

Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung: Die Schweiz setzt die revidierten Gafi-Empfehlungen um

Die Schweiz misst dem Erhalt eines integren Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Sie tut das Erforderliche, um zu verhindern, dass dieser für kriminelle Zwecke missbraucht wird. Die internationalen Standards für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung von 1989 waren in den letzten Jahren Gegenstand einer tiefgreifenden Revision, die 2012 abgeschlossen wurde. Während das Schweizer Recht die revidierten Standards bereits weitgehend umsetzt, sind gewisse Anpassungen nötig, um die Standards effektiver zu erfüllen und die Geldwäschereibekämpfung weiter zu verstärken. Der Bundesrat hat eine entsprechende Botschaft verabschiedet.



Die revidierten Gafi-Empfehlungen sehen für alle betroffenen Bereiche Massnahmen vor, die dem Risiko der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung angepasst sind.

Foto: Keystone

Die alten internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung stammten aus dem Jahr 1989. Sie bedurften somit einer tiefgreifenden Revision. Im Februar 2012 präsentierte die Groupe d'action financière (Gafi) den Mitgliedern ihre neuen Empfehlungen.

Die Schweiz hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei errichtet, das präventive und repressive Massnahmen verbindet. Obwohl die schweizerische Gesetzgebung be-

reits heute weitgehend im Einklang mit den Vorgaben der Gafi steht, zeigen die neuen Gafi-Standards und die im Jahre 2005 durch die Gafi vorgenommene Länderprüfung auf, dass noch Lücken bestehen, die Anpassungen erfordern. Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2013 eine Botschaft über das neue Bundesgesetz zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Gafi zuhanden des Parlaments übermittelt. Die Vorlage zielt darauf ab, das Schweizer System an den internationalen Standard anzupassen und die Wirksamkeit des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu verstärken. Die bundesrätliche Botschaft beinhaltet Änderungen zu folgenden Punkten:

- Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien;
- Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person;
- Schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei;
- Politisch exponierte Personen;
- Vorschriften über die Barzahlung bei Fahrnis- sowie bei Grundstückkäufen;
- Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei;

Kasten 1

Die Groupe d'action financière

Die Groupe d'action financière (Gafi) ist das wichtigste internationale Gremium für die Zusammenarbeit gegen die Geldwäscherei, die Terrorismusfinanzierung und neu die Finanzierung von Massenvernichtungswaffen. Die Hauptaufgabe der 1989 in Paris gegründeten Organisation ist es, Methoden der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und neu der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen zu identifizieren und die Politik zur Bekämpfung dieser Phänomene auf internationaler Ebene zu vereinheitlichen.



Dr. Riccardo Sansonetti
Leiter Sektion Finanzkriminalität, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Bern



Patricia Steck
Stv. Sektionsleiterin Finanzkriminalität, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Bern

- Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung.

Die Änderungen sollten bis zur nächsten Gafi-Evaluation 2015 umgesetzt worden sein.

Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien

Die im Bereich der Transparenz von juristischen Personen vorgesehenen Massnahmen regeln einerseits die neuen Pflichten, die sich aus der Revision der Gafi-Standards ableiten, und andererseits die Mängel, die bei der letzten Evaluation festgestellt wurden. Die revidierten Standards verlangen von der Schweiz insbesondere, dass sie hinsichtlich der Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen und in Bezug auf die Transparenz nicht börsenkotierter Gesellschaften mit Inhaberaktien aktiv werden muss. In der Frage der Inhaberaktien sind auch die Vorgaben des *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* zu erfüllen, welche die Identifizierung der einzelnen Aktieninhaber vorzuschreiben.

Die vorgeschlagene gesetzliche Lösung bietet den Gesellschaften mit Inhaberaktien die Wahl zwischen verschiedenen Möglichkeiten:

- Meldung des Aktionärs an die Gesellschaft betreffend seiner Identität; ab einer Beteiligung von 25% des Kapitals oder der Stimmen: Meldung der Identität der wirtschaftlich Berechtigten;
- Meldung des Aktionärs an einen Finanzintermediär gemäss Definition des Geldwäschereigesetzes (GwG¹);
- erleichterte Umwandlung von Inhaber- in Namenaktien;
- Ausgabe der Inhaberaktien in Form von Bucheffekten. In diesem Fall muss die zentrale Verwahrungsstelle der Aktien von der Gesellschaft bezeichnet worden sein, und sie muss auf die Identifikationsdaten zugreifen können, die vom Finanzintermediär, der die Identifizierung des Aktionärs vorgenommen hat, erhoben wurden.

