

Vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 9. August 2018

Vernehmlassung zur Änderung des Geldwäschereigesetzes: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum titelerwähnten Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

Grundsätzliches:

Auch 20 Jahre nach ihrer Einführung hinkt die Schweizer Anti-Geldwäscherei-Gesetzgebung in wichtigen Bereichen den internationalen Mindeststandards nach wie vor hinterher. Heute beschränkt sich das Schweizer Anti-Geldwäscherei-Dispositiv auf die Regulierung finanzintermediärer Tätigkeiten, also auf solche Tätigkeiten, bei denen ein direkter Zugriff auf fremde Vermögenswerte besteht. Spätestens die Datenleaks und die von den Strafverfolgungsbehörden und den Medien aufgedeckten Geldwäschereifälle der letzten Jahre zeigen aber, dass Geldwäscher ein zunehmend breiteres Spektrum von Dienstleistungen in Anspruch nehmen und sich nicht auf die Finanzintermediation beschränken. Vielmehr verwenden sie immer komplexere rechtliche Konstrukte für die Verschleierung der illegalen Herkunft ihrer Gelder. Dabei hat sich eine eigentliche Schattenwirtschaft herausgebildet, bei der Schweizer Akteure prominent beteiligt sind. Alleine die Enthüllungen der Panama Papers zeigten auf, dass Schweizer Anwälte in grossem Stil bei der Gründung von problematischen Sitzgesellschaften beteiligt sind. Ferner weichen Geldwäscher zunehmend auf wenig regulierte Sektoren aus, wie insbesondere auf den Immobilien- und den Luxusgütersektor. Auch hierfür erweist sich die Schweiz als besonders attraktiv und setzt sich erheblichen Geldwäschereirissen aus. Transparency International Schweiz hat diese Zusammenhänge bereits ausführlich dargelegt in den beiden kürzlich veröffentlichten Berichten «Offene Türen für illegale Gelder: Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor»¹ und «Geschäfte im Halbdunkeln, Wieso das Geldwäschereigesetz auf nicht-finanzintermediäre Tätigkeiten auszuweiten ist»². Auch zeigt die jüngste ländervergleichende Studie von Transparency International zur Umsetzung der G20-Prinzipien zum wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen, dass die Schweiz auch hier in zentralen Bereichen den führenden Ländern hinterher hinkt³. Die

¹ Siehe <https://transparency.ch/publikationen/offene-tueren-fuer-illegale-gelder-geldwaescherei-im-schweizer-immobiliensektor/>.

² Siehe https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/08/Bericht_TIFormat_20180808-komprimiert.pdf.

³ Siehe <https://transparency.ch/publikationen/g20-including-switzerland-leaders-or-laggards-in-transparency/>.

Schweiz steht deshalb – leider, aber zu Recht – einmal mehr international unter Druck. Die Financial Action Task Force (FATF) hat in ihrer kürzlich erfolgten Länderprüfung die Schweiz in besagten Punkten kritisiert und verlangt die Beseitigung dieser und weiterer Schlupflöcher.

Wir begrüßen deshalb den vorliegenden Entwurf, der das erklärte Ziel hat, Empfehlungen der FATF an die Schweiz umzusetzen. Es besteht in der Tat dringender Handlungsbedarf, die vorhandenen Lücken im Schweizer Anti-Geldwäschereidispositiv rasch und wirksam zu beseitigen. Es darf nicht sein, dass in der Schweiz selbst oder mit Hilfe von Schweizer Akteuren ausserhalb der Schweiz Geld gewaschen wird. Solche Aktivitäten schaden nicht nur dem internationalen Ansehen unseres Landes, sondern auch dem Schweizer Finanzplatz und der gesamten Volkswirtschaft; sie untergraben überdies die Rechtsstaatlichkeit und allzu oft auch die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer solcher illegaler Gelder.

Gesamtwürdigung der Vorlage:

Im Rahmen einer Gesamtwürdigung der Vorlage begrüßen wir die vorgeschlagenen Änderungen. Sie gehen zentrale bestehende Lücken im Schweizer Anti-Geldwäschereidispositiv an und tragen wesentlich zu einer verbesserten Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei bei. Aus unserer Sicht besonders begrüßenswert sind (Einzelheiten und Begründung siehe unten unter «Würdigung im Einzelnen»):

- die Ausdehnung des Geltungsbereichs des GwG auf nicht-finanzintermediäre Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts und damit verbunden die Unterstellung der entsprechenden Dienstleistenden unter angemessene Sorgfaltspflichten;
- die Einführung der Pflicht zur Verifizierung der vom Kunden erhaltenen Angaben;
- die Einführung der Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten.

Leider geht die Vorlage in einigen Punkten noch nicht weit genug und nimmt ausserdem Bereiche, bei denen ebenfalls dringender Handlungsbedarf besteht, überhaupt nicht an die Hand. Die Vorlage muss aus unserer Sicht in den folgenden Hauptpunkten dringend verbessert werden (Einzelheiten und Begründung siehe unten unter «Würdigung im Einzelnen»):

- Die Einführung von Sorgfaltspflichten für Dienstleistungen von Beraterinnen/Beratern muss ergänzt werden mit einer Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht. Ferner genügt die vorgeschlagene Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten von Beraterinnen/Beratern durch ein Revisionsunternehmen nicht. Um die Einhaltung der Geldwäschereigesetzgebung gewährleisten zu können, müssen Beraterinnen/Berater der Aufsicht der Finma oder einer Selbstregulierungsorganisation unterstellt werden.
- Auch bei Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien bestehen erhebliche Geldwäschereigefahren. Auch diese Dienstleistungen sollten deshalb dem GwG unterstellt werden und damit sollten auch für diese Dienstleistungen angemessene Sorgfalts- und Meldepflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei bestehen.
- Das Gleiche gilt für die Finanz- und Anlageberatung. Auch bei dieser Tätigkeit bestehen erhebliche Geldwäschereigefahren. Auch die Finanz- und Anlageberatung sollte deshalb dem GwG unterstellt werden und damit sollte auch für sie angemessene Sorgfalts- und Meldepflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei bestehen.
- Ferner bestehen im Kunst- und Luxusgütersektor erhebliche Geldwäschereirisiken. Auch Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Kunst- und Luxusgütern

sollten deshalb dem GwG unterstellt werden und damit sollten auch für diese Dienstleistungen angemessene Sorgfalts- und Meldepflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei bestehen (die Vorlage beschränkt sich auf die Regelung von Barzahlungen im Bereich Edelmetalle und Edelsteine sowie von Ankäufen von Altedelmetallen).

Würdigung im Einzelnen:

1. Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater)

Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates (dargelegt in der Vernehmlassungsvorlage) und der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (dargelegt im Bericht «National Risk Assessment: Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen» vom November 2017), dass bei beratenden Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts durch Schweizer Akteure im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trust erhebliche Geldwäschereifahren bestehen. Unsere eigene Risikoanalyse haben wir kürzlich in unserem Bericht «Geschäfte im Halbdunkeln, Wieso das Geldwäschereigesetz auf nicht-finanzintermediäre Tätigkeiten auszuweiten ist» dargelegt und verweisen darauf⁴. Auch die OECD hat in der Länderprüfung der Schweiz (Phase 4) vor einigen Wochen auf diese Risiken und mit Nachdruck auf den damit verbundenen Handlungsbedarf hingewiesen⁵.

Wir begrüßen deshalb ausdrücklich die vorgeschlagenen konsequenten Massnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei in diesem Bereich.

1.1 Geltungsbereich (Art. 2 Abs. 1 Bst. c)

Wir unterstützen den vorgeschlagenen Geltungsbereich. Er umfasst die wesentlichen risikobehafteten Tätigkeiten. Indem ein risikobasierter Ansatz verfolgt wird, ist der Vorschlag auch verhältnismässig. Aus unserer Sicht macht ausserdem Sinn, dass gleichzeitig auch ein tätigkeitsbezogener Ansatz gewählt wird und damit die Sorgfaltspflichten für alle Personen gelten, die eine entsprechende Dienstleistung erbringen, unabhängig von ihrem Berufsstand. Auch begrüßen wir, dass sowohl das Vorbereiten als auch das Erbringen der Tätigkeiten erfasst wird. Wir erachten es als ausserordentlich wichtig, dass der vorgeschlagene Geltungsbereich bestehen bleibt und nicht etwa beschnitten wird, weil sonst erneut Schlupflöcher entstünden, die für Geldwäscherei missbraucht werden könnten.

⁴ Siehe https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/08/Bericht_TIFormat_20180808-komprimiert.pdf.

⁵ Siehe Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Switzerland.

1.2 Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater (Art. 8b)

Die vorgeschlagenen Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater erachten wir als gut und angemessen. Wir begrüßen sie.

1.3 Scheitern der Erfüllung von Sorgfaltspflichten (Art. 8c)

Auch diese Bestimmung unterstützen wir.

1.4 Organisatorische Massnahmen (Art. 8d)

Auch diese Bestimmung unterstützen wir.

1.5 Ablehnung oder Abbruch der Geschäftsbeziehung (Art. 10b)

Auch diese Bestimmung unterstützen wir.

1.6 Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler sowie Beraterinnen und Berater (Art. 15 Abs. 1-4 und 6 sowie Art. 11 Abs. 2)

Die gesetzliche Auferlegung von Sorgfaltspflichten alleine genügt nicht, um Geldwäscherei wirkungsvoll zu bekämpfen. Eine solche Verpflichtung muss zwingend mit einer effektiven Aufsicht über die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtung ergänzt werden. Die vorgeschlagene Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch ein Revisionsunternehmen hat zweifellos den Vorteil der Einfachheit. Allerdings sind wir der Auffassung, dass eine solche Lösung, entgegen der Darstellung im erläuternden Bericht (S. 11), nicht wirkungsvoll sein kann. Dies bereits deshalb, weil ein Revisionsunternehmen allfällige Verletzungen der gesetzlichen Sorgfaltspflichten oftmals nicht erkennen kann; es ist nämlich zu weit weg von der durch die Beraterinnen/Berater ausgeübten Dienstleistungen. Wir beantragen deshalb, die Beraterinnen/Berater der Aufsicht durch die Finma oder durch eine Selbstregulierungsorganisation zu unterstellen. Die Aufsichtsbehörde muss ferner mit wirkungsvollen Sanktionskompetenzen ausgestattet werden.

Aus den gleichen Gründen sollten auch die Händlerinnen/Händler der Aufsicht durch die Finma oder durch eine Selbstregulierungsorganisation unterstellt werden.

Antrag: Wir beantragen die Unterstellung der Händlerinnen/Händler und der Beraterinnen/Berater unter die Aufsicht der Finma oder einer Selbstregulierungsorganisation, die mit wirkungsvollen Sanktionskompetenzen auszustatten ist.

1.7 Einführung einer Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei

Die Vorlage verzichtet auf die Einführung einer Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei. Begründet wird dies mit der Wahrung des gesetzlichen Berufsgeheimnisses und dem Umstand, dass keine Finanzflüsse involviert sind. Wir bedauern diesen Vorschlag. Wenn bei Verdacht auf Geldwäscherei lediglich das Mandat abgelehnt oder niedergelegt und keine Verdachtsmeldung an MROS ge-

tätigt werden muss, kann ein Geldwäschereifall behördlich nicht geahndet werden, weil die Behörden davon nicht Kenntnis erhalten. Damit verbunden entfällt die abschreckende Wirkung der Meldepflicht; anders als in weiten Teilen des Auslands kann ein Krimineller somit weiterhin ohne eine Strafverfolgung zu riskieren auf Schweizer Dienstleister zugehen. Er kann letztlich so lange suchen, bis er einen Schweizer Dienstleister findet, der die erwünschte Dienstleistung erbringt.

Wir befürworten deshalb die Einführung einer Meldepflicht. Beraterinnen und Berater sollten MROS eine Meldung erstatten müssen, wenn sie wissen oder den begründeten Verdacht haben, dass ihre Dienstleistung zum Zweck der Geldwäscherei missbraucht wird. Die Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht bildet festen Bestandteil bereits des heutigen GwG, wird überdies auch von der FATF gefordert und hat sich in langjähriger Praxis bewährt.

Der Meldepflicht sollten alle Beraterinnen/Berater unterstehen, mithin auch Anwältinnen/Anwälte und Notarinnen/Notare. Sonst besteht bei Anwältinnen/Anwälten und Notarinnen/Notaren weiterhin ein Schlupfloch für Geldwäscherei und damit verbunden die Gefahr der Verlagerung von heiklen Beratungsdienstleistungen weg von Akteuren ohne Berufsgeheimnis hin zu den Anwältinnen/Anwälten und Notarinnen/Notaren. Auch bei einer solchen Pflicht wird das gesetzliche Berufsgeheimnis der letzteren gewahrt. Wenn Klientinnen/Klienten die Dienstleistungen von Anwältinnen/Anwälten und Notarinnen/Notaren mit dem erkennbaren Zweck der Geldwäscherei beanspruchen, handelt es sich um ein zukünftiges Delikt, das mithilfe der Anwältin/des Anwalts oder der Notarin/des Notars begangen werden soll. Der gesetzliche Vertrauensschutz Klient – Anwalt (bzw. Notar) ist bei derartigem Verhalten von der ratio legis des Berufsgeheimnisses jedoch nicht erfasst. Vielmehr bezweckt das Berufsgeheimnis den Schutz der Klientin/des Klienten bei bereits begangenen Unrecht, nicht bei erst zu begehenden Delikten. Die Klientin/der Klient, zu deren/dessen Schutz das Anwaltsgeheimnis dienen soll, missbraucht mit einer solchen Tat die Institution und verdient damit keinen Schutz. Diese Regelung ist international bereits erprobt; sie bildet etwa in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien geltendes Recht⁶.

Diese Meldepflicht sollte uneingeschränkt auch dann gelten, wenn Anwältinnen/Anwälte und Notarinnen/Notare finanzintermediäre Dienstleistungen erbringen. Art. 9 Abs. 2 GwG sollte entsprechend präzisiert werden.

Aus den gleichen Gründen sollte die Meldepflicht auch für die Händlerinnen und Händler gelten.

Antrag: Wir beantragen die Streichung des vorgeschlagenen Art. 10b und die Aufnahme einer Meldepflicht. Händlerinnen und Händler sowie Beraterinnen und Berater, Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare eingeschlossen, sollten MROS unverzüglich Meldung erstatten müssen, wenn sie wissen oder den begründeten Verdacht haben, dass ihre Dienstleistung zum Zweck der Geldwäscherei missbraucht wird.

2. Einführung von Sorgfaltspflichten für Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien

Immobilien gelten als besonders attraktive Anlageform für illegale Vermögenswerte. Sie machen weltweit rund 30 Prozent der konfiszierten illegalen Vermögenswerte aus. Mehrere aktuelle Studien

⁶ Siehe unseren Bericht «Geschäfte im Halbdunkeln, Wieso das Geldwäschereigesetz auf nicht-finanzintermediäre Tätigkeiten auszuweiten ist» https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/08/Bericht_TIFor-mat_20180808-komprimiert.pdf.

belegen gravierende Geldwäschereirisiken im Immobiliensektor, gerade in Ländern mit starkem Finanzplatz und ausgebautem Luxusgütersektor, wie dies in der Schweiz der Fall ist⁷.

Auch der Schweizer Immobiliensektor erweist sich als attraktiv für Geldwäscherei, wie neue Untersuchungen zeigen. Neben der hohen Stabilität des Landes und grossen Attraktivität als Wohn- und Ferienort tragen dazu insbesondere erhebliche Lücken im Anti-Geldwäscherei-Dispositiv bei. Noch sind die effektiv den Schweizer Strafverfolgungsbehörden und der Öffentlichkeit bekannten Geldwäschereifälle im Immobiliensektor einigermaßen überschaubar. Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor ist aber eine Tatsache und Experten gehen generell von einer hohen Dunkelziffer aus. Die bis heute bekannten Fälle bilden deshalb nur die Spitze des Eisbergs. Schliesslich muss uns in der Schweiz das aus anderen finanzplatzstarken Ländern bekannte hohe Ausmass der Geldwäscherei im Immobiliensektor zu denken geben, bestehen im Schweizer Immobiliensektor doch zu weiten Teilen vergleichbare Geldwäschereirisiken. Geldwäscherei im Schweizer Immobiliensektor dürfte deshalb weit verbreiteter sein, als bislang angenommen wurde⁸.

Trotzdem verzichtet die Vorlage auf die Einführung von Sorgfaltspflichten für Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Schweizer Immobilien, obwohl im erläuternden Bericht bezeichnenderweise darauf hingewiesen wird, dass der FATF-Standard explizit auch für diese Dienstleistungen Sorgfaltspflichten verlangt. Zur Begründung wird angeführt, der Schweizer Immobilienhandel sei bereits weitgehend vom bestehenden Geltungsbereich des GwG erfasst (S. 12 Bericht).

Diese Begründung ist unzutreffend und damit äusserst irreführend. Zunächst kann nicht gesagt werden, der Schweizer Immobilienhandel sei weitgehend vom bestehenden Geltungsbereich des GwG erfasst, weil Barzahlungen von mehr als CHF 100'000.- im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf einer Immobilie Sorgfaltspflichten auslösten. Derartige Barzahlungen mögen vereinzelt zwar vorkommen, bilden aber eine zu vernachlässigende Randerscheinung. Die allermeisten getätigten Kauf- und Verkaufsgeschäfte von Schweiz Immobilien werden demgemäss von dieser Bestimmung nicht berührt.

Ferner ist die Darstellung unzutreffend, der Kauf und Verkauf einer Schweizer Immobilie sei vom Geltungsbereich des GwG erfasst, sobald diese über einen Finanzintermediär abgewickelt würden, weil der Finanzintermediär Sorgfaltspflichten unterworfen sei. Die Finanzintermediäre sind nämlich oftmals nicht genügend in eine Immobilientransaktion involviert, um Geldwäscherei tatsächlich erkennen zu können. Eine Konstellation, bei der Geldwäscherei in vielen Fällen nicht aufgedeckt wird, bildet insbesondere diejenige, bei welcher der Käufer den Kaufpreis über einen ausländischen Finanzintermediär überweisen lässt. Wenn der Käufer der Schweizer Liegenschaft ein Ausländer ist, dürfte diese Konstellation besonders häufig auftreten. Bei dieser Konstellation bestimmen sich die vom ausländischen Finanzintermediär vorzunehmenden Sorgfaltspflichten nach den Geldwäschereivorschriften des Sitzstaats des ausländischen Finanzintermediärs. Wenn diese Vorschriften ungenügend sind, nicht durchgesetzt werden oder der Finanzintermediär Geheimhaltungspflichten unterliegt, die es verunmöglichen, die Empfängerbank auf Risiken hinzuweisen, bleibt der Geldwäschereifall unentdeckt. Insbesondere wird in diesen Fällen auch der verkäuferseitig involvierte Finanzintermediär den Geldwäschereifall nicht erkennen.

⁷ Siehe die entsprechenden Hinweise mit Belegen in unserem Bericht <https://transparency.ch/publikationen/offene-tueren-fuer-illegale-gelder-geldwaescherei-im-schweizer-immobiliensektor/>, S. 9 f.

⁸ Siehe dazu unten sogleich sowie ausführlich in unserem Bericht <https://transparency.ch/publikationen/offene-tueren-fuer-illegale-gelder-geldwaescherei-im-schweizer-immobiliensektor/>, S. 10 ff.

Weitere gravierende Schlupflöcher kommen hinzu. Wir beschränken uns vorliegend auf die Erwähnung der zwei wichtigsten⁹: 1) Sämtliche in eine Immobilientransaktion involvierten Behörden unterliegen keinen Sorgfaltspflichten zur Erkennung von Geldwäscherei, weder die Grundbuchämter noch die Lex Koller-Behörden. Auch sämtliche involvierte Privatakteure unterliegen in aller Regel (es sei denn, sie fungieren als Finanzintermediäre oder Händlerinnen/Händler, was nur selten vorkommt) keinen Sorgfaltspflichten, geschweige denn Meldepflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei. Dies gilt sogar für die Notarinnen/Notare und für die Immobilienmaklerinnen/Immobilienmakler. 2) Die Schweizer Grundbuchführung erleichtert Geldwäscherei und die Aufdeckung derselben erheblich. So ist sie unvollständig, weil ihr wesentliche Angaben, wie insbesondere die Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten am Grundstück, fehlen, um Geldwäschereifälle aufdecken zu können. Ferner ist sie intransparent, weil die Angaben zum Kaufpreis, ein wichtiges Indiz für allfällige Geldwäschereifälle, nicht öffentlich zugänglich sind. Schliesslich ist das Abfragesystem für die Aufdeckung von Geldwäscherei untauglich, weil ausschliesslich grundstückbezogen abgefragt werden muss und nicht nach systematischen Kriterien, wie beispielsweise nach dem Namen des (verdächtigen) Eigentümers, abgefragt werden kann.

Es gelingt deshalb in vielen Konstellationen erschreckend einfach, mit Geldern illegaler Herkunft Schweizer Immobilien erwerben zu können, ohne dass dies entdeckt wird. Der Geltungsbereich des GwG muss deshalb dringend ausgedehnt werden auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien, damit auch für diese Dienstleistungen angemessene Sorgfalts- und Meldepflichten bestehen.

Dies ist auch international erkannt: Die FATF hat die Schweiz in ihrer kürzlich erfolgten Länderprüfung in diesem Bereich deutlich kritisiert und verlangt die Behebung der bestehenden Schlupflöcher für Geldwäscherei. Insbesondere fordert auch die FATF die Schweiz auf, den Geltungsbereich des GwG auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien auszuweiten und damit auch diese Dienstleistungen angemessenen Sorgfalts- und Meldepflichten zu unterwerfen, wie dies der FATF-Standard verlangt¹⁰. Die Schweiz steht auch im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten schlecht da: Die EU-Geldwäscherichtlinie unterstellt Immobilienmakler, Notare und andere selbständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen den Vorgaben zur Verhinderung von Geldwäscherei, wenn sie für ihre Klienten in den Kauf und Verkauf von Immobilien involviert sind¹¹. Soeben wurde die Richtlinie gar ausgedehnt auf die Vermietung von Immobilien durch Immobilienmakler¹².

Antrag: Wir beantragen die FATF-konforme Ausweitung des Geltungsbereichs des GwG auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Immobilien und die FATF-konforme Festlegung von Sorgfalts- und Meldepflichten in diesem Bereich.

Zudem sind die diesbezüglichen Erläuterungen in der bundesrätlichen Botschaft dahingehend zu korrigieren, dass die Schweiz in diesem Bereich die FATF-Standards bis dato *nicht* erfüllt.

⁹ Für eine ausführliche Darstellung sämtlicher wesentlicher Schlupflöcher siehe unseren Bericht <https://transparency.ch/publikationen/offene-tueren-fuer-illegale-gelder-geldwaescherei-im-schweizer-immobiliensektor/>, S. 16 ff.

¹⁰ Siehe FATF-Länderprüfung Schweiz vom Dezember 2016, insbesondere S. 35, 39, 197, 238.

¹¹ Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

¹² Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32018L0843>.

3. Einführung von Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Finanz- und Anlageberatung

Die Schweiz ist weltweit führend im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft. Kein anderer Staat beherbergt mehr fremdes Vermögen. Im Jahr 2016 wurden in der Schweiz Vermögen in der Höhe von CHF 6'650,8 Milliarden verwaltet, wovon der Anteil ausländischen Vermögens fast 50% betrug¹³. Neben den Banken erbringt in der Schweiz aber auch eine Vielzahl anderer Akteure Vermögensverwaltungsdienstleistungen. Zu diesen zählen unter anderen die unabhängigen Vermögensverwalter. Es gibt in der Schweiz derzeit rund 2'300 unabhängige Vermögensverwalter, die einer SRO angeschlossen sind. Sie verwalten ein Vermögen von rund 560 Milliarden Franken¹⁴. Die Vermögensverwaltung ist grundsätzlich vom Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes erfasst. Neben der eigentlichen Vermögensverwaltung erbringen Schweizer Akteure aber zahlreiche Dienstleistungen auch im Bereich der Finanz- und Anlageberatung. Dabei ist das Spektrum breit: Finanz- und Anlageberatungsdienstleistungen werden erbracht von Finanzintermediären wie Banken und unabhängigen Vermögensverwaltern als auch von Anwälten, Notaren, anderen unabhängigen juristischen Berufstätigen, Treuhändern und dergleichen. Solange diese Dienstleistungen keinen Zugriff auf Kundenvermögen mitumfassen und sich beispielsweise auf beratende Tätigkeiten beschränken, sind sie vom Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes nicht erfasst. Es bestehen diesfalls also keine Sorgfalts- und Meldepflichten zur Verhinderung von Geldwäsche. Erst die grossen Datenleaks der letzten Jahre, darunter insbesondere die Panama Papers, haben das Ausmass dieser Gesetzeslücken in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt.

Wir beantragen deshalb die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes auf diese Dienstleistungen.

Antrag: Wir beantragen die Ausdehnung des Geltungsbereichs des GwG auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Finanz- und Anlageberatung und die Festlegung von angemessenen Sorgfalts- und Meldepflichten in diesem Bereich.

4. Einführung von Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Kunst- und Luxusgütern

In einer kürzlich publizierten Untersuchung von Transparency International werden erhebliche Geldwäschereirisiken im Kunst- und Luxusgütersektor aufgezeigt. Gelder illegaler Herkunft werden gemäss der Studie in grossem Stil in Kunst- und Luxusgüter, wie beispielsweise Luxusyachten, teure Autos, Schmuck oder Kunstobjekte investiert. Betroffen sind finanzplatzstarke Länder mit ausgebautem Kunst- und Luxusgütersektor. Die Studie legt dar, dass sich Kunst- und Luxusgüter als Wohlstandszeichen gut als Bestechungsgeschenke und aufgrund ihres hohen Werts gut als Anlageobjekte für Gelder illegaler Herkunft eignen. Zudem ist der Erwerb von Kunst- und Luxusgütern auch für den eigenen Konsum attraktiv und bildet so oftmals Motiv für korrupte oder andere illegale Handlungen. Der weltweite Kunst- und Luxusgütermarkt ist ausserdem in den letzten Jahren signifikant gewachsen.

¹³ Swiss Banking 2017, Bankenbarometer 2017, S. 8, http://www.swissbanking.org/de/medien/statements-und-medienmitteilungen/bankenbarometer-2017-stabilitaet-auchin-widrigem-umfeld/20170831-5130-dok-bankenbarometer-2017_de.pdf.

¹⁴ ZHAW 2014, Regulierungskostenanalyse zum Finanzinstitutgesetz, S. 11-12, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35406.pdf>.

Stark begünstigend für Geldwäscherei wirken Regulierungslücken¹⁵. Im Kunst- und Luxusgütersektor weisen selbst die FATF-Empfehlungen empfindliche Lücken auf. Sie erfassen bloss das Edelmetall- und Edelsteingeschäft; alle anderen Bereiche des Kunst- und Luxusgütersektors werden vernachlässigt¹⁶.

Die Schweiz verfügt über einen ausgebauten Kunst- und Luxusgütersektor. Sie bildet gar einen der weltweit bedeutendsten Kunsthandelsplätze¹⁷ und bewegt sich auch im Uhren-, Schmuck- sowie Edelmetall- und Edelsteingeschäft unter den führenden Ländern¹⁸. Die in der Studie von Transparency International herausgestellten hohen Geldwäschereirisiken erstrecken sich somit auch auf die Schweiz. Geldwäschereibegünstigend wirken sich zudem die besonderen Eigenarten der Schweizer Zollfreilager aus, die ermöglichen, dass Waren vertraulich gelagert werden können¹⁹. Besonders schwerwiegend für das Geldwäscherei-Risiko in der Schweiz kommt hinzu, dass der Kunst- und Luxusgütersektor vom Schweizer Anti-Geldwäscherei-Dispositiv in den meisten Fällen gar nicht erfasst wird. Das aktuelle Geldwäschereigesetz weist in diesem Bereich noch grössere Lücken auf als die FATF-Empfehlungen.

Wir begrüssen deshalb die vorgeschlagene Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und den Edelsteinhandel (Art. 8a Abs. 4*bis* und 5 zweiter Satz) und die Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen (Änderungen im Edelmetallkontrollgesetz). Diese Massnahmen genügen aber bei weitem nicht, um die bestehenden Geldwäschereifahren in diesem Bereich effektiv anzugehen. Wir beantragen deshalb, auch in diesem Bereich den Geltungsbereich des GwG auszuweiten. Ausserdem sollte der Schwellenwert bei Bargeschäften gesenkt werden für den gewerblichen Handel mit allen Gütern und nicht bloss für den Edelmetall- und Edelsteinhandel.

Auch in diesem Bereich ist uns die EU voraus. Sie hat soeben den Kunsthandel der EU-Geldwäscherrichtlinie unterstellt²⁰. Ferner liegt der Schwellenwert bei Bargeschäften im Bereich des Handels mit Gütern einheitlich bei 10'000.- Euro²¹.

¹⁵ Siehe Transparency International 2017, Tainted Treasures – Money Laundering Risks in Luxury Markets, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/tainted_treasures_money_laundering_risks_in_luxury_markets.

¹⁶ Siehe The FATF Recommendations 2012, Rec. 22, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

¹⁷ Dominiert wird der globale Kunstmarkt von den USA, Großbritannien und China, die zusammen einen Marktanteil von über achtzig Prozent ausmachen. Danach folgen Frankreich, Deutschland und die Schweiz. Siehe dazu etwa: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/185914/umfrage/marktanteile-der-laender-am-weltweiten-kunstmarkt/>.

¹⁸ Siehe etwa Deloitte, Global Power of Luxury Goods 2017, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/consumer-industrial-products/gx-cip-globalpowers-luxury-2017.pdf>; Kering, Reference document 2016, http://www.kering.com/sites/default/files/document/kering_referencedocument2016.pdf.

¹⁹ Siehe dazu Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT) 2015, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, S. 112, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/42572.pdf>; «Geldwäsche im Kunsthandel ist einfach», in: Handelszeitung, 12.5.2015, <https://www.handelszeitung.ch/politik/undurchsichtig-geldwasche-im-kunsthandel-ist-einfach>.

²⁰ Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32018L0843>.

²¹ Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

Antrag: Wir beantragen die Ausdehnung des Geltungsbereichs des GwG auf Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf und Verkauf von Kunst- und Luxusgütern und die Festlegung von Sorgfalts- und Meldepflichten in diesem Bereich.

Ferner beantragen wir, den Schwellenwert bei Bargeschäften im Bereich des gewerblichen Handels mit allen Gütern und nicht bloss im Bereich des Edelmetall- und Edelsteinhandels auf CHF 15'000.- zu senken.

5. Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 erster Satz)

Wir begrüssen den Änderungsvorschlag. Die Verifikation der Kundenangaben zur wirtschaftlichen Berechtigung durch Finanzintermediäre stellt aus unserer Sicht eine zentrale Massnahme dar, um die Bekämpfung der Geldwäscherei in der Schweiz zu verbessern. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird diesem Defizit entgegengewirkt.

6. Aktualisierung der Kundendaten (Art. 7 Abs. 1^{bis})

Auch die Schliessung dieser bestehenden empfindlichen Lücke im derzeitigen Schweizer Anti-Geldwäschereidispositiv begrüssen wir. Das bisherige Fehlen der Pflicht zur Aktualisierung der Kundendaten trägt massgeblich dazu bei, dass die Schweizer Finanzintermediäre weiterhin in Geldwäschereifälle verwickelt sind.

Schlussbemerkung

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des GwG, ergänzt mit den vorliegend von uns vorgebrachten Änderungsanträgen bilden aus unserer Sicht unabdingbare Massnahmen, damit in der Schweiz Geldwäscherei inskünftig effektiver bekämpft werden kann. Es wäre aus unserer Sicht verfehlt, nur die gravierendsten Gesetzeslücken zu schliessen, um den enhanced-follow-up Prozess der FATF möglicherweise knapp zu überstehen. Diesfalls wäre die Wahrscheinlichkeit nämlich hoch, dass in den nächsten grossen Korruptionsskandalen erneut die Namen von Schweizer Akteuren auftauchen würden. Dies gilt es zu verhindern. Sonst bleibt der ausländische Druck auf die Schweiz unvermindert bestehen und das internationale Ansehen der Schweiz, der Schweizer Finanzplatz und die gesamte Volkswirtschaft der Schweiz nehmen weiterhin Schaden. Als wichtiger internationaler Finanzplatz müssen wir die internationalen Minimalstandards zur Verhinderung von Geldwäscherei schlicht und einfach erfüllen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin
Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt
Geschäftsführer