



Rohstoff

Datum: 27.02.2013

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière

Die Schweiz misst dem Erhalt eines integren Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Sie tut das Erforderliche, um zu verhindern, dass dieser für kriminelle Zwecke, namentlich für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, missbraucht wird. Die Schweiz hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei errichtet, das präventive mit repressiven Massnahmen verbindet. Das Ausland attestiert diesem Dispositiv eine hohe Qualität.

Die internationalen Standards, von der GAFI 1989 zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ausgearbeitet, wurden von 2009 bis 2012 bedingt durch die Entwicklung der internationalen Finanzkriminalität einer vertieften Revision unterzogen. Bei dieser Gelegenheit wurden die Standards auf die Bekämpfung der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen ausgeweitet. Die Schweiz hat die 40 revidierten Empfehlungen im Februar 2012 gutgeheissen. Die schweizerische Gesetzgebung erfüllt bereits heute die neuen GAFI-Standards weitgehend. Es braucht aber noch gezielte Anpassungen, damit die revidierten Empfehlungen effizient umgesetzt und einige bei der Evaluation der Schweiz durch die GAFI im Jahre 2005 festgestellte und bisher noch nicht korrigierte Mängel behoben sind.

Die Vorlage befasst sich im Wesentlichen mit folgenden Fragen:

- a. Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen;
Transparenz von Gesellschaften mit Inhaberaktien

Die im Bereich der Transparenz von juristischen Personen beschlossenen Massnahmen regeln nicht nur die neuen Pflichten, die sich aus der Revision der GAFI-Standards ableiten; sie beheben auch die Mängel, die bei der letzten Evaluation der Schweiz durch die GAFI festgestellt wurden. Die revidierten Standards verlangen von der Schweiz insbesondere, dass sie zum einen hinsichtlich der Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen und zum andern in Bezug auf die Transparenz nicht börsenkotierter Gesellschaften mit Inhaberaktien aktiv werden muss. In der Frage der Inhaberaktien müssen auch die Vorgaben des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke erfüllt werden, welche die Identifizierung der einzelnen Aktieninhaber vorschreiben.

Die vorgeschlagene gesetzliche Lösung bietet den Gesellschaften mit Inhaberaktien die Wahl zwischen folgenden drei Lösungen: (i) Meldung des Aktionärs an die Gesellschaft, inkl. Meldung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen, das heisst, der natürlichen Personen, die in der Gesellschaft über eine Mehrheitsbeteiligung von 25 Prozent und mehr der Stimmen oder des Kapitals verfügen, (ii) Meldung des Aktionärs an einen Finanzintermediär nach Geldwäschereigesetz (GwG), oder (iii) erleichterte Umwandlung von Inhaber- in Namenaktien. Konkretisiert werden diese Massnahmen im Obligationenrecht und im Kapitalanlagegesetz. Eine Meldepflicht der Identität der wirtschaftlich Berechtigten, die einen Anteil von mindestens 25 Prozent halten, gilt auch für nicht börsennotierte Gesellschaften mit Namenaktien, Gesellschafter/innen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie Genossenschafter/innen. Die Eintragungspflicht von Stiftungen in das Handelsregister wird mit einer Änderung des Zivilgesetzbuchs ausgeweitet, damit alle Stiftungen - einschliesslich der Familienstiftungen und der kirchlichen Stiftungen - erfasst werden. Das Dispositiv wird mit Strafbestimmungen zur Verletzung der Meldepflicht ergänzt.

b. Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Die GAFI-Empfehlung 10 schreibt vor, dass dem Finanzintermediär die wirtschaftlich Berechtigten einer Geschäftsbeziehung immer bekannt sein müssen. Dieses Erfordernis ist zwar nicht formell im GwG verankert, wird jedoch in der Schweiz im Prinzip schon seit langem anerkannt und angewendet. Der Vorentwurf enthält deshalb eine Anpassung des GwG, mit der die formelle Identifikationspflicht der wirtschaftlich Berechtigten nicht börsennotierter Gesellschaften oder von Tochtergesellschaften, die von solchen Gesellschaften beherrscht werden, eingeführt wird. Ferner enthält der Vorentwurf die Einführung abgestufter Sorgfaltspflichten bei der Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen.

c. Schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

Die GAFI hat in der Liste der Straftaten, die zwingend Vortaten zur Geldwäscherei darstellen, neu die «Steuerdelikte im Bereich der direkten und indirekten Steuern» aufgenommen, ohne sie jedoch näher zu definieren. Die Staaten können sich darauf beschränken, nur die nach innerstaatlichem Recht als schwer geltende Straftaten in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen. In der Schweiz sind dies die Verbrechen nach Artikel 10 Absatz 2 des Strafgesetzbuches.

