



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol

Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)

Public Private Partnership (PPP) zum Informationsaustausch für die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei

März 2023

Executive Summary

Am 17. November 2021 beauftragte der Bundesrat das EJPD (fedpol/MROS) in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDA die Möglichkeiten der Einführung einer «Public Private Partnership (PPP¹)» zum Informationsaustausch im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in der Schweiz zu prüfen. fedpol/MROS hat sich im ersten Halbjahr 2022 mit den Behörden und einer Expertenrunde bestehend aus Vertretenden der Finanzbranche über Sinn und Rahmenbedingungen einer allfälligen PPPs ausgetauscht. Im Ergebnis kommen Behörden und Experten zum Schluss, dass die Errichtung einer PPP einen massgeblichen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung – namentlich in der Stärkung der Prävention – leisten kann. Diese Einschätzung deckt sich auch mit den Erfahrungen, welche im Ausland gemacht wurden. Die Errichtung einer PPP wird von der Branche grossmehrheitlich unterstützt. Letztere hat signalisiert bei der Entwicklung einer PPP einen aktiven Beitrag leisten zu wollen. Der vorliegende Kurzbericht fasst die wichtigsten Ergebnisse des Behörden-Experten-Austauschs sowie der Branchenkonsultation zusammen und dient als Grundlage für den Bundesrat, um einen Grundsatzentscheid in Bezug auf die Errichtung einer PPP innerhalb der Schweiz fällen zu können.

¹ Zu betonen ist, dass es sich nicht um eine öffentlich-privaten Partnerschaft gemäss dem Verständnis innerhalb der Bundesverwaltung (Weisung zum Umgang mit Public Private Partnership Projekten in der Bundesverwaltung; ehemaliger Art. 52a FHV, SR 611.01) handelt, sondern um eine andere Form der Zusammenarbeit. Die PPP soll in Richtung einer sog. «Financial information sharing partnerships» (FISP) aufgerichtet werden. Der Begriff PPP ist in diesem Kontext in der internationalen Finanzbranche der gängige Fachterminus.

Inhalt

1	Hintergrund	
1.1	Übersicht «Public Private Partnership (PPP)»	4
1.2	Situation in der Schweiz	6
1.3	Internationale Anknüpfungspunkte – Empfehlungen der FATF und der Egmont Gruppe.....	7
2	Prüfauftrag des Bundesrates	
3	Umsetzung des Prüfauftrages	
3.1	Allgemeine Bemerkungen	8
3.2	Behördenaustausch.....	8
3.2.1	Ergebnis.....	9
3.3	Expertenrunde.....	9
3.3.1	Ergebnis.....	10
3.4	Rechtliche Einschätzung mit Blick auf den Austausch aggregierter Daten.....	10
4	Konsultation der Branche und eingegangene Stellungnahmen	
5	Gesamtergebnis und Würdigung	
6	Fazit	

1 Hintergrund

1.1 Übersicht «Public Private Partnership (PPP)²»

Gemäss den internationalen Standards sowie der schweizerischen Rechtsordnung spielen die Finanzintermediäre (nachfolgend: FI) bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eine wichtige Rolle. Der FI ist der Kundschaft und deren Geldflüssen am nächsten – die Einschätzung der FI betreffend Herkunft und Verwendung der Vermögenswerte ist demnach zentraler Ausgangspunkt im Abwehrdispositiv. Die FI sind bei der Einschätzung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen auf eine möglichst umfassende Datenbasis angewiesen, welche im Idealfall über die blossen Informationen der Kundschaft hinausgeht. Im Gegenzug sind auch die Behörden – allen voran in der Schweiz die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) – auf möglichst aussagekräftige Informationen angewiesen, wobei auch diese nicht nur fallbezogen, sondern wenn immer möglich ein grösseres Bild vermitteln und der sogenannten strategischen Analyse dienlich sein sollten.

Die «strategische Analyse» nutzt Informationen, die verfügbar sind und beschafft werden können, einschliesslich Daten, die von anderen zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden, um Methoden und Tendenzen bei der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu erkennen. Diese Informationen werden dann insbesondere verwendet, um die Bedrohungen und Risiken im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu ermitteln. Der Begriff «strategische Analyse» im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ist in den relevanten internationalen Standards definiert.³ Bereits in der Botschaft des Bundesrates zum Geldwäschereigesetz von 1996 wurde – anlehnend an diese in-

ternationalen Standards – die Wichtigkeit der strategischen Analyse unterstrichen und der MROS der Auftrag erteilt, diese durchzuführen und FI sowie Behörden über die Bedrohungslage kompetent zu informieren.⁴

In den letzten Jahren haben die Komplexität der Geschäfte und die Geschwindigkeit von Transaktionen durch die zunehmende Globalisierung, die Digitalisierung, die Entwicklung neuer Technologien und Businessmodelle stark zugenommen. In diesem Kontext ist auch das Datenvolumen sowohl bei den FI als auch bei den zuständigen Behörden stark angestiegen. Diese international festgestellte Entwicklung erschwert die Einzelfallbetrachtung und rückt die strategische Analyse verstärkt ins Zentrum. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden und dem Privatsektor kann die Datenlage und damit die Analysefähigkeit auf beiden Seiten erheblich verbessern und das Abwehrdispositiv bezüglich Geldwäscherei und Terrorfinanzierung nachhaltig stärken.

In den letzten zehn Jahren haben viele Länder und internationale Organisationen öffentlich-private Partnerschaften im Bereich des Austauschs von Finanzinformationen (sog. PPP, oder auch «Financial information sharing partnerships») entwickelt. Die meisten dieser Projekte sind eben aus der eingangs erwähnten Erkenntnis entstanden, dass die Wirksamkeit der Geldwäschereibekämpfung verbessert wird, wenn FI und Behörden Informationen über Bedrohungen, Risiken, Methoden und Tendenzen im Bereich der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gezielt austauschen. 20 der 30 wichtigsten Finanzplätze verfügen per Stand heute über mindestens eine solche Partnerschaft, wobei die Ausgestaltung und Zielsetzungen dieser Partnerschaften je nach Land und Rechtstradition

² Zu betonen ist, dass es sich nicht um eine öffentlich-privaten Partnerschaft gemäss dem Verständnis innerhalb der Bundesverwaltung (Weisung zum Umgang mit Public Private Partnership Projekten in der Bundesverwaltung; ehemaliger Art. 52a FHV, SR 611.01) handelt, sondern um eine andere Form der Zusammenarbeit. Die PPP soll in Richtung einer sog. «Financial information sharing partnerships» (FISP) ausgerichtet werden. Der Begriff PPP ist in diesem Kontext in der internationalen Finanzbranche der gängige Fachterminus.

