



III.

1. Die Beschwerdeführerin führt Valorent Transporte durch. Transportgut sind unter anderem Banknoten, Edelmetalle und Inhaberpapiere. Die Transporte erfolgen von der Schweiz ins Ausland (Ausfuhren), vom Ausland in die Schweiz (Einfuhren) und von einer ausländischen Destination zu einer anderen (Transfergeschäft). Das Transfergeschäft ist das umsatz- und ertragsmässig wichtigste Geschäft. Bei einem Transfer befindet sich die Ware praktisch nie länger als einen Werktag auf schweizerischem Boden.
2. In der Regel erhält die Beschwerdeführerin die Wertgegenstände von einem Agenten, der auf Namen und Rechnung eines Versenders handelt. Die Beschwerdeführerin steht nur mit dem Agenten in direktem Kontakt. Sie händigt die Gegenstände der vom Agenten als Empfängerin vermerkten Person aus. Die Versender übergeben ihr Transportgut in aller Regel in eigenen, verschlossenen Behältnissen, so dass die Beschwerdeführerin das Transportgut nicht überprüfen kann. Einzig bei Goldbarren kann es vorkommen, dass diese nicht verschlossen transportiert werden, aber sie sind durch aufgeprägte Nummern identifizierbar. Jedenfalls händigt die Beschwerdeführerin der Empfängerin dieselben Gegenstände aus, welche sie vom Versender zum Transport erhalten hat.

IV.

1. Betreffend Spezialempfehlung VI (SR VI) der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) hält die FATF in ihrem 3. Länderbericht Schweiz vom November 2005, Ziff. 3.11.1, fest, die Dienstleistung der "*transmission of money or value*", welche nach dem Wortlaut der SR einer Genehmigungs- oder Registrierungspflicht unterstellt werden und eine Unterstellung unter die FATF-Empfehlungen für Banken und Finanzinstitutionen im Nichtbankenbereich auslösen soll, meine den Transfer von Vermögenswerten unter Ausschluss des physischen Transports. Was Spezialempfehlung IX (SR IX) betrifft, ruft bereits der Wortlaut nicht nach einer Unterstellung physischer Valorent Transporte unter das GwG, sondern gegebenenfalls nach zollamtlicher Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs an der Grenze. Es versteht sich, dass eine solche Überwachung ausserhalb des Anwendungsbereichs des GwG bewerkstelligt werden muss. Daraus ergibt sich, dass weder SR VI noch SR IX zur Begründung der Unterstellung des physischen Valorent Transports unter das GwG herangezogen werden können.
2. Das GwG dient gemäss dem Gesetzestitel der Bekämpfung der Geldwäscherei im *Finanzsektor*. Es regelt laut Art. 1 die Bekämpfung der Geldwäscherei im Sinne des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) und die Sicherstellung der Sorgfalt bei *Finanzgeschäften*. Art. 2 Abs. 1 GwG statuiert, dass das Gesetz für *Finanzintermediäre* gilt. Der Begriff des Finanzintermediärs ist nicht klar definiert. Gemäss der Generalklausel von Art. 2 Abs. 3 GwG ist als Finanzintermediär zu qualifizieren, wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt oder aufbewahrt oder hilft, sie anzulegen oder zu

übertragen. Daneben enthält Abs. 3 einen nicht abschliessenden Katalog weiterer Finanzintermediäre, die u. a. das Kreditgeschäft, die Vermögensverwaltung, Anlagetätigkeiten, Handelstätigkeiten mit Devisen und Edelmetallen etc. sowie die Aufbewahrung und Verwaltung von Effekten betreiben. Unterstellungskriterium ist bei allen Finanzintermediären die berufsmässige Erbringung von Dienstleistungen im Finanzsektor; d. h. Finanzintermediär ist, wer berufsmässig Finanzgeschäfte abwickelt (vgl. DE CAPITANI, GWG 2 N 30).

