



April 2015

Fachliche Erläuterung

Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière GAFI

Dr Riccardo Sansonetti

Leiter der Sektion Finanzkriminalität

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Bern

Einleitung

Die Schweiz misst dem Erhalt eines integren Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Sie hat in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung errichtet, das präventive und repressive Massnahmen verbindet. Die internationalen Standards für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung wurden in den letzten Jahren einer tiefgreifenden und 2012 abgeschlossenen Revision unterzogen. Das Schweizer Recht ist mit den revidierten Standards der GAFI bereits weitgehend im Einklang. Die neuen Standards und die bei der Länderprüfung 2005 aufgezeigten Lücken haben zum «Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière» geführt, welches das Parlament am 12. Dezember 2014 verabschiedet hat (BBl 2014 9689-9706). Das Gesetz ist aus einer breiten Konsultation der interessierten Kreise und der im Parlament intensiv diskutierten «Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)» (BBl 2014 605-720) hervorgegangen. Es führt in acht Bundesgesetzen (ZGB, OR, SchKG, StGB, VStrR, KAG, GwG und BEG) rund fünfzig neue Bestimmungen in folgenden acht Themen ein.

1. Eintragung von kirchlichen und Familienstiftungen

Mit einer Änderung des Zivilgesetzbuchs wird die Eintragungspflicht von Stiftungen in das Handelsregister dergestalt ausgeweitet, dass alle Stiftungen einschliesslich der kirchlichen und der Familienstiftungen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes die Eintragung

vornehmen müssen (Art. 6b Abs. 2^{bis} SchIT ZGB). Bei den Anforderungen an die Eintragung wird der Bundesrat die besonderen Verhältnisse der kirchlichen Stiftungen berücksichtigen.

2. Wirtschaftlich berechtigte Person

Die GAFI-Empfehlungen schreiben vor, dass der Finanzintermediär die Identität der wirtschaftlich Berechtigten einer Geschäftsbeziehung systematisch feststellen und anhand eines risikobasierten Ansatzes überprüfen muss. Künftig hält das Gesetz in der massgeblichen Bestimmung zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 GwG) ausdrücklich fest, dass der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechtigte Person mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt feststellen muss. Der Finanzintermediär muss von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte natürliche Person ist, namentlich wenn die Vertragspartei nicht mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist oder daran Zweifel bestehen, sowie in jedem Fall, wenn die Vertragspartei eine Sitzgesellschaft oder eine operativ tätige juristische Person ist (Art. 4 Abs. 2 GwG). Eine Ausnahme bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person besteht, wenn die Vertragspartei eine börsenkotierte Gesellschaft oder eine von einer solchen Gesellschaft mehrheitlich beherrschte Tochtergesellschaft ist (Art. 4 Abs. 1 in fine GwG). Schliesslich legt das GwG in Artikel 2a Absatz 3 fest, wer als wirtschaftlich berechtigte Person von operativ tätigen juristischen Personen gilt.

3. Transparenz von juristischen Personen einschliesslich Gesellschaften mit Inhaberaktien

Die Massnahmen des Gesetzgebers in Bezug auf die Transparenz von juristischen Personen ergeben sich aus der Revision der GAFI-Standards und den Kritikpunkten der letzten Länderprüfung der Schweiz durch die GAFI. Die revidierten Standards erfordern vor allem Massnahmen hinsichtlich der Transparenz nicht börsenkotierter Gesellschaften mit Inhaberaktien und bei der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen. In der Frage der Inhaberaktien erfüllt das neue Gesetz auch die Vorgaben des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch in Steuersachen, wonach die einzelnen Aktieninhaber festgestellt werden müssen. Zu diesem Zweck wird eine Meldepflicht des Inhaberaktionärs sowie der wirtschaftlich berechtigten Person an nicht börsenkotierten Gesellschaften ab einem gewissen Beteiligungswert eingeführt. Nach der neuen Gesetzgebung haben Gesellschaften mit Inhaberaktien vier Möglichkeiten:

- 1) Der Aktionär meldet der Gesellschaft den Erwerb von Inhaberaktien und muss, sobald seine Beteiligung den Grenzwert von 25 Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen erreicht oder überschreitet, die wirtschaftlich berechtigte Person melden. Der Aktionär meldet seinen Vor- und Nachnamen oder seine Firma sowie die Adresse (Art. 697i OR). Aktionäre, die den Grenzwert von 25 Prozent erreichen oder überschreiten, müssen der Gesellschaft den Vor- und Nachnamen und die Adresse der natürlichen Person melden, für die sie letztendlich handeln, mit anderen Worten der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 697j OR). Neue Aktionäre müssen den Meldepflichten innert Monatsfrist nachkommen; ansonsten können sie ihre Mitgliedschaftsrechte nicht ausüben, und ihre Vermögensrechte verwirken (Art. 697m OR). Wer beim Inkrafttreten des Gesetzes bereits Inhaberaktien hält, hat für die Meldung sechs Monate Zeit (Art. 3 Übergangsbestimmungen der Änderung vom 12. Dezember 2014).
- 2) Die Meldung wird nicht der Gesellschaft erstattet, sondern einem Finanzintermediär im Sinne des GwG (Art. 697k OR).

- 3) Die erleichterte Umwandlung von Inhaberaktien in Namenaktien (Art. 704a OR).
- 4) Die 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 vom Finanzintermediär, der die Feststellung des Aktionärs vornimmt, erhobenen Feststellungsdaten zugreifen können (Art. 23a BEG).

Die Pflicht zur Meldung der wirtschaftlich Berechtigten gilt auch für Namenaktionäre von nicht börsenkotierten Gesellschaften und für Teilhaber von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), sobald eine Beteiligung von 25 Prozent erreicht oder überschritten wird (Art. 697j und Art. 790a OR).

4. 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 diese jedoch näher auszuführen. Die Staaten können sich bei der Umsetzung darauf beschränken, nur die nach innerstaatlichem Recht als schwer geltenden Straftaten in ihr Recht aufzunehmen. Bei den indirekten Steuern wird die seit 1. Februar 2009 bestehende Vortat (qualifizierter Abgabebetrug im Sinne von Art. 14 Abs. 4 VStrR), die einen Verbrechenstatbestand umschreibt, so ausgeweitet, dass nicht mehr nur der grenzüberschreitende Warenverkehr, sondern auch andere vom Bund erhobene Steuern erfasst werden. Dazu gehören insbesondere die Mehrwertsteuer auf Lieferungen im Inland und auf Dienstleistungen sowie die Verrechnungssteuer.

Bei den direkten Steuern nimmt das neue Gesetz keinen Verbrechenstatbestand in die Steuergesetzgebung auf, sondern ändert stattdessen den Ansatz im Strafgesetzbuch in Bezug auf die Vortaten zur Geldwäscherei. Neu sollen auch der Steuerbetrug nach Artikel 186 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) oder nach Artikel 59 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), bei denen es sich um Vergehen handelt, als Vortat zur Geldwäscherei gelten, sofern die hinterzogenen Steuern 300 000 Franken pro Steuerperiode übersteigen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass sie auf dem aktuellen Steuerstrafrecht beruht und dessen Revision nicht vorgreift. Der Schwellenwert von über 300 000 Franken an hinterzogenen Steuern zielt darauf ab, die neue Vortat auf schwere Fälle zu begrenzen. Die Schädigung des Gemeinwesens an Vermögenswerten, die er darstellt, ist nach Ansicht des Bundesrates und des Gesetzgebers gross genug, um die Einstufung als Geldwäschereivortat zu rechtfertigen.