³ Note interpr. GAFI R 29. *Les recommandations du GAFI, février 2012, mises à jour en octobre 2021*, GAFI, Paris, p. 109.

Vgl. auch Egmont Group of Financial Intelligence Units, *Operational Guidance for FIU Activities and Exchange of Information*, para 43.

⁴ Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 17. Juni 1996, *BBl* 1996 III, S. 1131. Der Begriff «strategische Analyse» wurde 2013 vom Bundesrat näher definiert. Vgl. Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) vom 13. Dezember 2013, *BBl* 2014, S. 696.

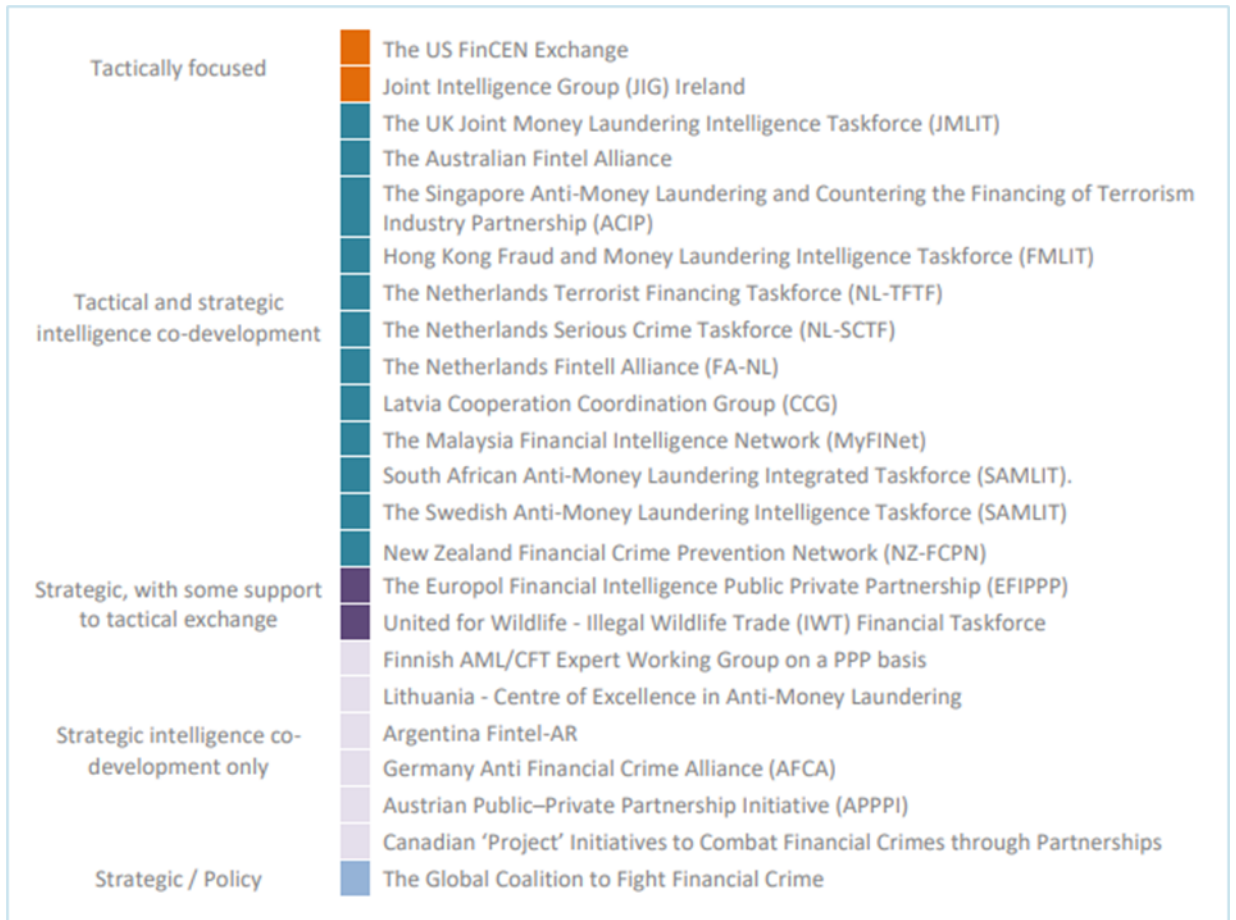


Abb. 1. Überblick über die Erscheinungsformen von PPP – Quelle RUSI (vgl. Fn 6)

sehr unterschiedlich sind und kein einheitlicher Standard für eine Zusammenarbeit respektive einen Austausch besteht. Die PPP lassen sich jedoch grob in folgende Kategorien unterteilen:

- «Strategisch» orientierte PPP: Diese Partnerschaften beschränken sich auf den Austausch strategischer Informationen über Risiken, Tendenzen und Methoden, die im Bereich der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung verwendet werden. In diesen Fällen tauschen die Behörden und die Teilnehmenden aus dem Privatsektor aggregierte Informationen aus, typischerweise statistische Daten, Indikatoren oder Typologien. Diese Daten enthalten keine Informationen über bestimmte verdächtige Personen, Kundschaft oder Konten, sondern ermöglichen es den teilnehmenden Partnern – gemeinsam basierend auf «Gesamtinformationen» – bessere

Analysen zu entwickeln, was ihnen mit einer isolierten Datenbasis nicht gelingen würde. Die in einem solchen Rahmen ausgetauschten Informationen können in gewissen Konstellationen – sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind und es von den Teilnehmenden an einem PPP als sinnvoll erachtet wird – auch gezielt öffentlich geteilt werden.