Bei den indirekten Steuern sieht der Gesetzesentwurf vor, den Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht so auszuweiten, dass nicht nur der grenzüberschreitende Warenverkehr betroffen ist, sondern auch andere vom Bund erhobene Steuern, namentlich die MWST auf Lieferungen im Inland und Dienstleistungen oder die Verrechnungssteuer, erfasst werden.

Bei den direkten Steuern wird im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (BDG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) der qualifizierte Steuerbetrug als neuer Straftatbestand verankert. Es handelt sich um eine qualifizierte Form der Steuerhinterziehung, die entweder unter Verwendung von gefälschten Urkunden oder mit der arglistigen Täuschung der Steuerbehörde begangen wird. Dieser Steuerbetrug ist ein Erfolgsdelikt; er ersetzt die heutigen Artikel 186 DBG und 59 StHG (Verwendung gefälschter Urkunden zum Zwecke einer Steuerhinterziehung; in der deutschen Fassung des DBG und StHG «Steuerbetrug» genannt). Betragen die nicht deklarierten Steuerfaktoren mindestens 600 000 Franken, handelt es sich um ein Verbrechen und damit um eine Vortat zur Geldwäscherei (während die einfache Form weiterhin als Vergehen gilt).

Eine Änderung des heutigen Verfahrens über das absolut Notwendige hinaus ist im Rahmen des vorliegenden Entwurfs nicht vorgesehen. Die Strafverfolgung der Steuerhinterziehung (Übertretung) bleibt demnach in der Zuständigkeit der kantonalen Steuerverwaltungen, während für die Verfolgung des neuen Steuerbetrugs (Vergehen und Verbrechen) die kantonalen Strafbehörden zuständig sein werden, wie dies für die Steuervergehen bereits heute der Fall ist.

Die Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen regelt bestimmte Aspekte des Steuerstrafrechts, insbesondere die Ausgestaltung der schweren Steuerdelikte. Andere Aspekte betreffend die Reform des Steuerstrafrechts im weiteren Sinne, namentlich das Strafverfolgungsverfahren, werden Gegenstand einer eigenständigen Vorlage sein, zu der in den nächsten Monaten die Vernehmlassung vorgesehen ist.

d. Politisch exponierte Personen (PEP)

Mit der Revision der GAFI-Empfehlungen wurde eine Identifikationspflicht der inländischen PEP sowie derjenigen Personen eingeführt, die bei einer internationalen Organisation (PEP von IO) eine wichtige Funktion ausüben. Im gleichen Zug wurden gestützt auf den Grundsatz des risikobasierten Ansatzes auch die Sorgfaltspflichten auf diese neu geschaffenen Kategorien ausgedehnt. Die Pflichten, die für alle Arten von PEP gelten, sollten auch auf Familienangehörige dieser PEP und auf Personen, die den PEP nahestehen, angewandt werden.

Der Gesetzesentwurf sieht sowohl materielle wie formelle Änderungen vor:

Materiell wird vorgeschlagen, eine Definition der inländischen PEP mit führenden öffentlichen Funktionen auf nationaler Ebene sowie der PEP von IO, die unter die Grunddefinition der GAFI fallen, hinzuzufügen. Ausserdem sollen die für die neu geschaffenen PEP-Kategorien geltenden Sorgfaltsmassnahmen angepasst werden. Die Finanzintermediäre werden die Wahl haben, den Geltungsbereich der Definition in Anwendung des risikobasierten Ansatzes faktisch selber auf die PEP auf kantonaler und Gemeindeebene auszudehnen. Die inländischen PEP gelten im Gegensatz zu den ausländischen PEP nicht a priori als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko.

Formell wird vorgeschlagen, alle Definitionen sowie die entsprechenden Sorgfaltspflichten gesetzlich zu verankern, damit die Bestimmungen über die PEP von allen Finanzintermediären einheitlich angewandt werden.

e. Unterstellung des Immobilienhandels und weiterer Geschäftsaktivitäten unter das GwG

