



## Rohstoff

Datum: 13.12.2013

---

# **Botschaft und Entwurf für ein Bundesgesetz zur 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. Diese Anpassungen sind nötig, weil sich die Schweiz im Jahre 2015 einer erneuten Evaluation durch die GAFI unterziehen muss.

Die Vorlage befasst sich im Wesentlichen mit folgenden Fragen:

### **Transparenz von juristischen Personen und 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 von juristischen 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 (i) Meldung des Aktionärs an die Gesellschaft betreffend seine Identität und Meldung der Identität der an den Aktien wirtschaftlich berechtigten Person, wenn die Beteiligung des Aktionärs 25 Prozent und mehr des Kapitals oder der Stimmen erreicht, (ii) eine Variante, bei der die Meldung des Aktionärs an einen Finanzintermediär gemäss Definition im Geldwäschereigesetz (GwG) erfolgt, (iii) die erleichterte Umwandlung von Inhaber- in Namenaktien, oder (iv) die Ausgabe der Inhaberaktien in Form von Bucheffekten. In letzterem Fall muss die zentrale Verwahrungsstelle der Aktien von der Gesellschaft bezeichnet und in der Lage sein, auf die Identifikationsdaten zuzugreifen, die vom Finanzintermediär, der die Identifizierung des Aktionärs vorgenommen hat, erhoben wurden. Konkretisiert werden diese Massnahmen im Obligationenrecht, im Kapitalanlagegesetz und im Bucheffektengesetz. Eine Meldepflicht der Identität der wirtschaftlich Berechtigten, sobald einen Anteil von mindestens 25 Prozenterreicht ist, gilt auch für Namenaktionäre/innen von nicht börsenkotierten Gesellschaften und für Gesellschafter/innen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH). Als administrative Erleichterung und zur Minimierung der Kosten ist zu werten, dass die Pflicht, Namenaktien und Beteiligungen von Gesellschafter/innen von GmbH zu melden, nicht retroaktiv angewandt wird, sondern nur bei einem Neuerwerb eingehalten werden muss. Schliesslich wird die Eintragungspflicht von Stiftungen in das Handelsregister mit einer Änderung des Zivilgesetzbuchs ausgeweitet, damit alle Stiftungen – einschliesslich der Familienstiftungen und der kirchlichen Stiftungen – erfasst werden. Das Dispositiv wird mit zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen zur Verletzung der Meldepflicht ergänzt.

### **Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person**

Die GAFI-Empfehlung 10 schreibt vor, dass der Finanzintermediär die Identität der wirtschaftlich Berechtigten einer Geschäftsbeziehung systematisch identifizieren und anhand eines risikobasierten Ansatzes überprüfen muss. Dieses Erfordernis ist zwar nicht formell im GwG verankert, wird jedoch in der Schweiz im Prinzip schon seit langem anerkannt und angewendet. Der Gesetzesentwurf enthält deshalb eine Anpassung des GwG, mit der die formelle Identifikationspflicht der wirtschaftlich Berechtigten nicht börsenkotierter Gesellschaften oder von Tochtergesellschaften, die von solchen Gesellschaften beherrscht werden, eingeführt wird. Ferner schlägt er die Einführung abgestufter Sorgfaltspflichten bei der Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen von juristischen Personen vor.

### **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 waren das bis zur Ausarbeitung dieser Vorlage nur 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 – der einen Verbrechenstatbestand umschreibt – so auszuweiten, dass nicht nur der grenzüberschreitende Warenverkehr betroffen ist, sondern auch andere vom Bund erhobene Steuern erfasst werden, namentlich die MWST auf Lieferungen im Inland und auf Dienstleistungen oder die Verrechnungssteuer.

Bei den direkten Steuern schlägt der Gesetzesentwurf anstelle einer Revision der Steuergesetzgebung – um dort einen Verbrechenstatbestand zu verankern – eine Änderung des im Strafgesetzbuch enthaltenen Ansatzes betreffend Vortaten zur Geldwäscherei vor. Neu sollen nicht nur die Verbrechen, sondern auch der Steuerbetrug nach Artikel 186 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer oder nach Artikel 59 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden – bei dem es sich um Vergehen handelt – als Vortat zur Geldwäscherei gelten, sofern die hinterzogenen Steuern 200 000 Franken pro Steuerperiode übersteigen. Dieser Vorschlag hat den Vorteil, auf dem aktuellen Steuerstrafrecht zu beruhen und dessen Revision nicht zu präjudizieren,

ganz im Gegensatz zum Vorschlag, der in Vernehmlassung gegangen war. So bleiben beide Vorlagen vollständig voneinander getrennt. Der neue Vorschlag senkt zwar den Schwellenwert der Vortat unter das Verbrechen. Es handelt sich jedoch um eine Ausnahme, die absolut auf die direkten Steuern beschränkt ist.