Die Meldepflicht der Identität der wirtschaftlich Berechtigten ab einer Beteiligung von 25% gilt auch für Namenaktionäre von nicht börsenkotierten Gesellschaften und für Teilhaber von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH). Schliesslich wird die Eintragungspflicht von Stiftungen in das Handelsregister mit einer Änderung des Zivilgesetzbuchs auf alle Stiftungen – einschliesslich der Familien- und der kirchlichen Stiftungen ausgeweitet.

Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Die Gafi-Empfehlungen schreiben vor, dass der Finanzintermediär die Identität der wirtschaftlich Berechtigten einer Geschäftsbeziehung systematisch identifizieren und anhand eines risikobasierten Ansatzes überprüfen muss. Diese Anforderung 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 von nicht börsenkotierten Gesellschaften oder von Tochtergesellschaften solcher Firmen eingeführt wird. Ferner schlägt der Entwurf in Ergänzung zu den geltenden Bestimmungen die Einführung abgestufter Sorgfaltspflichten bei der Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen von operativen Gesellschaften vor.

Schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

Die Gafi hat die Liste der Straftaten, die zwingend Vortaten zur Geldwäscherei darstellen, mit «Steuerdelikten im Bereich der direkten und indirekten Steuern» ergänzt, ohne sie jedoch näher zu definieren. Die Staaten können sich darauf beschränken, nur die nach innerstaatlichem Recht als schwer geltenden Straftaten in ihr Recht aufzunehmen. In der Schweiz waren das bis zur Ausarbeitung dieser Vorlage die Verbrechen im Sinne des Strafgesetzbuches.

Bei den *indirekten Steuern* sieht der Gesetzesentwurf vor, den Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 VStrR², der einen Verbrechenstatbestand umschreibt, so auszuweiten, dass nicht nur der grenzüberschreitende Warenverkehr, sondern auch andere vom Bund erhobene Steuern erfasst werden. Das betrifft namentlich die Mehrwertsteuer auf Lieferungen im Inland und auf Dienstleistungen sowie die Verrechnungssteuer.

Bei den *direkten Steuern* schlägt der Gesetzesentwurf eine Änderung des im Strafgesetzbuch enthaltenen Ansatzes betreffend Vortaten zur Geldwäscherei vor, anstatt einen Verbrechenstatbestand in der Steuergesetzgebung zu verankern. Neu sollen nicht nur die Verbrechen, sondern auch der Steuererbetrug nach Artikel 186 DBG³ oder nach Artikel 59 StHG⁴, 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

Kasten 2

Nationale Risikoanalyse

Die Revision der Gafi-Standards 2012 bedeutete einen Paradigmenwechsel auf internationaler Ebene. Die Länder müssen nun ihre Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken systematisch bewerten und auf dieser Basis Massnahmen treffen, um diese Risiken wirksam zu vermindern.^a Die Umsetzung der internationalen Standards muss durch eine periodische Bewertung aller Risiken auf nationaler Ebene begleitet werden. Der Bundesrat hat zu diesem Zweck die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verstärkt und eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Federführung des Eidgenössischen Finanzdepartements geschaffen. Die nationale Risikoanalyse wird es der Schweiz erlauben, ihr Dispositiv zu optimieren, indem es in den Bereichen, in denen das Risiko als hoch erachtet wird, ausgebaut und in Bereichen mit geringerem Risiko gelockert wird. Die von der Arbeitsgruppe durchgeführten Analysen werden die Bemühungen der Finanzintermediäre bei der Risikobewertung unterstützen.

a Empfehlung 1 der Gafi; vgl. www.fatf-gafi.org, Key Content: Fatf Recommendations.

1 Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, SR 955.0).
 2 Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0).
 3 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11).
 4 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14).

und dessen Revision nicht zu präjudizieren. Dies steht im Gegensatz zum Vorschlag, der in Vernehmlassung gegangen war. So bleiben beide Vorlagen vollständig voneinander getrennt. 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 mit Verdachtsmeldungen zu Bagatelldfällen überschwemmt wird. Der Schwellenwert ist angemessen. Die Schädigung des Gemeinwesens an Vermögenswerten, die er darstellt, ist gross genug, um die Einstufung als Geldwäschereivortat zu rechtfertigen.