3. Der Transport von Bargeld, Edelmetallen und Inhaberpapieren wird weder in der Botschaft zum GwG vom 17. Juni 1996 (BBI 1996 III 1101 ff.) noch in den einschlägigen Kommentaren als eine Dienstleistung im Finanzsektor bezeichnet. Im Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux vom Januar 2005 war vorgeschlagen worden, den Katalog von Art. 2 Abs. 3 GwG um das Geld- und Werttransportgeschäft zu erweitern, weil die Praxis der Kontrollstelle, den Geld- und Werttransport über die Generalklausel von Art. 2 Abs. 3 GwG zu unterstellen, "unter dem geltenden Wortlaut des Gesetzes nicht restlos klar war, [weshalb] mit der neuen Formulierung eine eindeutige Rechtslage geschaffen und somit die Rechtssicherheit gefördert werden" sollte (so der Begleitbericht). Wie die Vorlage diesbezüglich ausgestaltet sein wird, steht zur Zeit nicht fest, da der Bundesrat noch nicht darüber entschieden hat.
4. Den in Art. 2 Abs. 3 GwG aufgeführten Finanzintermediären ist gemeinsam, dass sie Zugriff auf fremde Vermögenswerte und damit rechtlich Verfügungsgewalt darüber haben. Dies ist bei Unternehmen wie der Beschwerdeführerin nicht der Fall: Sie üben den rein physischen Transport von identifizierten Valoren und somit eine reine Botentätigkeit aus, indem sie dem Empfänger genau diejenigen identifizierten Valoren abliefern, die sie vom Versender erhalten haben. Durch diese Botentätigkeit werden keine Valoren aus dem Valorenkreislauf genommen und wieder eingebracht; dies geschieht im Gegenteil vorgängig beim Versender bzw. nachträglich beim Empfänger. Die für Finanzgeschäfte typische Annahme, Aufbewahrung, Anlage oder Übertragung fremder Vermögenswerte findet somit nicht statt. Die Dienstleistung der Beschwerdeführerin besteht vielmehr allein in der Entgegennahme von Valoren zum Transport vom Versender zum Empfänger. Von einer Annahme im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG kann nicht gesprochen werden, da diese im Hinblick auf die Aufbewahrung, Anlage oder Übertragung der Vermögenswerte erfolgt. Eine Aufbewahrung oder Anlage nimmt die Beschwerdeführerin ebenfalls nicht vor, da beide Tätigkeiten auf Dauer ausgerichtet sind. Auch eine Übertragung der Valoren im Sinne des Gesetzes erfolgt nicht; sie setzt neben dem Auftrag des Kunden zur Weiterleitung an einen bestimmten Dritten die Einräumung des Gewahrsams und damit den Zugriff auf die fremden Vermögenswerte voraus, den die Beschwerdeführerin wie gezeigt gerade nicht hat (betreffend Auslegung der gesetzlichen Begriffe ebenso DE CAPITANI, GWG 2 N 43a). Da die reine Botentätigkeit keine Tätigkeit im Finanzsektor bzw. kein Finanzgeschäft ist, kann die Beschwerdeführerin nicht als unterstellungspflichtige Finanzintermediärin bezeichnet werden.
5. Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR), Lausanne, hat im Auftrag des EFD ein Gutachten zu Fragen der Unterstellung reiner Transporttätigkeit unter die Geldwäschereigesetzgebung im europäischen Kontext ausgearbeitet und die Situation

in Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Italien und auf Gemeinschaftsebene untersucht. Das deutsche Geldwäschegesetz nimmt gewerbliche Geldbeförderungsunternehmen explizit von den gesetzlichen Identifizierungspflichten aus. Begründet wird dies in einem Kommentar zum Gesetz damit, dass den Geldbeförderungsunternehmen die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten nicht möglich ist, soweit sie verplombte oder versiegelte Behälter transportieren. Deshalb habe der Gesetzgeber keine Notwendigkeit gesehen, die Geldtransportunternehmen dem Geldwäschegesetz zu unterstellen. Auch in Grossbritannien wird der physische Transport von Valoren von der Geldwäschereigesetzgebung nicht erfasst. Dies zum einen, weil die britische Regierung laut Gutachten die Attraktivität des Finanzplatzes London nicht durch übermässige Regulierung schmälern will, und zum anderen, weil sie die tatsächliche Gefahr des Missbrauchs internationaler Valorentransportdienste zu Geldwäschereizwecken als zu gering einschätzt, als dass sich eine Ausweitung der einschlägigen Gesetzgebung auf solche Unternehmen aufdrängen würde. Frankreich sieht eine Deklarationspflicht am Zoll für von natürlichen Personen durchgeführte Geldtransporte über die Landesgrenze, aber keine Unterstellung solcher Transporte unter die Geldwäschereigesetzgebung vor. In Bezug auf die italienische Gesetzgebung kommt das Gutachten zwar zum Schluss, Valorentransporte seien von der Geldwäschereigesetzgebung erfasst. Eine nähere Prüfung lässt allerdings Zweifel an dieser Beurteilung aufkommen: Die als einschlägig bezeichneten vier Bestimmungen scheinen allesamt nicht auf Transporte, wie die Beschwerdeführerin sie ausführt, zugeschnitten zu sein. Schliesslich hält das Gutachten fest, auch die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2005 angenommene und bis Ende 2007 umzusetzende EU-Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschliesslich der Finanzierung des Terrorismus (RiL 2005/60/EG) erfasse Geldtransportunternehmen, die eine reine Botentätigkeit ausüben, nicht als Finanzinstitute, womit diese Unternehmen auch den zur Bekämpfung der Geldwäsche bestehenden Verpflichtungen der Richtlinie nicht unterstünden.

6. Aus diesen Gründen ist die Beschwerde gutzuheissen und die Beschwerdeführerin nicht als Finanzintermediärin dem GwG zu unterstellen. Dieser Schluss erweist sich insbesondere auch im Lichte der rechtlichen Situation in Europa als richtig.