- «Taktisch» orientierte PPP: Hier findet ein Austausch von sogenannten «operativen» beziehungsweise «taktischen» Informationen statt. Folglich sind auch Daten zu laufenden Verfahren und kon-

krete Daten zu natürlichen und juristischen Personen (namentlich konkrete Finanzinformationen) Gegenstand von diesem Austausch.⁵

Daneben bestehen auch hybride Formen und PPP, die spezifischen Themen gewidmet sind (z.B. Menschenhandel). Auch in Bezug auf den Kreis der Teilnehmenden gibt es ebenfalls unterschiedliche Modelle. Teilweise sind die Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden ständige Mitglieder einer solchen Partnerschaft, teilweise nur partiell für gewisse Sachthemen und in einigen Fällen auch gar nicht.

Eine Gemeinsamkeit weisen die PPP indessen praktisch ausnahmslos auf. Sie werden in der Regel von der nationalen Financial Intelligence Unit (FIU) in irgendeiner Art und Weise koordiniert bzw. geleitet, da diese ohnehin bereits als Schnittstelle zwischen den FI und den (Strafverfolgungs-)Behörden fungiert und ein Austausch spezifischer Informationen somit etabliert ist.⁶

Die Heterogenität der unterschiedlichen PPP sowie der Umstand, dass diese sich teilweise erst kürzlich formiert haben, erschweren eine abschliessende und allgemeine Bewertung ihrer Effizienz. Dies gilt besonders für die strategisch orientierten PPP, deren Wirkung vor allem im präventiven Bereich zu erwarten und damit auch schwer quantitativ messbar sind. Bei älteren PPP, aber auch solchen, die ressourcenmässig überdurchschnittlich ausgestattet sind, liegen Angaben und Aussagen vor, die auf eine hohe Effizienz hindeuten. So sind per Stand 2022 auf die britischen JMLIT – acht Jahre nach ihrer Entstehung – die Eröffnung von ca. 950 Strafverfahren, 280 Inhaftierungen und die Beschlagnehmung von 86 Millionen £ zurückzuführen. Zwischen Juli 2018 und Juni 2019 sollen in Australien dank dem Austausch von Informationen zwischen Behörden und

dem Privatsektor im Rahmen des dortigen PPPs mehr als 2500 Kreditkartenbeträge verunmöglicht worden sein.⁷ In den letzten Jahren herrscht aufgrund weiterer ähnlicher Bewertungen international zunehmend ein Konsens über die Effektivität der in diesem Bereich entstandenen PPP-Initiativen. Es ist davon auszugehen, dass solche in der Zukunft immer mehr als «state of the art» gelten werden und als wichtiger Indikator für die Effizienz und Effektivität eines Landes in Bezug auf Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung betrachtet werden. Die jüngsten internationalen Diskussionen sehen sogar die PPP als eine Voraussetzung für eine – erwünschte – Verstärkung des nationalen und internationalen Informationsaustausches zwischen unterschiedlichen privaten Akteuren.⁸

1.2 Situation in der Schweiz

Die Schweiz verfügt derzeit auf nationaler Ebene noch über keine Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor im Bereich der Geldwäscherei- oder der Terrorismusfinanzierungsbekämpfung.⁹ Indessen sieht die Strategie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Bekämpfung der Kriminalität eine engere Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor als Eckpfeiler,¹⁰ und auch die 2020 verabschiedete Strategie der MROS sieht die Errichtung einer PPP vor.¹¹ Die EFK empfiehlt MROS in ihrem Evaluationsbericht zur Prüfung der Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei vom 20. Dezember 2021, die Errichtung einer PPP voranzutreiben und die Zusammenarbeit mit den FI auszubauen. Die Partnerschaft sollte dabei nicht nur auf die Banken beschränkt sein, sondern das ganze FI-Spektrum umfassen und diese motivieren, mehr,

⁵ Die 2014 ins Leben gerufene britische «Joint Money Laundering Intelligence Taskforce» JMLIT wird häufig als Modell für eine Partnerschaft operativer Art erwähnt. Es gibt mehr als ein Dutzend solcher Partnerschaften, grösstenteils in den Jurisdiktionen des Common-Law (z.B. Grossbritannien, USA, Australien, Neuseeland, Singapur oder Hongkong). Es finden sich aber auch im kontinentaleuropäischen Kontext einige solcher operativeren Partnerschaften, namentlich in den Niederlanden, Schweden und Lettland (vgl. hierzu Abb. 1).

⁶ Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), Five years of growth in public-private financial information-sharing partnerships to tackle crime, Royal United Services Institute, August 2020.

⁷ Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), Five years of growth in public-private financial information-sharing partnerships to tackle crime, Royal United Services Institute, August 2020, p. 8.

⁸ Vgl. dazu FATF, Stocktake on Data Pooling, Collaborative Analytics and Data Protection, FATF, Paris, 2021; Future of Financial Intelligence Sharing (FFIS), *Lessons in private-private financial information sharing to detect and disrupt crime*, Royal United Services Institute, July 2022.

⁹ Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) führt mit dem Privatsektor zwar einen institutionalisierten Austausch – insbesondere durch ihre "Kontaktgruppe Privatsektor" – Hierbei handelt es sich jedoch weder thematisch noch in Bezug auf den Kreis der Teilnehmenden um eine Partnerschaft im Sinne einer PPP.

¹⁰ EJPD, Strategische Kriminalitätsbekämpfung 2020-23, vom 22. Juni 2020.

¹¹ Vgl. Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei 2020, Kapitel. 2.2.

rechtzeitig und qualitativ besser zu melden. Weiter unterstreicht die EFK, dass ein PPP der Prävention dient und die Wirksamkeit des Geldwäschereiabwehrdispositivs der Schweiz verbessern kann.¹² Sie hebt insbesondere auch die Verpflichtung der MROS hervor, die FI im Bereich der Geldwäscherei, ihrer Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung zu sensibilisieren und damit aktiv Prävention zu betreiben. Weiter betont die EFK die Wichtigkeit des Aufbaus der strategischen Analysefähigkeit der MROS.¹³ Die Errichtung von Partnerschaften und der daraus resultierende erhöhte Informationsaustausch sind hierfür zentrale Elemente.

Die MROS ist seit September 2019 Mitglied der von Europol organisierten öffentlich-privaten Partnerschaft im Bereich Geldwäschereibekämpfung und Terrorismusfinanzierung. Die unter dem Namen «The Europol Financial Intelligence Public Private Partnership» (EFIPPP)¹⁴ bekannte öffentlich-private Partnerschaft ist Teil des neuen Kompetenzzentrums für Finanz- und Wirtschaftskriminalität von Europol «The European Financial and Economic Crime Centre – EFEC». EFIPPP vereint Vertretende verschiedener Behörden wie FIUs, Polizei- oder Zollbehörden einerseits und Vertretende des Privatsektors andererseits, insbesondere Vertretende international bedeutender Banken, zu denen auch einige Schweizer FI gehören.¹⁵ Verschiedene europäische und internationale Institutionen, wie z.B. die FATF, und Vertreter und Vertreterinnen aus dem akademischen Bereich nehmen ebenfalls mit Beobachterstatus an der öffentlich-privaten Partnerschaft teil. Im Frühjahr 2022 waren die folgenden Arbeitsgruppen im Rahmen von EFIPPP aktiv:

- «Threats & Typologies Working Group»
- «Terrorist Financing & Proliferation Financing Work Stream»
- «Crypto Assets Work Stream»
- «Business Email Compromise Work Stream»
- «Mule Accounts Work Stream»
- «Investment Fraud Work Stream»
- «Virtual IBANS Work Stream»
- «Innovation Working Group»
- «Legal Gateway Working Group»

¹² Vgl. Bericht der EFK zur Prüfung der Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei (EFK-20146) vom 20. Dezember 2021, S. 32 f.

¹³ Die EFK basiert Ihre Aussage auf der in der MGWV verankerten Aufgabenliste. Vgl. Hierzu Art. 1 Abs. 1 lit. c der MGWV-Verordnung: «Sie [MROS] sensibilisiert die Finanzintermedi-

äre für die Problematik der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung».

EFIPPP gibt den Teilnehmenden auch die Möglichkeit, sich über die Entwicklungen im Rahmen von nationalen öffentlich-privaten Partnerschaften (oder die Schaffung solcher Partnerschaften) im Kontext der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auszutauschen. Die MROS hat seit 2020 an verschiedenen Arbeitsgruppensitzungen teilgenommen. Dieser Austausch ermöglichte der MROS zu evaluieren, ob von anderen Teilnehmenden beschriebene Tendenzen eine Bedrohung für die Schweiz sein könnten. Die MROS konnte zudem ihrerseits eigene – von ihr gewonnene – Erkenntnisse zu diesen Entwicklungen teilen.

1.3 Internationale Anknüpfungspunkte – Empfehlungen der FATF und der Egmont Gruppe

Die Empfehlungen der FATF sehen die Errichtung einer oder mehrerer PPP auf nationaler Ebene nicht explizit vor. Verschiedene Empfehlungen der FATF nehmen indessen Bezug auf einen funktionierenden Informationsaustausch. Weiter weist die FATF in verschiedenen ihrer Publikationen auf die Bedeutung von Partnerschaften auf verschiedenen Stufen (innerhalb der Finanzbranche) sowie zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor hin. Sie betont, dass ein wirkungsvoller Informationsaustausch ein wesentlicher Eckpfeiler für die Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung der Proliferation darstellt. Geldwäscherei halte sich nicht an nationale Grenzen. Hindernisse im Informationsaustausch können sich negativ auf die Wirksamkeit des Dispositivs auswirken und die Machenschaften krimineller Netze ungewollt erleichtern. Der Informationsaustausch sei der Schlüssel zur Förderung von Transparenz und zum Schutz der Integrität des Finanzsystems, indem FI und die zuständigen Behörden sich gegenseitig diejenigen Informationen, Analysen und Daten zur Verfügung stellen, die zur Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erforderlich sind. Darunter würden insbesondere Trendanalysen, Verhaltensmuster und geografische Schwachstellen

äre für die Problematik der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung».

¹⁴ Europol Financial Intelligence Public Private Partnership - EFIPPP | Europol (europa.eu).

¹⁵ Per 2021 vereinigte das EFIPPP 79 Institutionen aus über 18 Ländern (EU und andere).

fallen. Sowohl der öffentliche als auch der private Sektor können dabei Quelle als auch Empfänger dieser Informationen sein.¹⁶

Auch die Egmont Gruppe¹⁷ unterstreicht die Wichtigkeit von Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor und dem daraus resultierenden Informationsgewinn und hebt insbesondere den Mehrwert eines solchen Austauschs im Bereich der strategischen Analyse hervor. Letztere zielt darauf ab, die zugrundeliegenden Muster und Tendenzen zu entschlüsseln, die eine FIU in die Lage versetzen, Schlussfolgerungen für die strategische Prävention von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu ziehen und einen Beitrag zur Formulierung von Strategien und zur Festlegung operativer Prioritäten zu leisten.¹⁸

2 Prüfauftrag des Bundesrates

Die Schweiz ist einer der wenigen grossen Finanzplätze, die bis 2022 keine solche PPP implementiert hat. Seit 2020 wurden in der Bundesverwaltung verschiedene Überlegungen angestellt, ob und wie in der Schweiz eine Partnerschaft in diesem Bereich aufgebaut werden könnte, um einen besseren Informationsaustausch zu ermöglichen, damit die Wirksamkeit des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei verbessert wird.

Am 17. November 2021 verabschiedete der Bundesrat einen Beschluss, mit dem fedpol beauftragt wurde, in Zusammenarbeit mit dem EFD und dem EDA die Möglichkeiten der Einführung einer PPP in der Schweiz zu analysieren, und darüber dem Bundesrat bis spätestens Dezember 2022 zu berichten.

3 Umsetzung des Prüfauftrages

3.1 Allgemeine Bemerkungen

fedpol/MROS hat sich bei der Umsetzung des Prüfauftrages für ein iteratives Vorgehen entschieden:

- In einem ersten Schritt sollte die Frage geklärt werden, welchen Nutzen eine PPP bringt und welche Informationen die Parteien für einen Austausch als wünschenswert erachten. Entsprechend galt es die Standpunkte der potentiellen Partner (Behörden und Finanzsektor) zu erarbeiten. Eine allfällige Schnittmenge soll die Basis für eine mögliche PPP bilden.
- In einem nachgelagerten Schritt soll dann die Frage der konkreten Umsetzung und der rechtlichen Ausgestaltung einer PPP geklärt werden.

Zwecks Erarbeitung der Standpunkte haben sich zunächst die Behörden mit den Fragestellungen auseinandergesetzt – im Anschluss wurden die Ergebnisse mit einer Expertenrunde, welche sich aus Vertretenden der Finanzbranche zusammensetzte, diskutiert.

3.2 Behördenaustausch

Zwischen Dezember 2021 und März 2022 haben sich die MROS, das SIF, das EDA/DV¹⁹ und die FINMA in Bezug auf die Notwendigkeit einer PPP und die konkreten Umsetzungsmöglichkeiten Gedanken gemacht. Der Nutzen einer PPP ist auf Behördenseite im Grundsatz unbestritten. Ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Behörden und dem privaten Sektor kann zu einem Informationsmehrwert für beide Seiten führen und die Effektivität des Abwehrdispositivs im Bereich Geldwäscherei und Terrorfinanzierung nachhaltig stärken. Es kann hier auf die Ausführungen unter Ziff. 1 hiervoor verwiesen werden.

Mit Blick auf die Ausgestaltung einer PPP gilt es zu berücksichtigen, dass der heutige Rechtsrahmen einen Informationsaustausch nur in beschränktem Mass zulässt. So bilden bereits auf Behördenseite nationale Amtshilfebestimmungen²⁰, das Amtsgeheimnis²¹ und der Datenschutz²² klare Grenzen. Auf Seiten des Finanzsektors sind insbesondere das Bankkunden- und Geschäftsgeheimnis²³ sowie ebenfalls der Datenschutz²⁴

¹⁶ Vgl. FATF Guidance – Private Sector Information Sharing, November 2017. S. 2 f. CONSOLIDATED FATF STANDARDS ON INFORMATION SHARING, November 2017.

¹⁷ Die MROS ist seit 1998 Mitglied des internationalen FIU-Netzwerks «Egmont Gruppe».

¹⁸ Vgl. Egmont Group of Financial Intelligence Units- Operational Guidance for FIU Activities and Exchange of Information.

¹⁹ EDA Direktion für Völkerrecht.

²⁰ Z.B. Art. 29, 29a und i. V. m. 30 Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) [SR 955.0].

²¹ Art. 320 Abs. 1 Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) [SR 311.0].

²² Vgl. hier insbesondere: Art. 2 i.V.m. Art. 4 i.V.m. Art. 17 Datenschutzgesetz (DSG) [SR 235.1].

²³ Art. 47 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) [SR 952.0] aber auch Art. 162 StGB (in denjenigen Fällen, wo er selbständige Bedeutung erlangt).

²⁴ Art. 2 i.V.m. Art. 4 i.V.m. Art. 12 ff. DSG.

die limitierenden Faktoren. Der Austausch von operativen Informationen ist damit nach dem heute geltenden Rechtsrahmen praktisch ausgeschlossen, zumindest ist er für alle Parteien mit erheblichen Rechtsrisiken behaftet.²⁵ Ein «taktischer» Informationsaustausch würde somit einen erheblichen Eingriff ins heutige System bedeuten und weitreichende gesetzliche Änderungen erfordern. Indessen ist ein Austausch von strategischen Informationen bereits heute möglich und ohne gesetzliche Anpassungen zeitnah umsetzbar. Wenn die Behörden Informationen mit gewissen FI teilen, müssen sie diese Unterstützung im Sinne des verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebots auch allen anderen FI anbieten. Bund und Kantone müssen sich an die Gleichbehandlung, also auch an den «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» halten.²⁶ Der in der Wirtschaftsfreiheit enthaltene Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten verlangt, dass staatliche Handlungen wettbewerbsneutral sind, d.h. den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten nicht verzerren.²⁷

In Bezug auf die Form der Zusammenarbeit gibt es heute keine rechtlichen Vorgaben. Da es sich nicht um eine gesetzlich institutionalisierte Zusammenarbeit handelt, ist die Zusammenarbeitsform frei. Möglich ist die Form einer Arbeitsgruppe, von Veranstaltungen, aber auch die regelmässige Publikation von aktuellen Erkenntnissen. Wichtig ist aber, dass eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmenden gewährleistet wird und alle den Zugang zu diesen Informationen erhalten.

Die Art der Zusammenarbeit (Form und Ausgestaltung) müsste mit dem Privatsektor definiert respektive erarbeitet werden. Da es sich bei den ausgetauschten Informationen nicht um Personendaten oder andere vertrauliche bzw. nicht öffentlich zugängliche Informationen handeln darf, sind auch keine Vertraulichkeits-erklärungen oder ähnliches erforderlich.

3.2.1 Ergebnis

- Es besteht nach Auffassung der involvierten Behörden ein konkreter Nutzen, sich über Tendenzen, Risiken und Methoden im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auszutauschen (Austausch strategischer Informationen).
- Ein solcher Austausch dient einerseits der Prävention (die FI können aus erster Hand für gewisse Themen frühzeitig sensibilisiert werden).
- Es kann im Bereich der Datenqualität zu Verbesserungen führen, verbessert die Datenlage und erhöht damit die Qualität der Meldungen der FI, sowie die strategische Analysefähigkeit von FI und Behörden.
- Eine PPP soll dem verbesserten Informationsaustausch im Rahmen des geltenden Rechts dienen. FI und Behörden können sich über Form und Inhalt des Datenflusses gezielt austauschen.
- Der heutige Rechtsrahmen schliesst einen weitergehenden Austausch von operative/taktischen bzw. nicht öffentlich zugänglichen Daten aus. Ein solcher Austausch wäre aufgrund der erforderlichen Gesetzesänderungen nur mittel- bis langfristig umsetzbar.
- Eine PPP soll primär nicht den Zweck verfolgen, normative Diskussionen zur bestehenden Gesetzessystematik zu führen. Für systemische Fragen, insbesondere auch die Weiterentwicklung von Gesetzen und Policies in der Geldwäscherei- und TF-Bekämpfung bestehen bereits andere Gefässe.²⁸ Es gelten auch die üblichen Mechanismen der Mitwirkung für Rechtsetzungsprojekte. Diese stellen bereits die Beteiligung der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes sicher.
- Der Begriff Partnerschaft ist wörtlich zu verstehen. Der Austausch soll auf Augenhöhe erfolgen und für alle Teilnehmenden gleichermaßen einen Mehrwert bringen.

3.3 Expertenrunde

²⁵ Die Rechtsrisiken ergeben sich aus der Unsicherheit, welche Inhalte genau ausgetauscht werden können. Dieses Risiko steigt je «personalisierter» sich die Daten zusammensetzen.

²⁶ Art. 27 Abs. 1 i.V.m. Art 94 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101].

²⁷ vgl. etwa GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Zürich 2017, Art. 27 N 4 ff. U.U. ist der Grundsatz der Gleichbehandlung bereits dann erfüllt, wenn es jedem FI freisteht sich am PPP respektive am Austausch zu beteiligen. Die Frage wird mit

Blick auf Zusammensetzung des PPP zu klären sein. Je nach gewähltem Modell muss die Partizipation der nicht direkt am PPP beteiligten FI geregelt werden.

²⁸ Z.B. die Arbeitsgruppe «Privatsektor» der interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) oder die vom SIF geleitete Gruppe «International standard setting Finanzmarkregulierung» (ISFIN).

Anlässlich von zwei Sitzungen im Mai und Juni 2022 wurde eine Expertenrunde bestehend aus Compliance-Fachleuten²⁹ mit den Fragestellungen rund um die PPP konfrontiert. Anlässlich des ersten Treffens wurde der Nutzen einer PPP diskutiert und die möglichen Themenfelder eines Austauschs abgesteckt. Mit Blick auf das zweite Treffen haben die Experten konkrete Vorschläge für einen Informationsaustausch erarbeitet, welche seitens MROS konsolidiert und anlässlich der zweiten Sitzung diskutiert wurden.

Ein Austausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor zwecks Steigerung der Effizienz des Geldwäschereiabwehrdispositivs wurde von allen Teilnehmenden im Grundsatz befürwortet. In Bezug auf die unter Ziff. 1 hiervor aufgezeigten Vorteile bestand unter den Experten Einigkeit. Indessen wurde aber auch klar der Standpunkt vertreten, dass die Teilnahme an der PPP und der daraus resultierende Informationsaustausch auf freiwilliger Basis erfolgen müssen und weder aus der Teilnahme noch aus der Nichtteilnahme neue Pflichten respektive Nachteile für die FI und die involvierten Organe und Mitarbeitenden derselben resultieren dürfen. Im Klartext: Die Errichtung einer PPP darf nicht dazu «missbraucht» werden, neue Meldepflichten sowie straf- und aufsichtsrechtliche Verantwortlichkeiten einzuführen. Weiter müsse es sich um einen partnerschaftlichen Austausch auf Augenhöhe handeln, dessen «Spielregeln» noch genau zu definieren sind. Namentlich dürfe die Mitarbeit in einer solchen PPP nicht dazu führen, dass die Behörden die Informationen dann gezielt gegen den Informanten ausnutzen und sich die FI damit einem zusätzlichen Risiko aussetzen. Ein Teil der Experten war der Auffassung, dass einzig aggregierte Daten Gegenstand eines solchen Austausches bilden sollten. Dies einerseits mit Blick auf den geltenden Rechtsrahmen, welcher einen weitergehenden Austausch ausschliesst, andererseits aber auch im Interesse der Rechtssicherheit: Es sei nicht die Aufgabe von Privaten Strafverfolgungsaufgaben zu übernehmen – ein Austausch von nicht öffentlich zugänglichen Informationen bzw. von operativen bzw. taktischen Daten würde diese Grenze klar aufweichen. Der andere Teil hat sich demgegenüber auch explizit für den Aus-

tausch von operativen/taktischen Daten ausgesprochen und darauf hingewiesen, dass ein «voller Informationsaustausch» die Geldwäscherei- und die Kriminalitätsbekämpfung auf ein neues Level bringen könnte. Von einigen Vertretenden wurde zudem auch die Bedeutung einer PPPs im internationalen Kontext betont. Namentlich mit Blick auf die kommende FATF-Länderevaluation der Schweiz könnte die Errichtung einer PPP als zusätzliches positives Element in der Verbesserung des Abwehrdispositivs hervorgehoben werden.

Inhaltlich waren die Vorschläge der Teilnehmenden sehr heterogen.³⁰ Konsolidiert lassen sich die folgenden 6 Themenbereiche identifizieren, zu denen nach Auffassung der Experten ein Austausch vor allem stattfinden sollte.

- Austausch von aggregierten Informationen zu spezifischen Tendenzen, Risiken oder Methoden der mutmasslichen Geldwäscherei
- Analysen von Dritten (z.B. internationale Organisationen) / Drittbehörden
- Allgemeine rechtliche Informationen
- Technische Informationen
- Informationen betreffend die Praxis der Meldestelle für Geldwäscherei
- Austausch zur Ausrichtung der PPP

3.3.1 Ergebnis

- Die Errichtung einer PPP wird von der Expertenrunde positiv aufgefasst. Das Potential für die Verbesserung des Abwehrdispositivs wird erkannt und als hoch eingeschätzt.
- Eine PPP muss auf Freiwilligkeit beruhen und darf keine zusätzlichen Pflichten und/oder Nachteile für die FI mit sich bringen.
- Die Spielregeln für den Informationsaustausch sind klar festzulegen. Die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor hat auf Augenhöhe stattzufinden.

3.4 Rechtliche Einschätzung mit Blick auf den Austausch aggregierter Daten

²⁹ Die Expertenrunde setzte sich aus Vertretenden der Finanzindustrie zusammen. Bei der Zusammensetzung wurde darauf geachtet, dass sowohl Universal-, Retail-, Vermögensverwaltungs- und Auslandsbanken vertreten waren. Gleichmassen wurden sowohl die Sprachregionen als auch der Parabankenbereich abgebildet.