Politisch exponierte Personen

Die Revision der Gafi-Empfehlungen brachte – gestützt auf den risikobasierten Ansatz – eine Identifikationspflicht der politisch exponierten Personen (PEP) mit sich. Diese Identifikationspflicht bezieht sich sowohl auf inländische PEP wie auch auf Personen, die bei einer internationalen Organisation eine wichtige Funktion ausüben oder ausgeübt haben (PEP von IO). Die Sorgfaltspflichten, die für alle Arten von politisch exponierten Personen gelten, betreffen auch deren Familienangehörige und ihnen nahestehende Personen. Der Gesetzesentwurf sieht daher vor, im GwG eine Definition der inländischen PEP mit führenden öffentlichen Funktionen sowie der PEP von IO, die unter die Grunddefinition der Gafi fallen, hinzuzufügen. Er enthält die Einführung von Sorgfaltsmassnahmen in Anwendung des risikobasierten Ansatzes für die zwei neu geschaffenen PEP-Kategorien. Letztere gelten – im Gegensatz zu den ausländischen PEP – nicht a priori als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko.

Vorschriften über die Barzahlung bei Fahrnis- und Grundstückkäufen

Im Rahmen der letzten Evaluation der Schweiz hat die Gafi festgestellt, dass bestimmte Berufsgattungen im Nichtfinanzsektor den Anforderungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei ungenügend unterstellt sind. Zu diesen Berufsgattungen gehört auch der Immobilienhandel. Verschiedene parlamentarische Vorstösse fordern die Unterstellung der Immobilienhändler und der Notare unter das GwG. Anstatt diese beiden Berufsgattungen per se zu unterstellen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass ein Finanzintermediär nach GwG beizuziehen ist, wenn bei einem Grundstückkauf der Anteil einer Zahlung 100 000 Franken übersteigt. Diese Zah-

lungsmodalität ist im Kaufvertrag festzuhalten. Für Fahrniskäufe ist eine ähnliche Pflicht ebenfalls vorgeschlagen.

Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei

Schon die Änderung des GwG vom 21. Juni 2013, die am 1. November 2013 in Kraft getreten ist, räumte der Meldestelle für Geldwäscherei (Mros) neue Kompetenzen ein, um bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen. Darin enthalten ist auch die Befugnis, mit ausländischen Gegenstellen unter gewissen Bedingungen Finanzinformationen auszutauschen und die Einzelheiten der Zusammenarbeit mit diesen zu regeln. Um die Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems gemäss Gafi-Standards zu erhöhen, sind nun zusätzliche Massnahmen vorgesehen.

Zur Erstellung qualitativ hochstehender Analysen benötigt die Mros Zugang zu einem möglichst breiten Spektrum an finanziellen und administrativen Daten sowie zu Informationen von Strafverfolgungsbehörden. Deshalb soll die interne Amtshilfe so ausgestaltet werden, dass andere Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden der Mros auf Ersuchen hin alle Informationen liefern müssen, die für die Analysen der Verdachtsmeldungen erforderlich sind.

Zudem soll die Meldestelle über ausreichend Zeit verfügen, um ihre Analysen zu vertiefen. 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 durch die Mros vor. Dies erlaubt eine eingehendere Analyse und begrenzt gleichzeitig die Zeit, während der ein 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 aus der Schweiz abfliessen 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.

Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung

Hier geht es darum, im GwG ein formelles Verfahren einzuführen, das den Umgang mit ausländischen Listen durch die Bundesbehörden 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 auf Erfüllung formaler Minimalanforderungen hin geprüft werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) entscheidet nach Anhörung der interessierten Departemente über die Weiterleitung der Listen an die Aufsichtsbehörden (d.h. 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 eine gelistete Person in eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion involviert ist, so hat er eine Verdachtsmeldung zu erstatten. Bisher wird die Meldepflicht erst bei einem begründeten Verdacht ausgelöst. Die Neuerung dehnt 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. **I**



Certificate of Advanced Studies Foreign Affairs and Applied Diplomacy

Course Start: 7 March 2014

ZHAW School of Management and Law – 8400 Winterthur
www.fad.zhaw.ch

Building Competence. Crossing Borders.

Zürcher Fachhochschule