Mit der Festlegung eines Schwellenwerts von über 200 000 Franken an hinterzogenen Steuern soll zum einen die neue Vortat auf schwere Fälle begrenzt und zum andern verhindert werden, dass die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) plötzlich mit Verdachtsmeldungen zu Bagatellfällen überschwemmt wird. Der Bundesrat erachtet diesen Schwellenwert als angemessen. Die Schädigung des Gemeinwesens an Vermögenswerten, die er darstellt, ist gross genug, um die Einstufung als Geldwäschereivortat zu rechtfertigen. Ein zu hoher Schwellenwert wäre zudem in den Augen der GAFI nicht tragbar.

### **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, sollen 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 – einschliesslich der Definition der ausländischen PEP – sowie die entsprechenden Sorgfaltspflichten gesetzlich zu verankern, damit die Bestimmungen über die PEP von allen Finanzintermediären einheitlich angewandt werden.

Hinsichtlich der ausländischen PEP erfährt das anwendbare Regime keine Änderung. Geschäftsbeziehungen mit ihnen oder mit Personen die ihnen nahestehen gelten in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko.

### **Vorschriften über die Barzahlung bei Kaufgeschäften sowohl bei Fahrnis- als auch bei Grundstückkäufen**

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 bei Versteigerungen nur noch bis höchstens 100 000 Franken erlaubt sein.

### **Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS; schweizerische Meldestelle für Verdachtsmeldungen)**

Schon die Änderung des GwG vom 21. Juni 2013, die am 1. November 2013 in Kraft getreten ist, räumt der MROS neue Kompetenzen ein, um bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen. Er erteilt ihr darin auch die Befugnis, mit ihren ausländischen Gegenstellen unter gewissen Bedingungen Finanzinformationen auszutauschen und die Einzelheiten der Zusammenarbeit mit diesen zu regeln. Im Rahmen dieser Vorlage 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 des Finanzintermediärs ausgelöst werden, sondern nur noch dann erfolgen, wenn die MROS die Meldung an die zuständige Strafbehörde weiterleitet, nachdem sie den Fall vertieft geprüft hat. Das Gesetz sieht eine Frist von 30 Werktagen für die Analyse der Verdachtsmeldungen nach Artikel 9 GwG durch die MROS vor. Sie wird der MROS eine eingehendere Analyse erlauben und gleichzeitig die Zeit begrenzen, während der der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung, die Gegenstand einer Verdachtsmeldung ist, überwachen muss. 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 zeitlich verschobene Vermögenssperre und der vorgenannte Mechanismus gelten sowohl für die Meldepflicht (Art. 9 GwG) als für das Melderecht (Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB).

### **Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung**

Um der Kritik der GAFI zu begegnen, wird vorgeschlagen, im GwG ein förmliches Verfahren einzuführen, das den Umgang mit ausländischen Listen durch die Aufsichtsbehörden regelt und die Pflichten der Finanzintermediäre definiert, denen die Aufsichtsbehörden Daten zu im Ausland gelisteter Personen und Organisationen übermittelt haben.

Das GwG sieht somit neu vor, dass an die Schweiz gerichtete ausländische Listen von Personen und Organisationen durch eine dafür vorgesehene interdepartementale Arbeitsgruppe auf Erfüllung formaler Minimalanforderungen hin geprüft werden. Diese Arbeitsgruppe soll unter dem Vorsitz des Eidgenössischen Finanzdepartements stehen. Letzteres entscheidet dann nach Anhörung der anderen Stellen über die Weiterleitung der Listen an die Aufsichtsbehörden (d.h. an die FINMA und die Eidgenössische Spielbankenkommission).

Die Aufsichtsbehörden erhalten ihrerseits neu die formelle Kompetenz, die Listen den Finanzintermediären und den Selbstregulierungsorganisationen weiterzuleiten. Weiss der Finanzintermediär aufgrund seiner Abklärungen, oder besteht für ihn Grund zur Annahme, dass die Daten einer gelisteten Person den Daten einer in eine Geschäftsbeziehung oder

Rohstoff

Transaktion involvierten Person entsprechen, hat er eine Verdachtsmeldung zu erstatten. Während die Meldepflicht bisher erst bei einem begründeten Verdacht ausgelöst wird, dehnt die Neuerung die Meldepflicht somit auf diejenigen Fälle aus, bei denen der Finanzintermediär aufgrund seiner Abklärungen davon ausgehen muss, dass es sich bei der von ihm identifizierten Person oder Organisation um einen im Ausland gelisteten Terroristen oder eine im Ausland gelistete terroristische Organisation handelt. Die mit der Meldung zusammenhängende Sperrung der Vermögenswerte erfolgt gemäss dem neuen Artikel 9a Absatz 3 beziehungsweise Artikel 10 E-GwG.

**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