³⁰ Inhaltlich gingen von den Experten insgesamt 83 Themenvorschläge für einen möglichen Informationsaustausch ein, wovon 70 als technisch machbar und 19 als derzeit rechtlich möglich eingeschätzt wurden.

Bei einem Informationsaustausch zwischen den Behörden und den FI sind die datenschutzrechtlichen Vorgaben zu beachten. Personendaten und andere von Gesetzes wegen geschützte Daten und Informationen dürfen nur in dem Umfang geteilt werden, als es die anwendbaren rechtlichen Grundlagen ausdrücklich vorsehen. Von Gesetzes wegen ist klar festgelegt, welche Informationen weitergegeben werden müssen respektive können und zu welchem Zweck. Ausserhalb dieser engen Grenzen gibt es rechtlich gesehen keine Möglichkeiten für den Austausch von Personendaten oder besonders schützenswerter Daten und Informationen. Derzeit kann ein Informationsaustausch zwischen Behörden und dem Privatsektor nur in dem Umfang erfolgen, wie dieser auch mit der restlichen Öffentlichkeit erfolgen könnte resp. es dürfen nur öffentlich zugängliche Daten ausgetauscht werden. Als Leitplanke in Bezug auf die mögliche Granularität der austauschbaren Informationen kann auf die Flughöhe der Informationen gemäss Art. 23 MGwV (insbesondere Art. 1 Abs. 1 lit c. i.V.m. Abs. 2 lit. d und f.) verwiesen werden. So können strategische Analysen der MROS mit den FI geteilt werden, sofern diese keinen Rückschluss auf Personendaten erlauben und auch eine Veröffentlichung möglich wäre. Bei diesem Informationsaustausch ist aber immer auch die Gleichbehandlung der Marktteilnehmenden zu gewährleisten. Auch der Privatsektor kann mit der MROS und den anderen Marktteilnehmenden Informationen austauschen, sofern es sich nicht um Personendaten und/oder nicht öffentlich zugängliche Informationen handelt.³¹ Die diesbezügliche Einschätzung muss aber weiterhin den einzelnen FI obliegen. So kann je nach Konstellation die Lieferung von gewissen Informationen bei einem FI möglich sein, bei einem anderen vielleicht aufgrund seiner Grösse hingegen bereits Rückschlüsse auf Personendaten ermöglichen. Die Bekanntgabe der Daten muss deshalb jeweils im konkreten Einzelfall geprüft werden. Generell kann jedoch die Aussage gemacht werden: Je aggregierter die Informationen aufbereitet sind, desto weniger problematisch ist ein Informationsaustausch. Auch der Austausch von technischen und juristischen Informationen ohne Personenbezug ist grundsätzlich möglich.

4 Konsultation der Branche und eingegangene Stellungnahmen

Die Ergebnisse aus dem Behördenaustausch und aus dem Austausch mit den Experten wurde Anfang September 2022 den Branchenvertretenden zur Stellungnahme übermittelt. Die folgenden Branchenverbände: Forum SRO, Koordination Inlandbanken (KIB), Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (AFBS), Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), Verband Schweizer Regionalbanken (VSRB/ABRS), Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB/ABPS) wurden zur Stellungnahme eingeladen.

Seitens der Branchenverbände sind diverse Stellungnahmen eingegangen. Ebenfalls haben sich diverse FI³² separat zum vorliegenden Bericht vernehmen lassen:

- Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg Swissbanking) weist darauf hin, dass ein starker Schweizer Finanzplatz auf eine wirksame Geldwäschereibekämpfung und damit auch auf eine starke Meldestelle für Geldwäscherei MROS angewiesen ist. Die Branche unterstütze deshalb den Ansatz einer PPP in der Schweiz, und möchte an der Ausarbeitung eines tragfähigen Konzeptes aktiv mitarbeiten. Noch seien viele für die Branche zum Teil zentrale Fragen offen. Letztere liessen sich aber gemeinsam bearbeiten bzw. beantworten, damit sie im Markt Akzeptanz finden und für den Finanzplatz einen möglichst grossen Nutzen generieren. Für den Erfolg einer PPP sei daher schon in der Konzeptphase eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Branche und Behörden unerlässlich. Das von fedpol/MROS vorgeschlagene iterative und inkludierende Vorgehen werde von Swissbanking explizit begrüsst. Dabei sei es aus Sicht des Dachverbandes unerlässlich, dass auch die MROS mit den nötigen Ressourcen und Mittel ausgestattet werde und im Bericht an den Bundesrat explizit den Auftrag einfordere, dieses vielversprechende Dossier zusammen mit der Branche zu entwickeln.
- Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) betont, dass sich die geplante PPP in einer ersten Phase auf den Austausch strategischer Informationen beschränken solle und ein Austausch von taktischen Informationen zu gegebener Zeit geprüft werden solle. Zentral sei, dass die Umsetzung einer PPP nicht zu einem einseitigen Informationsgewinn für die Behörden führe, sondern auch die FI davon

³¹ Vgl. Ziff. 4.2. hiervor.

³² Wurden nicht direkt zur Stellungnahme eingeladen, haben sich aber trotzdem vernehmen lassen.

profitieren können. Die genaue Zusammensetzung der PPP – vor allem von Seiten Behörden – sei noch nicht definiert und müsse vorgängig geregelt werden. Im Weiteren stimmt der VSKB mit dem Ergebnis des Berichts überein und betont abschliessend die Elemente «Freiwilligkeit» und «Gleichbehandlung» als Grundvoraussetzung einer PPP. Innerhalb der PPP dürfen nur anonymisierte Daten Gegenstand eines Austausches sein, welche von der MROS vorgelegt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Bankkunden, die bei mehreren FI ein Konto haben, identifiziert werden könnten. Ein FI würde somit eine Strafe wegen fahrlässiger Verletzung des Bankkundengeheimnisses riskieren. Zusätzlich könnten sich die FI wegen einer Verletzung von Art. 37 GwG strafbar machen.

- Die Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB/ABPS) zeigt sich skeptisch und ist der Auffassung, dass PPPs nur in denjenigen Ländern konkret etwas bewirkt hätten, in denen ein taktischer oder ein gemischter Ansatz verfolgt werde. Der vom Bericht favorisierte Austausch im strategischen Bereich werde voraussichtlich wenig bewirken und sei folglich ein ineffizientes Model. Eine PPP, welche einen Austausch taktischer Informationen nicht beinhalte, ist nach Auffassung der VSPB «ineffizient». Im Weiteren wäre es gemäss VSPB hilfreich, die im Bericht erwähnten gemischten PPPs besser zu verstehen. Diese Ansätze sollten ebenfalls sorgfältig und vorab geprüft werden. Ebenfalls würden die Fragen der Zusammensetzung einer PPP (Bankentypus, Angebotene Dienstleistungen, Sprachregion etc.), der Spielregeln, der Gleichbehandlung sowie der möglichen Inhalte eines Austauschs im Bericht zwar aufgeworfen – diese Elemente müssten aber unbedingt präzisiert und vertieft werden, bevor der Bericht dem Bundesrat vorgelegt werde. Letztere seien heikel und müssten zuerst mit dem Privatsektor besprochen werden, bevor eine PPP formell ins Leben gerufen werde könne. Abschliessend weist die VSPB darauf hin, dass nicht eine PPP für die «Galerie» – sprich für das Wohlgefallen gegenüber der FATF – errichtet werden solle, sondern eine PPP, welches dem gesamten Schweizer Bankenplatz etwas bringe. Falls hierfür Gesetzesänderungen notwendig sein sollten, so müsse man diesen Prozess halt in Kauf nehmen.
- Der Verband Schweizer Regionalbanken begrüsst die Schaffung einer PPP und sieht dieses als Chance, einen niederschweligen Austausch zwischen verschiedenen Behörden einerseits und der Privatwirtschaft andererseits zu schaffen. Ziel müsse es sein, die Massnahmen im Bereich Terrorismusfinanzierung- und Geldwäschereibekämpfung risikoadäquat und praxistauglich zu orientieren. Mit dem Rückgriff auf eine bewährte Vertretung der Bankenbranche könnten die nächsten Schritte rasch umgesetzt werden.³³
- Das Forum SRO betont, dass es für die Schweiz wichtig sei, über eine qualitativ hochwertige «öffentlich-private Partnerschaft» zu verfügen. Das schweizerische Selbstregulierungssystem enthalte bereits diese gewünschte Durchlässigkeit. Der strategische Aspekt einer PPP sei aufgrund des heute bestehenden Austauschs mit MROS und anderen Behörden bereits grossmehrheitlich abgedeckt respektive fortgeschritten und es brauche wenig, um eine PPP zu formalisieren. Das Forum SRO weist abschliessend darauf hin, dass den privaten Akteuren dasselbe Mass an Austausch wie das, zu welchem sie den Behörden gegenüber verpflichtet sind, gewährt werden solle. Ein bilateraler Austausch könne in der Tat die Präventionsbemühungen deutlich verstärken.
- Die weiteren eingereichten Stellungnahmen äussern sich zur Errichtung einer PPP und zum gewählten Vorgehen in positiver Weise.

5 Gesamtergebnis und Würdigung

Seitens der Branche werden der Nutzen und die Wirksamkeit einer PPP nicht bestritten. Im Gegenteil, die Errichtung einer PPP wird im Grundsatz von sämtlichen Branchenverbänden begrüsst. Indessen bestehen in Bezug auf die Frage, wie eine PPP formiert und welche Inhalte im Rahmen einer PPP ausgetauscht werden sollen, unterschiedliche Meinungen und Ansätze. Als «kleinster gemeinsamer Nenner» wird jedoch auch von den Branchenverbänden ein Austausch strategischer

³³ Hierfür würde sich der bewährte Verteilungsschlüssel eignen, der die Vielfalt der Geschäftsmodelle der Bankenbranche wider-

spiegelt: Je eine Vertretung der beiden Grossbanken, der Raiffeisengruppe, des VAS, der VAV, der VSPB, des VSKB und des VSRB.

Informationen erachtet – wenn auch teilweise der Nutzen von taktischen Informationen als höher eingeschätzt wird (wobei die damit verbundenen Schwierigkeiten anerkannt werden). Die Einwände, dass vieles in Bezug auf die Umsetzung noch unklar sei, sind verständlich. Sie widerspiegeln jedoch das vorliegend gewählte Vorgehen. Mit dem mehrstufigen Vorgehen seitens der Behörden wurde das Ziel verfolgt, in einer ersten Phase die Grundlagen zu schaffen, damit ein Grundsatzentscheid über die Errichtung einer PPP getroffen werden kann. Dieses Ziel wurde vorliegend erreicht. Die Frage der Umsetzung ist nachgelagert und soll – wie von der Branche auch unisono verlangt – zusammen mit dem Privatsektor erarbeitet werden. Dieses Vorgehen lässt den nötigen Spielraum, um eine PPP von Anfang an auf die Bedürfnisse der Finanzbranche und der Behörden auszurichten. Es bietet zudem die nötige Flexibilität eine PPP an die sich kurz- bis mittelfristig stellenden nationalen und internationalen Gegebenheiten und Anforderungen auszurichten und die Strukturen der PPP evolutiv weiterzuentwickeln. Auch wenn vorerst mit dem «kleinsten gemeinsamen Nenner» gestartet wird, ist eine Weiterentwicklung der PPP z.B. in eine operativ/taktische Richtung damit langfristig nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil – das Einbinden aller beteiligten Kräfte schafft die erforderlichen Grundlagen hierfür.

6 Fazit

Insgesamt sind sich sowohl die Behördenseite als auch die Finanzbranche einig, dass die Errichtung einer PPPs zur Verbesserung des Abwehrdispositivs in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorfinanzierung einen massgeblichen Beitrag leisten kann.

Als gemeinsame Basis wird der Austausch von aggregierten Informationen im strategischen Bereich erachtet. Die Spielregeln für den Informationsaustausch sind klar festzulegen. Die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor hat auf Augenhöhe stattzufinden.

Die Abklärungen seitens fedpol/MROS sind soweit abgeschlossen, dass ein Grundsatzentscheid über die Errichtung einer PPP getroffen werden kann.