Die GAFI hat bei der jüngsten Evaluation der Schweiz Mängel festgestellt, was die Unterstellung bestimmter Berufsgattungen im Nichtfinanzsektor unter die Anforderungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei angeht. Zu diesen Berufsgattungen gehört auch der Immobilienhandel. Im Inland fordern verschiedene parlamentarische Vorstösse die Unterstellung der Immobilienhändler und der Notare unter das GwG. Anstatt diese beiden Berufsgattungen per se zu unterstellen, sieht der Gesetzesentwurf vor, im GwG festzuhalten, dass ein Finanzintermediär nach GwG beizuziehen ist, um bei einem Grundstückkauf die Zahlung des Anteils des Kaufpreises, der 100 000 Franken übersteigt, abzuwickeln. Diese Zahlungsmodalität muss im Grundstücks-Kaufvertrag festgehalten werden. Ist das nicht der Fall, hat die Urkundsperson die Beurkundung abzulehnen und der Übergang des Eigentums wird nicht im Grundbuch eingetragen. Analog wird auch für Fahrniskäufe eine solche Pflicht vorgeschlagen. Das GwG stellt die Verletzung dieser neuen Bestimmung unter Strafe.

Der Vorteil dieser Lösung, welche die Unterstellung der Immobilien-Berufsgattungen unter das GwG vermeidet, liegt darin, den Grundsatz der Finanzintermediation, auf dem das GwG beruht, beizubehalten.

Schliesslich wird im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz eine ähnliche Lösung verankert, wie sie im GwG für die Fahrnis- und Grundstückkäufe vorgesehen ist. Barzahlungen sollen nur noch bis höchstens 100 000 Franken erlaubt sein.

f. Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS; schweizerische Meldestelle für Verdachtsmeldungen)

Schon der Entwurf des Bundesrats vom 27. Juni 2012 zur Änderung des GwG räumt der MROS neue Kompetenzen ein, um bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen. Er erteilt ihr darin auch die Befugnis, mit ihren ausländischen Gegenstellen Finanzinformationen auszutauschen und regelt die Einzelheiten der Zusammenarbeit mit diesen. Im Rahmen des vorliegenden Vorentwurfs sind zusätzliche Massnahmen im

Analysebereich der MROS vorgesehen, mit denen die Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems gesteigert werden soll.

Gemäss GAFI-Standards muss die von der Meldestelle durchgeführte Analyse den Informationen, die sie erhält oder über die sie bereits verfügt, einen Mehrwert verleihen. Um qualitativ hochstehende Analysen zu erstellen, benötigt die MROS Zugang zu einem möglichst breiten Spektrum an finanziellen und administrativen Informationen sowie zu solchen von Strafverfolgungsbehörden. Deshalb wird vorgeschlagen, die interne Amtshilfe so auszugestalten, dass die MROS auf Ersuchen von anderen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden alle für ihre Analysen der Verdachtsmeldungen erforderlichen Informationen erhält. Zudem muss die Meldestelle über ausreichend Zeit verfügen, damit sie ihre Analysen vertiefen kann. Zu diesem Zweck soll die im GwG vorgesehene Vermögenssperre gelockert werden. Die Vermögenssperre soll nicht mehr durch die Verdachtsmeldung ausgelöst werden, sondern nur noch dann erfolgen, wenn die MROS die Meldung an die zuständige Strafbehörde weiterleitet, nachdem sie den Fall vertieft geprüft hat. Im GwG wird ferner ein Mechanismus eingeführt, um zu vermeiden, dass die Vermögenswerte, die Gegenstand einer Verdachtsmeldung sind, während der Analyse der MROS aus der Schweiz geschafft werden und eine allfällige Beschlagnahme vereitelt wird. Der Finanzintermediär muss in einem solchen Fall die MROS benachrichtigen und die Durchführung der Transaktion während fünf Tagen aussetzen. Dasselbe gilt für Verdachtsfälle, bei denen es um Terrorismusfinanzierung geht.

Die Finanzintermediäre werden ihre Meldungen weiterhin erst dann weiterleiten, wenn die Schwelle des begründeten Verdachts erreicht ist. Hingegen wird das Melderecht nach Artikel 305ter Absatz 2 des Strafgesetzbuchs aufgehoben. Das Nebeneinander von Melderecht und Meldepflicht war im Übrigen auch von der GAFI anlässlich der letzten Evaluation der Schweiz kritisiert worden.

Die FATF (Financial Action Task Force) bzw. GAFI (Groupe d'action financière) ist das wichtigste internationale Gremium für die Zusammenarbeit gegen die Geldwäscherei, die Terrorismusfinanzierung und neu die Finanzierung von Massenvernichtungswaffen. Diese Task Force wurde 1989 in Paris gegründet. Ihre Hauptaufgabe ist es, Methoden der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und neu der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen aufzudecken, Empfehlungen für wirksame Gegenmassnahmen zu entwickeln und die Politik zur Geldwäschereibekämpfung auf internationaler Ebene mittels Minimalanforderungen zu vereinheitlichen.

Verantwortliches Departement: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD