Artikeln 260^{ter} Ziffer 1, 305^{bis} und 305^{ter} StGB¹⁾ und stellen ihr Urteile und Einstellungsbeschlüsse zu.

³ Die Meldestelle orientiert die Kontrollstelle oder die zuständige spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde über die Entscheide der kantonalen Strafverfolgungsbehörden.

2. Abschnitt: Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden

Art. 30 Spezialgesetzliche Aufsichtsbehörden

Für die Aufsichtsbehörden nach Artikel 12 richtet sich die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden nach den für sie geltenden bundesrechtlichen Spezialgesetzen.

Art. 31 Kontrollstelle

¹ Die Kontrollstelle kann zur Erfüllung ihrer Aufgabe ausländische Finanzmarktaufsichtsbehörden um Erteilung von Auskünften oder Übermittlung von Unterlagen ersuchen.

² Sie darf ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte oder Unterlagen nur übermitteln, sofern diese Behörden:

- a. solche Informationen ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung von Finanzintermediären verwenden;
- b. an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind; und

¹⁾ SR 311.0

- c. diese Informationen nicht ohne vorgängige Zustimmung der Kontrollstelle oder aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag an zuständige Behörden und an Organe, die mit im öffentlichen Interesse liegenden Aufsichtsaufgaben betraut sind, weiterleiten. Die Weiterleitung von Informationen an Strafverfolgungsbehörden ist unzulässig, wenn die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre. Die Kontrollstelle entscheidet im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Polizeiwesen.

³ Soweit die von der Kontrollstelle zu übermittelnden Informationen einzelne Kunden von Finanzintermediären betreffen, ist das Verwaltungsverfahrensgesetz ¹⁾ anwendbar.

Art. 32 Meldestelle

¹ Für die Meldestelle richtet sich die Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden nach Artikel 13 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994²⁾ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes.

² Die Meldestelle kann Personendaten zudem an ausländische Schwesterbehörden weitergeben, wenn ein Gesetz oder Staatsvertrag dies vorsieht, oder wenn:

- a. die Information ausschliesslich benötigt wird, um die Geldwäscherei zu bekämpfen;
- b. ein schweizerisches Ersuchen um Information begründet werden muss;
- c. es im Interesse der betroffenen Person liegt und diese zugestimmt hat oder deren Zustimmung nach den Umständen angenommen werden kann.

5. Kapitel: Bearbeitung von Personendaten

Art. 33 Grundsatz

Die Bearbeitung von Personendaten richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1992³⁾ über den Datenschutz.

Art. 34 Datensammlungen im Zusammenhang mit der Meldepflicht

¹ Die Finanzintermediäre führen separate Datensammlungen, die alle im Zusammenhang mit der Meldung stehenden Unterlagen enthalten.

² Sie dürfen Daten aus diesen Datensammlungen nur an Aufsichtsbehörden, Selbstregulierungsorganisationen, die Meldestelle und Strafverfolgungsbehörden weitergeben.

³ Das Auskunftsrecht betroffener Personen nach Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³⁾ über den Datenschutz ist während der Vermögenssperre ausgeschlossen.

⁴ Fünf Jahre nach erfolgter Meldung sind die Daten zu vernichten.

¹⁾ SR 172.021; AS 1995 4093, 1996 546

²⁾ SR 172.213.71

³⁾ SR 235.1

Art. 35 Bearbeitung durch die Meldestelle

¹ Die Bearbeitung von Personendaten durch die Meldestelle richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994¹⁾ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes.

² Der Informationsaustausch zwischen der Meldestelle und den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, der Kontrollstelle und den Strafverfolgungsbehörden kann über ein Abrufverfahren (Online-Verbindung) erfolgen.

6. Kapitel: Strafbestimmungen und Rechtspflege

Art. 36 Geschäftsführung ohne Bewilligung

¹ Mit Busse bis zu 200 000 Franken wird bestraft, wer als Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 3 tätig wird, ohne über eine Bewilligung dafür zu verfügen (Art. 14) oder einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen zu sein. Im Wiederholungsfall beträgt die Busse mindestens 50 000 Franken.

² Auch die fahrlässige Tatbegehung ist strafbar.

Art. 37 Widerhandlungen gegen Verfügungen

Mit Busse bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Verfügung nicht Folge leistet, die von einer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde oder der Kontrollstelle unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels ergangen ist.

Art. 38 Strafverfolgung und Verjährung

Auf Widerhandlungen im Sinne der Artikel 36 und 37 ist das Verwaltungsstrafrechtsgesetz²⁾ anwendbar. Verfolgende und urteilende Behörde ist das Eidgenössische Finanzdepartement.

Art. 39 Rechtsschutz

¹ Bei Verfügungen der Aufsichtsbehörden richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen der jeweiligen Spezialgesetze.

² Im übrigen gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

7. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 40 Vollzug

Die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle erlassen in ihrem Zuständigkeitsbereich die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Bestimmun-

¹⁾ SR 172.213.71

²⁾ SR 313.0

gen, soweit diese nicht in angemessener Weise in der Selbstregulierung enthalten sind.

Art. 41 Übergangsbestimmungen

¹ Dieses Gesetz gilt ab Inkrafttreten für die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2. Die Meldepflicht (Art. 9) gilt ab diesem Zeitpunkt für alle Finanzintermediäre.

² Innerhalb eines Jahres haben die Selbstregulierungsorganisationen bei der Kontrollstelle ein Gesuch um Anerkennung zu stellen und das Selbstregulierungsreglement zur Genehmigung einzureichen.

³ Zwei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes unterstehen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3, sofern sie keiner anerkannten Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind, der direkten Aufsicht durch die Kontrollstelle und müssen ein Gesuch um Bewilligung stellen (Art. 14).

⁴ Binnen zweier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes haben sich die als Finanzintermediäre tätigen Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare einer Selbstregulierungsorganisation anzuschliessen.

Art. 42 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 17. Juni 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.09.1996
Date	
Data	
Seite	1101-1177
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 983

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.