5. Politisch exponierte Personen (PEP)

Die Revision der GAFI-Empfehlungen brachte – gestützt auf den risikobasierten Ansatz – die Pflicht zur Identifizierung politisch exponierter Personen (PEP) mit sich. Diese bezieht sich sowohl auf inländische PEP als 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 die ihnen nahestehenden Personen. Das GwG enthält neu eine Definition der ausländischen PEP und hält fest, dass Geschäftsbeziehungen zu diesen sowie zu ihnen nahestehenden Personen in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko gelten (Art. 2a Abs. 1 und 2 und Art. 6 Abs. 3 GwG). Diese Bestimmungen waren zuvor in der GwV-FINMA enthalten. Ausserdem hat der Gesetzgeber im GwG den Begriff der inländischen PEP mit führenden öffentlichen Funktionen sowie der PEP von internationalen Organisationen oder bei internationalen Sportverbänden bestimmt. Die internationalen Sportverbände umfassen

alle vom Internationalen Olympischen Komitee (IOK) anerkannten nichtstaatlichen Organisationen, die auf globaler Ebene eine offizielle Sportart regeln, sowie das IOK selbst (Art. 2a Abs. 5 GwG). Für die zwei neu geschaffenen PEP-Kategorien wurden Sorgfaltsmassnahmen nach dem risikobasierten Ansatz eingeführt. Anders als diejenige der ausländischen PEP gelten diese Kategorien somit nicht a priori als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko.

6. Vorschriften über die Barzahlung bei Fahrnis- und Grundstückkäufen

Im Rahmen der letzten Länderprüfung der Schweiz 2005 hat die GAFI festgestellt, dass Schwächen im Zusammenhang mit der Unterstellung bestimmter Berufsgattungen im Nichtfinanzsektor unter die Anforderungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei bestehen. Dazu gehört der Immobiliensektor. Auf nationaler Ebene haben parlamentarische Vorstösse wiederholt die Unterstellung der Immobilienhändler und der Notare unter das GwG gefordert. Der Gesetzgeber hat nun bestimmt, dass natürliche und juristische Personen, die gewerblich mit Gütern handeln und dabei Bargeld entgegennehmen (Händlerinnen und Händler nach Art. 2 Abs. 1 Bst. b GwG) bei Barzahlungen über 100 000 Franken besondere Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Diese bestehen aus der Identifizierung der Vertragspartei, der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, der Dokumentation, der Abklärung von Hintergründen und Zweck eines Geschäfts, wenn dieses ungewöhnlich erscheint oder Anhaltspunkte vorliegen, dass das Bargeld aus einem Verbrechen oder qualifizierten Steuervergehen herrühren könnte sowie der Pflicht zur Meldung eines begründeten Verdachts (Art. 8a Abs. 1 und 2 und Art. 9 Abs. 1^{bis} GwG). Die Pflichten werden vom Bundesrat in einer Verordnung konkretisiert (Art. 8a Abs. 5 GwG). Die Händlerinnen und Händler haben die Wahl, Zahlungen von über 100 000 Franken in bar unter Anwendung der Sorgfaltspflichten selbst entgegenzunehmen oder diese über einen Finanzintermediär abzuwickeln (Art. 8a Abs. 4 GwG). Sie müssen eine Revisionsstelle mit der Prüfung der Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten beauftragen (Art. 15 GwG).

7. Verdachtsmeldesystem und Kompetenzen der MROS

Die GAFI verlangt ein wirksames Verdachtsmeldesystem, in dem die «Financial Intelligence Unit» (FIU) – in der Schweiz die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) – eine zentrale Rolle spielt. Nach den Anforderungen der GAFI muss mit der Analyse der FIU ein Mehrwert gegenüber den erhaltenen oder vorhandenen Informationen erzielt werden. Die FIU muss über genügend Zeit verfügen, um ihre Analysen durchführen und so ihre Unterstützungs- und Filterfunktion gegenüber den Strafverfolgungsbehörden wahrnehmen zu können.

Eine vom Parlament am 21. Juni 2013 verabschiedete und am 1. November 2013 in Kraft getretene Änderung des GwG hat der MROS bereits neue Kompetenzen eingeräumt, um bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen. Dazu gehört auch die Befugnis, mit ausländischen Gegenstellen unter gewissen Bedingungen Finanzinformationen auszutauschen und die Einzelheiten dieser Zusammenarbeit in Verständigungsvereinbarungen (MoUs) zu regeln. Das Gesetz vom 12. Dezember 2014 enthält nun zusätzliche Massnahmen, um die Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems gemäss GAFI-Standard zu erhöhen und um die Arbeit der meldenden Stellen, wie sie die Finanzintermediäre darstellen, zu erleichtern.

Der Gesetzgeber hat verschiedene Anpassungen des Verdachtsmeldesystems beschlossen. Unter anderem löst die Verdachtsmeldung des Finanzintermediärs nicht mehr automatisch eine fünftägige Vermögenssperre aus. Diese schweizerische Besonderheit war von der GAFI bemängelt worden und bereitete den Finanzintermediären Schwierigkeiten. Das Gesetz sieht

nun eine Frist von zwanzig Werktagen für die Analyse der Verdachtsmeldungen durch die MROS vor (Art. 9 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 5 GwG). In dieser Zeit können Kundenaufträge ausgeführt werden. Leitet die MROS aufgrund ihrer Analyse die Meldung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter, teilt sie dies dem Finanzintermediär mit, der die betreffenden Vermögenswerte daraufhin für längstens fünf Werktage sperrt. Dies gilt auch für Verdachtsfälle in Bezug auf Terrorismusfinanzierung, ausser wenn eine Übereinstimmung («Matching») mit einer ausländischen Terroristenliste vorliegt. In diesem Fall bleibt das bisherige Recht bestehen, und die Meldung des Finanzintermediärs löst automatisch eine Vermögenssperre von fünf Tagen aus (Art. 9 Abs. 1 Bst. c und 10 Abs. 1^{bis} GwG; siehe auch Ziffer 8). In Bezug auf das Kundeninformationsverbot über eine Verdachtsmeldung führt das Gesetz ein Ausnahme ein, wenn es um die Wahrung eigener Interessen des Finanzintermediärs im Rahmen eines Zivilprozesses oder eines straf- oder Verwaltungsverfahren geht. In diesem Fall darf der Finanzintermediär den Kunden darüber informieren, dass er Meldung erstattet hat.

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 hat der Gesetzgeber die interne Amtshilfe ausgeweitet, so dass andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden der MROS auf Ersuchen hin alle erforderlichen Informationen liefern müssen, die sie für die Analyse der Verdachtsmeldungen benötigt (Art. 29 Abs. 2 GwG).

8. Gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung

Der Gesetzgeber führt eine formelle Rechtsgrundlage ein, die den Umgang der Bundesbehörden mit ausländischen, gestützt auf die Resolution 1373 des UNO-Sicherheitsrates erstellten Listen regelt. Das GwG sieht vor, dass solche ausländischen Listen von Personen und Organisationen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit geprüft werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) entscheidet nach Anhörung der interessierten Departemente über die Weiterleitung der Listen an die Aufsichtsbehörden (FINMA und Eidgenössische Spielbankenkommission). Die Aufsichtsbehörden erhalten ihrerseits die formelle Kompetenz, die Listen an die Finanzintermediäre und Selbstregulierungsorganisationen weiterzuleiten. Der Gesetzgeber hat auch die Pflichten der Finanzintermediäre bestimmt, die die Listen von den Aufsichtsbehörden erhalten. Weiss ein Finanzintermediär aufgrund seiner Abklärungen oder hat er Grund zur Annahme, dass eine gelistete Person oder Organisation in eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion involviert ist, so muss er der MROS Meldung erstatten und die Vermögenswerte umgehend sperren (Art. 9 Abs. 1 Bst. c und Art. 10 Abs. 1^{bis} GwG).

Fazit

Das Schweizer Recht erfüllt die neuen GAFI-Anforderungen weitgehend. Die Anpassungen, die mit dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 erfolgen, sind für eine effiziente Umsetzung der internationalen Standards aber unerlässlich. So kann die Schweiz den Anforderungen des Global Forum bis Mitte 2015 gerecht werden und bei der vierten Länderprüfung der GAFI, die 2015 beginnt, ein konformes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorweisen.