

12.065

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes

vom 27. Juni 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Juni 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit einer Revision des Geldwäschereigesetzes soll es der schweizerischen Meldestelle für Verdachtsmeldungen mit Bezug auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ermöglicht werden, künftig mit ihren ausländischen Partnerbehörden auch Finanzinformationen auszutauschen. Mit dieser Vertiefung des Informationsaustausches werden sich einerseits die Analysetätigkeit der Meldestelle verbessern und andererseits eine Angleichung an die international anerkannten Standards erzielen lassen.

Ausgangslage

Die Schweiz verfügt über ein international anerkanntes Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei, von deren Vortaten, organisierter Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung. Den Rahmen legt das Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG) fest. Im Wissen, dass Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung grenzüberschreitenden Charakter haben, beteiligt sich die Schweiz an der «Groupe d'action financière» (GAFI) seit deren Gründung im Jahr 1989. Die Standards der GAFI verlangen, dass jedes Land über eine zentrale Meldestelle für Verdachtsmeldungen (Financial Intelligence Unit, FIU) verfügt. Die FIUs sollen auf nationaler Ebene für den Empfang und die Analyse von Meldungen der Finanzintermediäre zuständig sein und die entsprechenden Erkenntnisse amtshilfweise untereinander austauschen. Analyse und Austausch dienen der ersten Aufklärung der erwähnten Kriminalitätsphänomene und ihrer Vortaten. Sie sind jedoch nicht Selbstzweck. Vielmehr sollen die von den FIUs empfangenen und weiterbearbeiteten Daten die spätere Durchführung von justizförmigen Straf- und Rechtshilfverfahren ermöglichen, ohne diese jedoch vorwegzunehmen. In der Schweiz nimmt die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) die Funktion einer FIU wahr.

Im Jahre 1995 schlossen sich 13 FIUs zur sogenannten Egmont-Gruppe zusammen, die inzwischen 127 FIUs aus allen Weltregionen vereinigt, darunter die Meldestellen aller Staaten mit global ausgerichteten Finanzplätzen. Die Gruppe hat sich in Anlehnung an die Standards der GAFI den Zweck gesetzt, die internationale Zusammenarbeit zwischen ihren FIU-Mitgliedern durch einen direkten, formlosen und damit effizienten Informationsaustausch zu fördern. Die MROS ist seit 1998 Mitglied dieser Gruppe.

Im Februar 2012 revidierte die GAFI ihre Empfehlungen dahingehend, dass es den FIUs inskünftig erlaubt sein muss, alle Informationen untereinander auszutauschen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen, worunter nach den revidierten Wortlauten und Interpretativnoten neu explizit auch die in den Meldungen der Finanzintermediäre enthaltenen Finanzinformationen fallen. Mit dem Abschluss ihrer Revision traten die Vorgaben der GAFI in Konflikt mit dem schweizerischen Bankkunden- und Amtsgeheimnis, das dazu führt, dass die Meldestelle die Weitergabe von Finanzinformationen als einzige FIU der Egmont-Gruppe generell und integral verweigern muss.

Mit der sich abzeichnenden Revision der GAFI-Standards stiess diese Weigerung der Meldestelle auf zunehmenden Protest in der Egmont-Gruppe. Dieser mündete im Juli 2011 in einer formellen Androhung, die schweizerische Meldestelle in ihrer Mitgliedschaft zu suspendieren. Diese Androhung wurde mit der Aufforderung verbunden, dass die Schweiz bis zum Juli 2012 aufzuzeigen haben werde, dass sie den erforderlichen Gesetzgebungsprozess eingeleitet hat, um ihre FIU in die Lage zu versetzen, auch Finanzinformationen auszutauschen.

Der Umstand, dass die Meldestelle keine Finanzinformationen weitergeben darf, wirkt sich in der Bekämpfung der Geldwäscherei für alle Beteiligten und namentlich auch die Schweiz selbst nachteilig aus. Andere FIUs halten nämlich Gegenrecht und lassen der Meldestelle ihrerseits keine Finanzinformationen zukommen. Somit liegt es nach der Überzeugung des Bundesrates im Interesse der Schweiz selbst, der durch das Bankkunden- und Amtsgeheimnis bedingten Behinderungen des Amtshillevollzugs ein baldiges Ende zu setzen und die Meldestelle vollumfänglich am Austausch von allen verfügbaren Daten teilhaben zu lassen. Damit wird die Datenbasis der Meldestelle verbreitert, sodass ihre Analysen an Qualität und das Dispositiv des schweizerischen Finanzplatzes gegen die Geldwäscherei an Effizienz und Glaubwürdigkeit gewinnen.

Inhalt der Vorlage

Das Kernanliegen der Vorlage besteht darin, die Meldestelle in die Lage zu versetzen, die bei ihr vorhandenen Finanzinformationen mit anderen FIUs auszutauschen. Dieses Kernanliegen lässt sich gesetzgeberisch nicht isoliert realisieren. Vielmehr muss es im Regelungszusammenhang mit den Rechtsgrundsätzen und Prüfkriterien abgebildet werden, welche die bewährte Praxis der Meldestelle determinieren. Mit deren Kodifikation bietet sich für den Gesetzgeber eine Gelegenheit, die generell gehaltenen Vorgaben des heutigen GwG zu konkretisieren und nebst dem erwähnten Kernanliegen durch zwei weitere materielle Novellen zu ergänzen:

Erstens soll die bestehende Kompetenz der Meldestelle, Finanzintermediäre zur Vervollständigung bereits erstatteter Meldungen anzuhalten, punktuell erweitert werden: Neu soll die Meldestelle Informationen auch bei dritten Finanzintermediären einfordern können, das heisst bei solchen, die nicht selber eine Verdachtsmeldung erstattet haben. Dies jedoch nur, wenn ein Zusammenhang mit Erkenntnissen besteht, die auf eine bereits erstattete Meldung zurückgehen. Damit kann der Gesetzgeber in einer den Bedürfnissen des Finanzplatzes angemessenen Weise den gesteigerten Anforderungen der GAFI Rechnung tragen, wonach die FIUs bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen beschaffen können müssen, die sie zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

Zweitens soll der Meldestelle die Zuständigkeit übertragen werden, mit ausländischen FIUs, die zur Zusammenarbeit mit ihren Gegenstellen einen technischen Zusammenarbeitsvertrag (Memorandum of Understanding, MoU) benötigen, in eigener Kompetenz einen solchen abzuschliessen, was ebenfalls einer Vorgabe der GAFI entspricht.

Die übrigen Aspekte der Vorlage stellen eine Konkretisierung von Artikel 32 GwG dar, der die Meldestelle schon heute grundsätzlich ermächtigt, die bei ihr vorhandenen Daten amtshilfeweise mit ihren ausländischen Gegenstellen auszutauschen. Mit der neu eingeführten expliziten gesetzlichen Befugnis, auch Finanzinformationen amtshilfeweise an ihre ausländischen Partnerstellen weiterzugeben, entfällt der Vorrang des Bankkunden- und des Amtsgeheimnisses. Damit wird diese Bestimmung ihre volle Wirkung entfalten, sodass die Meldestelle ihre Mitgliedschaft bei der Egmont-Gruppe im Einklang mit den revidierten Vorgaben der GAFI wahrnehmen können.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6942
1 Grundzüge der Vorlage	6947
1.1 Ausgangslage	6947
1.1.1 Die Tätigkeit der GAFI und deren Bedeutung für die Schweiz	6947
1.1.2 Financial Intelligence Units (FIUs)	6947
1.1.3 Die schweizerische Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)	6948
1.1.4 Aufgaben und Bedeutung der Egmont-Gruppe	6948
1.1.5 Wechselwirkung zwischen GAFI und Egmont-Gruppe	6950
1.1.6 Amtshilfepraxis der MROS	6950
1.1.7 Vorgaben der GAFI mit Blick auf die Amtshilfe	6955
1.1.8 Auslegungstreit der Meldestelle mit der Egmont-Gruppe	6957
1.1.9 Verwarnung auf Suspendierung der Meldestelle durch die Egmont-Gruppe	6958
1.1.10 Das Interesse der Schweiz an einer Aufrechterhaltung ihrer Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe	6959
1.2 Die beantragte Neuregelung	6959
1.2.1 Informationsaustausch mit ausländischen FIUs als Hauptanliegen	6959
1.2.2 Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären	6960
1.2.3 Zusammenarbeitsverträge der Meldestelle mit ausländischen FIUs	6961
1.2.4 Verhältnis der Vorlage zum Gesetzgebungsprojekt des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Umsetzung der neuen GAFI-Empfehlungen in das schweizerische Recht	6962
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	6964
1.3.1 Geprüfte Alternativen	6964
1.3.2 Vorentwurf und Ergebnis der Vernehmlassung	6966
1.3.3 Würdigung des Vernehmlassungsergebnisses	6967
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	6968
1.5 Rechtsvergleich	6969
1.5.1 Ausnahmen vom Grundsatz der Verfügbarkeit	6969
1.5.2 Informationsersuchen gegenüber den Finanzintermediären	6970
1.6 Umsetzung	6971
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	6972
3 Auswirkungen	6985
3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	6985
3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6985
3.3 Weitere Auswirkungen	6986
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	6986
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	6986
4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	6986

5 Rechtliche Aspekte	6987
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	6987
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6987
5.3 Erlassform	6987
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	6987
5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	6987
Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) (Entwurf)	6989

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Als bedeutender Wirtschaftsstandort, der sich durch eine lange Tradition hochstehender Finanzdienstleistungen auszeichnet, bekennt sich die Schweiz zu einem sauberen und integren Finanzplatz, der über ein griffiges und glaubwürdiges Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität sowie der Finanzierung des Terrorismus verfügt.

1.1.1 Die Tätigkeit der GAFI und deren Bedeutung für die Schweiz

Im Wissen, dass Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung grenzüberschreitenden Charakter haben, beteiligt sich die Schweiz an der «*Groupe d'action financière*» (GAFI¹) seit deren Gründung im Jahr 1989. Deren Ziel ist es, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sicherzustellen und entsprechende Empfehlungen zu erarbeiten. So hat die GAFI 49 Empfehlungen formuliert – darunter neun Empfehlungen zur Terrorismusfinanzierung –, die den international anerkannten und massgeblichen Standard in den genannten Bereichen darstellen. Diese wurden erstmals 2003 vollständig überarbeitet. Ab 2009 wurden sie nochmals teilweise überarbeitet und an der GAFI-Plenarversammlung vom Februar 2012 verabschiedet. Anlässlich dieser Teilrevision wurde die Struktur der Empfehlungen neu ausgestaltet und deren Anzahl auf 40 reduziert. Gleichzeitig wurden die Empfehlungen auf die Bekämpfung der Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen ausgedehnt.

Die GAFI führt in regelmässigen Abständen Prüfungen durch, inwieweit ihre Empfehlungen in den einzelnen Ländern eingehalten werden. Die Schweiz wurde letztmals 2005 im Rahmen des dritten Evaluationszyklus begutachtet. Es wurde ihr bestätigt, dass sie über ein solides und umfassendes Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei verfügt.

1.1.2 *Financial Intelligence Units (FIUs)*

Die GAFI-Standards verlangen, dass jedes Land über eine zentrale Meldestelle für Verdachtsmeldungen (*Financial Intelligence Unit*, FIU) verfügt. Die FIUs sollen gemäss der GAFI-Empfehlung 29 auf nationaler Ebene für den Empfang und die Analyse von Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre bezüglich Geldwäscherei, deren Vortaten und Terrorismusfinanzierung zuständig sein und die entsprechenden Erkenntnisse amtshilfweise untereinander austauschen.

¹ Englisch: *Financial Action Task Force* (FATF); www.fatf-gafi.org.

Die Analyse von Verdachtsmeldungen und von deren Austausch unter den FIUs dient der ersten Aufklärung dieser Phänomene und ihrer Vortaten. Sie ist jedoch nicht Selbstzweck. Vielmehr sollen die von den FIUs empfangenen und weiterbearbeiteten Daten die spätere Durchführung von justizförmigen Straf- und Rechtshilfeverfahren ermöglichen, ohne diese jedoch vorwegzunehmen. Vor diesem Hintergrund verlangt auch die GAFI, dass der Austausch von Daten durch die FIUs auf die Einleitung oder die Förderung zukünftiger Verfahren, nicht jedoch auf die unmittelbare prozessuale Verwertung ausgerichtet wird².

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Staaten ihre FIUs mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet haben: Einzelne FIUs können selber verdächtige Vermögenswerte sperren, Transaktionen aufschieben oder Finanzinformationen direkt bei Finanzintermediären (unabhängig von einer Verdachtsmeldung) einholen (auch im Namen einer ausländischen FIU). Als *administrative* FIUs werden Meldestellen bezeichnet, die in der Regel als reine Empfangs- und Analysestellen lediglich zur Weiterleitung von Verdachtsmeldungen und ihrer Analyseergebnisse an die Strafverfolgungsbehörden befugt sind. Die GAFI anerkennt alle Typen von FIUs als zulässig³. Sie verlangt, dass den FIUs eine operationelle Unabhängigkeit zugestanden wird, sodass sie ihre Aufgaben im Einzelfall ohne übersteuernde Einflussnahmen anderer Stellen wahrnehmen können⁴. Wie alle Vorgaben der GAFI richtet sich auch diese an alle FIUs, unbeschrieben nach welchem Typ sie ausgestaltet worden sind⁵.

1.1.3 Die schweizerische Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)

Im Jahr 1998 hat die Schweiz mit dem Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997⁶ (GwG) die Meldestelle für Geldwäscherei (*Money Laundering Reporting Office Switzerland*, nachstehend: Meldestelle oder auch MROS) geschaffen. Die Meldestelle ist vom schweizerischen Gesetzgeber mit den Befugnissen einer *administrativen FIU* ausgestattet worden. Sie ist seit ihrer Gründung dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert.

1.1.4 Aufgaben und Bedeutung der Egmont-Gruppe

Im Jahre 1995 schlossen sich 13 FIUs, darunter diejenigen der GAFI-Mitgliedsstaaten Frankreich, Österreich, Schweden, Spanien und USA, zur sogenannten Egmont-Gruppe⁷ zusammen. Sie vereinigt inzwischen 127 FIUs aus allen Weltregionen, darunter die Meldestellen aller Staaten mit bedeutenden, global ausgerichteten Finanzplätzen. Die Schweiz ist mit ihrer Meldestelle seit 1998 Mitglied.

² Interpretativnote zur Empfehlung 40, A.3.

³ Interpretativnote zur Empfehlung 29, A.1.

⁴ Interpretativnote zur Empfehlung 29, E. 8–11.

⁵ Interpretativnote zur Empfehlung 40, A.2 [d].

⁶ SR 955.0

⁷ www.egmontgroup.org.

In Anlehnung an Empfehlung 40 der GAFI, die verlangt, dass die für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden die zur Erfüllung dieser Aufgaben nötigen Informationen rasch und effizient untereinander austauschen, hat sich die Egmont-Gruppe den Zweck gesetzt, die internationale Zusammenarbeit zwischen ihren FIU-Mitgliedern durch einen direkten, formlosen und damit effizienten Informationsaustausch zu fördern⁸. Diesen Zweck setzt die Egmont-Gruppe um, indem sie die ihr angehörenden FIUs anhält,

- alle *verfügbaren* Informationen, die für die Analyse von Sachverhalten der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung relevant sein können, auf Anfrage hin oder spontan untereinander auszutauschen⁹.

Im Gegenzug verpflichtet die Gruppe ihre Mitglieder bei der Handhabung des amts-hilfweisen Informationsaustausches zum vertraulichen Umgang mit den ihnen anvertrauten Informationen, indem sie ihnen vorschreibt,

- dass die Informationen nur zu den Zwecken verwendet werden dürfen, für die sie verlangt und von der Daten liefernden FIU zur Verfügung gestellt worden sind¹⁰;
- dass die empfangenen Informationen weder direkt als Beweise verwertet noch zur Einleitung von irgendwelchen Verfahren an Dritte weitergegeben werden dürfen, ohne dass die Daten liefernde FIU dazu ihre ausdrückliche Zustimmung erteilt hätte¹¹;
- und dass die Daten empfangenden FIUs durch Kontrollen zu gewährleisten haben, dass die erhaltenen Informationen unter Einhaltung der vorgenannten Grundsätze bearbeitet werden¹².

Weiter setzt sich die Egmont-Gruppe dafür ein, dass beim Informationsaustausch zwischen ihren FIUs ein angemessenes Niveau an Datenschutz und Datensicherheit zur Anwendung gelangt¹³. Für ihre Mitglieder betreibt sie deshalb eine besonders gesicherte elektronische Kommunikationsplattform, das sogenannte *Egmont Secure Web*.

FIUs, die im Verlauf ihrer Mitgliedschaft den sich stetig weiterentwickelnden Grundsätzen der Egmont-Gruppe nicht mehr genügend nachkommen, werden durch die Egmont-Gruppe wegen Nichteinhaltung ihrer Prinzipien einem sogenannten *Non-Compliance*-Verfahren unterworfen, das bei Nichtlösung des Problems Verwarnungen, Suspendierungen und als Ultima Ratio den Ausschluss aus der Egmont-Gruppe vorsieht.

⁸ Siehe *Statement of Purpose* vom 23. Juni 2004 sowie Charter der Egmont Gruppe vom 31. Mai 2007, Ziff. II.

⁹ So die vom *Statement of Purpose* angerufenen und bestätigten *Principles for Information Exchange* vom 13. Juni 2001 unter C.9.

¹⁰ *Principles for Information Exchange*, D. 11.

¹¹ a.a.O., D. 12.

¹² a.a.O., E.

¹³ a.a.O., E.

1.1.5 Wechselwirkung zwischen GAFI und Egmont-Gruppe

Obwohl die Egmont-Gruppe ein Expertengremium und keine politische Vereinigung darstellt, steht sie in einer Wechselwirkung mit anderen Foren, die teilweise auch politische Zielsetzungen verfolgen. So verfügt die Egmont-Gruppe heute über einen Beobachterstatus innerhalb der GAFI und nimmt in dieser Funktion regelmässig an deren Sitzungen und Arbeiten teil. Sie agiert aktiv, wenn es darum geht, Standards auszuarbeiten. So kann die Egmont-Gruppe Einfluss auf die Entwicklung der GAFI-Standards im Aufgabenbereich der FIUs ausüben.

Die Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont-Gruppe ist für jeden nationalen Finanzplatz wichtig, weil die Aufnahme an gewisse Qualifikationsmerkmale gebunden ist. Sie verleiht der FIU und ihrem Finanzplatz damit eine Art «Gütesiegel» bezüglich der internationalen Kooperation zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Dieser Aspekt der Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont-Gruppe ist Gegenstand der Länderprüfungen durch die GAFI. Die massgebende Interpretativnote zur Empfehlung 29 der GAFI verweist denn auch auf die Bedeutung dieser Mitgliedschaft: *«Die FIU sollte für den Beitritt zur Egmont-Gruppe kandidieren»*.¹⁴

Voraussetzung für einen Beitritt und für die Beibehaltung der Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe ist, dass die FIU die Egmont-Definition einer FIU erfüllt, welche der GAFI-Empfehlung 29 entspricht. Des Weiteren muss die FIU operationell tätig und gewillt sein, den Grundsätzen der Egmont-Gruppe nachzuleben und deren Prinzipien des Informationsaustausches unter FIUs zu erfüllen¹⁵. In den Worten der Interpretativnote zur Empfehlung 29 der GAFI: *«Die Länder müssen sicherstellen, dass die FIU die Zweckerklärung sowie die Grundsätze zum Informationsaustausch zwischen FIUs in Fällen von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung der Egmont-Gruppe berücksichtigen. Diese Dokumente legen wichtige Richtlinien in Bezug auf die Rolle und die Aufgaben der FIUs sowie die Modalitäten des Informationsaustausches zwischen FIUs fest.»*¹⁶ Weitere Verweise betreffend die Mitgliedschaft einer FIU und die Einhaltung von Grundsätzen und Prinzipien der Egmont-Gruppe finden sich im Grundsatzdokument der GAFI zur Methodologie betreffend die Länderexamen¹⁷. Mit diesen und weiteren Hinweisen auf die Egmont-Gruppe macht die GAFI deutlich, dass sie der Mitgliedschaft in dieser Gruppe einen wichtigen Stellenwert innerhalb des Dispositivs eines Finanzplatzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beimisst.

1.1.6 Amtshilfepraxis der MROS

Als FIU widmet sich auch die schweizerische Meldestelle der Entgegennahme und Analyse von Verdachtsmeldungen in Zusammenhang mit Geldwäscherei, deren Vortaten, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung. Im Rahmen der

¹⁴ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

¹⁵ www.egmontgroup.org/library/egmont-documents; «Statement of Purpose».

¹⁶ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

¹⁷ Die Methodologie zur Evaluierung der neuen Empfehlung 29 wird momentan in den zuständigen Gremien der GAFI überarbeitet.

Amtshilfe mit nationalen Behördenstellen wie auch mit ausländischen FIUs ist sie ein wichtiger Pfeiler des Dispositivs zur Bekämpfung dieser Kriminalitätsphänomene.

Wie die MROS befassen sich auch die kriminalpolizeilichen Zentralstellen von fedpol mit der Analyse von Phänomenen der Wirtschaftskriminalität. Aufgrund der Ähnlichkeit der gesetzlichen Aufträge und Arbeitsweisen dieser Stellen verweist Artikel 32 GwG für die Zusammenarbeit der MROS mit ausländischen Behörden denn auch grundsätzlich auf das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994¹⁸ über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG) und die Amtshilfebestimmungen in dessen Artikel 13 Absatz 2. Diese Norm des ZentG ist ebenso allgemein formuliert wie Artikel 32 Absatz 2 GwG. Den fast identisch lautenden Bestimmungen ist zu entnehmen, dass die kriminalpolizeilichen Zentralstellen und die Meldestelle ausländischen Behörden Daten weitergeben können, wenn diese zum Zweck der Bekämpfung beziehungsweise Verhinderung oder Aufklärung der in ihrem sachlichen Zuständigkeitsbereich liegenden Kriminalitätsphänomene benötigt werden.

Aufgrund dieser sehr allgemein formulierten Vorgaben haben die kriminalpolizeilichen Zentralstellen und die Meldestelle eine Praxis entwickelt, die sich aufgrund der Ähnlichkeit ihrer Aufgaben nach den gleichen allgemeinen Prinzipien der polizeilichen Amtshilfe ausrichtet. Für die Zentralstellen hat der Gesetzgeber einige dieser Prinzipien, die auch im Rechtsverkehr zwischen den Polizeibehörden der Staaten des Schengen-Raums gelten, im Schengen-Informationsaustausch-Gesetz vom 12. Juni 2009¹⁹ (SIaG) konkretisiert. Ergänzende Hinweise auf das SIaG erweisen sich für das Verständnis der Amtshilfepraxis der MROS somit als nützlich, obwohl dieses Gesetz auf die Meldestelle keine unmittelbare Anwendung findet.

Verfügbarkeitsprinzip

Nach den Vorgaben der GAFI sollen FIUs auf nationaler Ebene für den Empfang und die Analyse von Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre zuständig sein und die bei ihnen dazu vorhandenen Erkenntnisse amtshilfeweise untereinander austauschen (vgl. Ziff. 1.1.2). Diesen Grundsatz der Verfügbarkeit oder Disponibilität bekräftigt auch die Egmont-Gruppe, indem sie in ihren Grundlagenpapieren zum effizienten und formlosen Austausch der verfügbaren Informationen unter Beachtung der Gruppentreue und des Gedankens der Reziprozität aufruft.

Wie vorne dargelegt, kann die Meldestelle nach dem geltenden Artikel 32 GwG die bei ihr verfügbaren Daten grundsätzlich amtshilfeweise mit ihren ausländischen Partner-FIUs austauschen. Dies gilt unabhängig davon, ob letztere Mitglied der Egmont-Gruppe sind oder nicht. Eine inhaltliche Spezifizierung der auszutauschenden Daten hat der Gesetzgeber im GwG nur insofern vorgenommen, als diese der Bekämpfung der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung dienen müssen. Das heisst, dass die MROS grundsätzlich schon heute die bei ihr verfügbaren Informationen austauschen darf und soll.

¹⁸ SR 360

¹⁹ SR 362.2, abstützend auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

Unmittelbar verfügbar sind die umfangreichen elektronischen Personendatenbestände in der Datenherrschaft der FIUs. Unter die Kategorie der unmittelbar verfügbaren Daten fällt für die MROS somit das Gros der Daten, die sie aufgrund der Verdachtsmeldungen in der eigenen Datenbank GEWA²⁰ bearbeitet. *Mittelbar verfügbar* sind Personendatenbestände, wenn die Daten liefernde Behörde zwar keine Datenherrschaft besitzt, diese Daten aber bei staatlichen oder privaten Datenherren ohne Weiteres erhältlich machen kann²¹. Dies ist bei allen polizeilichen Datenbanken der Fall, die fedpol betreibt und die die Meldestelle mittels Online-Zugriff direkt abfragen kann. Als weiteres Beispiel kann der Online-Zugriff der MROS auf das vom Bundesamt für Justiz geführte elektronische Strafregister (VOSTRA) angeführt werden.

Das Verfügbarkeitsprinzip bildet auch den Ausgangspunkt der Amtshilfe zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten.

Ausnahmen vom Verfügbarkeitsprinzip

Nicht Gegenstand des amtshilfeweisen Informationsaustausches oder kurz der *Informationshilfe* sind Daten, die für die Daten liefernde Stelle weder unmittelbar noch mittelbar verfügbar sind, sodass sie erst unter Rückgriff auf prozessualen Zwang beschafft werden können, dessen Anordnung in der Kompetenz von Justiz- oder Verwaltungsjustizbehörden liegt²². Nicht verfügbar sind Gesuche um Einsicht in Verfahrensakten oder um Beibringung von Informationen, die auf Verwertungshandlungen in justizieller Zuständigkeit abzielen²³.

Das Gleiche gilt auch für Informationen, die einem besonderen *gesetzlichen Schutz* wie dem Bankkundengeheimnis (Art. 47 des Bankengesetzes vom 8. November 1934²⁴, BankG), dem Anwaltsgeheimnis (Art. 321 des Strafgesetzbuches; StGB)²⁵ oder dem Fabrikationsgeheimnis (Art. 162 StGB) unterstehen, den die Daten liefernde Stelle in eigener Kompetenz nicht beseitigen darf²⁶. Zwar unterstehen die Angestellten der Bundesverwaltung selbst nicht dem Anwalts-, Fabrikations- oder Bankkundengeheimnis. Jedoch verpflichtet sie das Amtsgeheimnis dazu, alles geheim zu halten, was weder allgemein bekannt noch zugänglich ist und woran die MROS oder Dritte, die in einer Rechtsbeziehung zur MROS stehen, ein schutzwürdiges Geheimhaltungsinteresse haben.

Als geheimnisgeschützt gelten namentlich *Finanzinformationen*. Als solche gelten alle konkreten personenbezogenen Informationen über den Finanzintermediär, der die Verdachtsmeldung erstattet hat (beispielsweise dessen Firmenname), wie auch die mit der Meldung einhergehenden konkreten Daten über Bankkontonummern, Vermögenstransaktionen, Kontosalidi, Vertragspartner, Namen wirtschaftlich Berechtigter, weitere involvierte Konti usw. Die Weitergabe solcher Daten an ausländische Meldestellen wirkt auf die Rechtsstellung der betroffenen Finanzintermediäre und deren Kunden zurück. Folglich ist von einem Geheimhaltungsinteresse und einer Amtsgeheimnispflicht der MROS auszugehen.

²⁰ Vgl. Art. 23 Abs. 3 GwG.

²¹ Vgl. BGE 133 IV 271, E. 2.5 (Pra 97, Nr. 59, 2008).

²² Vgl. Art. 2 Abs. 2 SlaG.

²³ Vgl. Art. 75a des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1).

²⁴ SR 952.0

²⁵ SR 311.0

²⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 2 SlaG.

Nur soweit die Bekanntgabe dieser Kategorie von Daten an eine ausländische Behörde vom Gesetz mit hinreichender Bestimmtheit vorgesehen ist, entfällt die Verpflichtung der MROS zur Geheimniswahrung. Im Gegensatz zu den Amtshilfebestimmungen in anderen Gesetzen²⁷ sieht die sehr allgemein gehaltene Regelung von Artikel 32 GwG die Bekanntgabe geheimnisgeschützter Finanzinformationen an eine ausländische Behörde nicht ausdrücklich vor (ebenso allgemein formuliert ist Art. 13 ZentG). Folglich verweist die MROS in langjähriger Praxis ihre Gegenstellen für die Bekanntgabe von Finanzinformationen regelmässig auf den Rechtshilfepfad.

Wie aus der Beratung der revidierten Empfehlungen der GAFI in der Herbstsession 2008 im Ständerat hervorgeht, entspricht die langjährige Praxis der MROS, Finanzinformationen nie amtshilfeweise an ihre Partnerstellen im Ausland weiterzugeben, auch dem Willen des Gesetzgebers²⁸.

Als weiteres Indiz für diesen Willen des GwG-Gesetzgebers kann auch herangezogen werden, dass der Vorrang des gesetzlichen Geheimnisschutzes für die polizeiliche Amtshilfe inzwischen im SIaG ausdrücklich verankert worden ist. Dieses für die MROS nicht unmittelbar anwendbare Gesetz untersagt den schweizerischen Strafverfolgungsbehörden ausdrücklich die Weitergabe von Informationen, die die Anwendung prozessualen Zwangs erfordern oder die durch das innerstaatliche Recht besonders geschützt sind²⁹.

Zweckbindung

Nach Artikel 32 Absatz 2 GwG hat sich die Weitergabe von Informationen an ausländische Behörden nach dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung zu richten³⁰. Die Bedeutung der auch von der Egmont-Gruppe verlangten Zweckbindung liegt darin, dass die Informationen ausschliesslich für Analysen zum Zweck der Erhärtung oder des Plausibilisierens von Verdachtsmomenten der Geldwäscherei, deren Vortaten, der Terrorismusfinanzierung oder der organisierten Kriminalität ausgetauscht werden dürfen³¹.

Rechtsschutz

Nebst der Fixierung des thematischen Zwecks auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung soll der Zweckbindungsgrundsatz sicherstellen, dass die *Amtshilfe* zwischen FIUs auf Analysezwecke und die Vorbereitung von Strafverfahren beschränkt bleibt. Für die der Amtshilfe zwischen Polizeibehörden und FIUs unzugänglichen Zwecke der verfahrensförmigen Anklageerhebung und Beweisführung muss immer der dafür vorgesehene Rechtshilfeweg beschritten werden. Bei der *Rechtshilfe* handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren *sui generis*, das von eigens dafür zuständigen Justiz- oder Justizverwaltungsbehörden geführt wird und das den Betroffenen – anders als die weitgehend formlose Amtshilfe zwischen Polizeibehör-

²⁷ Vgl. Art. 38 Abs. 3 des Börsengesetzes vom 24. März 1995 (BEHG; SR **954.1**) und Art. 42 Abs. 4 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG; SR **956.1**).

²⁸ Vgl. AB **2008** S 674

²⁹ Art. 2 Abs. 2 SIaG.

³⁰ Art. 4 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR **235.1**).

³¹ Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 Bst. a und 6b Abs. 1 Bst. a SIaG.

den und zwischen Meldestellen – justizförmige Parteirechte wie beispielsweise Möglichkeiten zur Anfechtung von Anordnungen der Verfahrensleitung einräumt.

Obwohl die vom amtshilfeweisen Informationsaustausch zwischen FIUs Betroffenen erst im Zuge der zeitlich nachgeschalteten justizförmigen Verfahren über eigentliche Parteirechte verfügen, läuft der vorausgehende autonome Austausch von Personendaten durch die Meldestellen nicht in einem rechtsfreien Raum ab. Vielmehr ist der amtshilfeweise Austausch von Personendaten rechtlich als Datenbearbeitung im Sinne von Artikel 3 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³² über den Datenschutz (DSG) zu qualifizieren, die explizit auch die Weitergabe von Informationen umfasst. Die amtshilfeweise Weitergabe hat somit nach Massgabe des Datenschutzrechts³³ zu erfolgen und unter der Aufsicht der datenschutzrechtlichen Kontrollorgane abzulaufen³⁴. Letztere wachen von Amtes wegen darüber, dass der Informationsaustausch nach den allgemeinen Bearbeitungsprinzipien der *Datenerforderlichkeit*, *-wahrheit*, *-sicherheit* und der *Zweckbindung* abläuft. Dies wiederum bedingt eine Pflege der von der Meldestelle gehaltenen Datenbestände, die permanent zu Berichtigungen von unvollständigen und zur Löschung von nicht mehr benötigten Personendaten führt.

Verbot der nicht autorisierten Weiterleitung und der Verwertung

Für die Amtshilfe zwischen FIUs gilt, dass die empfangenen Informationen weder direkt *als Beweise verwertet* noch ohne *vorgängige Zustimmung* der Daten liefern den FIU zur Einleitung von irgendwelchen Verfahren an Dritte weitergegeben werden dürfen³⁵. Zeichnet sich ab, dass die Informationen, um die ersucht wird, von der ersuchenden Stelle zur unmittelbaren Beweisverwertung in einem Verfahren verwendet werden sollen, verweigert die Meldestelle deren Weitergabe.

Unter anderem um das Risiko einer Umgehung des Beweisverwertungsverbots zu mindern, werden die Informationen zwischen FIUs stets in *Berichtsform* ausgetauscht. Originale von Dokumenten oder Kopien davon werden von der Meldestelle nie an andere FIUs weitergegeben, da solche Dokumente weder für die Analysearbeit der ersuchenden FIU noch für die Einleitung eines Strafverfahrens erforderlich sind. Dies ändert sich erst im Zeitpunkt, in dem ein Strafverfahren in das Beweisstadium tritt. Die für das Beweisverfahren unverzichtbaren Originaldokumente müssen die mit Ergründung von Schuld oder Unschuld befassten Justizbehörden stets auf dem Rechtshilfeweg beschaffen.

Zustimmungserfordernis und Verwertungsverbot gehören zu den Kernprinzipien der Egmont-Gruppe (vgl. Ziff. 1.1.4) und werden von der MROS seit ihrem Bestehen angewendet. Die Meldestelle weist die ausländischen Partnerstellen bei ihren amtshilfeweisen Informationsweitergaben denn auch mittels *«Disclaimer»* standardmäs-

³² SR 235.1

³³ So ausdrücklich auch Art. 2 Abs. 3 SIaG. Siehe weiter auch: Botschaft des Bundesrates vom 19. November 2008 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI über die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen Strafverfolgungsbehörden (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), BBl 2008 9082.

³⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 3 und 14 SIaG. Vgl. auch Art. 2 Abs. 2 Bst. c. DSG und die dazu gehörende Kommentierung durch Maurer-Lambrou Urs/Kunz Simone, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz des Bundes, 2. Aufl. Rz 37 zu Art. 2.

³⁵ *Egmont-Principles for Information Exchange*, D. 12, auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents. Vgl. auch Art. 6b Abs. 1 Bst. c SIaG.

sig auf die Wichtigkeit dieser zwingenden Prinzipien hin (siehe zum Inhalt des «Disclaimers» die Erläuterungen zu Artikel 30 Absatz 4). Leitete eine ausländische FIU von der MROS stammende Informationen unter Missachtung des Zustimmungserfordernisses oder des Verwertungsverbots an Dritte weiter, so könnten Parteianwälte im Zeitpunkt der Akteneinsicht aufgrund des «Disclaimers» den Missbrauch erkennen und im Falle einer Umgehung des Rechtshilfewege die Verwertbarkeit der zu Unrecht herangezogenen Informationen bestreiten.

Zwischen den FIUs würde ein derartiger Vorfall einen Vertrauensbruch darstellen, welcher die MROS dazu berechtigte, die Amtshilfe mit der fehlbaren FIU unilateral zu beenden und erst dann wieder aufzunehmen, wenn Wiederholungsfälle durch vertrauensbildende Massnahmen mit hinreichender Gewähr ausgeschlossen werden können. Als Mitglied der Egmont-Gruppe könnte die MROS zudem ein *Non-Compliance-Verfahren* gegen das fehlbare Mitglied in Gang setzen.

Verbot der «Fishing Expeditions»

Bei der Amtshilfe auf Ersuchen wie auch beim spontanen Informationsaustausch gilt es zu beachten, dass die schweizerische Amtshilfepraxis mit Blick auf die verpönte Übermittlung von Personendaten zu Zwecken der *Beweisforschung* seit jeher die Einhaltung gewisser Mindestanforderung verlangt.

Um Beweisforschungen oder sogenannte «Fishing Expeditions» zu verhindern, verlangt die MROS stets, dass die ersuchende FIU aufzeigt, inwieweit ihre Anfrage einen Bezug zur Schweiz aufweist. Ein solcher kann sich beispielsweise daraus ergeben, dass Vermögenswerte in der Schweiz liegen, Firmen ihr Domizil oder Personen ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, Schweizer Bürgerinnen oder Bürger involviert sind oder aus polizeilichen Erkenntnissen Anknüpfungspunkte zur Schweiz bestehen. Fehlt ein Bezug zur Schweiz, so tritt die MROS auf das Ersuchen nicht ein. Auch die Egmont-Gruppe verlangt, dass die ersuchenden FIUs ihre Anfragen hinreichend substantiieren. Dem Beweisforschungsverbot hat der Gesetzgeber im Übrigen auch in der polizeilichen Amtshilfe vorgekehrt.³⁶

1.1.7 Vorgaben der GAFI mit Blick auf die Amtshilfe

Für den amtshilfeweisen Informationsaustausch sind die Empfehlungen 40 und 29 der GAFI sowie die Interpretativnoten zu diesen Empfehlungen relevant.

Empfehlung 40

Die Empfehlung 40 der GAFI regelt den internationalen Informationsaustausch zwischen Behörden, die für die Bekämpfung der Geldwäscherei und ihrer Vortaten sowie der Finanzierung des Terrorismus zuständig sind. Der Grundgedanke der Empfehlung 40 ist, dass diese Behörden rasch und effizient kooperieren und Informationen austauschen. Die Konkretisierung dieses Grundgedankens und die Auslegung der Empfehlung 40 werden in der dazugehörenden Interpretativnote dargelegt. Die Interpretativnoten sind ebenso verbindlich wie die Empfehlungen selbst. Diejenige zur Empfehlung 40 schliesst unvernünftige und übermässig restriktive Vorschriften des nationalen Rechts aus, die zu einer Aushöhlung des Kooperationsanliegens führen müssten. Unter diese Kategorie fallen nach A.2. [b] der per Februar

³⁶ Vgl. Art. 13 Abs. 2 Bst. a ZentG und Art. 12 Abs. 1 Bst. c SlaG.

2012 angepassten Note nationale Vorschriften, die eine um Amtshilfe ersuchte Behörde dazu verpflichten würden, Amtshilfeersuchen unter Berufung auf *Geheimhaltungspflichten* abzulehnen. Unter A. 9. der Note wird zudem neu ausdrücklich festgelegt, dass der Informationsaustausch zwischen FIUs nach dem Verfügbarkeitsprinzip (vgl. Ziff. 1.1.6) stattzufinden habe; das heisst, die FIUs müssen befugt sein, alle Informationen, über die sie direkt oder indirekt verfügen, untereinander auszutauschen. Zu diesen Informationen gehören insbesondere auch die in Empfehlung 29 explizit genannten *Finanzinformationen*. Der neue Wortlaut der Interpretativnote zur Empfehlung 40 lautet wie folgt: «Die FIUs sollten befugt sein, a) alle der FIU gestützt auf die GAFI-Empfehlungen (insbesondere die Empfehlung Nr. 29) direkt oder indirekt zugänglichen oder zugänglich gemachten Informationen sowie b) alle anderen Informationen auszutauschen, zu denen sie gestützt auf nationales Recht direkt oder indirekt Zugang haben oder erhalten können, unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Gegenseitigkeit.»³⁷

Damit wird klar, dass die schweizerische FIU *Finanzinformationen* nicht länger vom Amtshilfeverkehr mit FIUs ausschliessen kann, ohne die GAFI-Standards zu verletzen, zumal diese Praxis auf einer Geheimhaltungspflicht des nationalen Rechts beruht.

Empfehlung 29

Die Kernaussagen der früheren Empfehlung 26 und der neuen Empfehlung 29 betreffen unter anderem den Zugang der Meldestellen zu den für die Ausübung ihrer Funktion nötigen Informationen.

Die frühere Empfehlung 26 der GAFI hatte festgehalten, dass die FIU, sofern das nationale Recht dies zulässt, auch bei Finanzintermediären aktiv Informationen beschaffen können soll: «Die Länder sollten eine zentrale Meldestelle für Verdachtsmeldungen errichten, die auf nationaler Ebene als Zentrum für die Entgegennahme (und sofern zulässig für Anfragen), das Analysieren und die Weitergabe von Verdachtsmeldungen und anderen Informationen über mögliche Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung fungiert.»³⁸ Die Formulierung «und sofern zulässig für Anfragen» liess den GAFI-Mitgliedern einen gewissen Interpretations- und Umsetzungsspielraum zugunsten des nationalen Rechts.

Die neue Empfehlung 29 und die dazugehörige Interpretativnote verlangen, dass der FIU die Befugnis zukommt, bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen. Einen Vorbehalt des nationalen Rechts anzubringen, ist nicht mehr möglich. Grundgedanke ist, dass die Meldestellen nur dann ihre Hauptfunktion – die Analyse von Finanzinformationen – richtig ausüben können, wenn sie Zugang zu allen ihnen für die Ausübung ihrer Funktion nötigen Informationen haben. Die Empfehlung 29 lautet wie folgt: «Die FIU sollte die Möglichkeit haben, bei den meldenden Finanzintermediären Zusatzinformationen einzuholen. Auch sollte sie innert angemessener Frist den Zugang zu administrativen Informationen, zu Finanzinformationen sowie zu Informationen der Strafverfolgungsbehörden erhalten, die sie zur richtigen Ausübung ihrer Aufgaben benötigt.»³⁹ Aus dieser Formulierung

³⁷ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

³⁸ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/documents/repository/40recommendations.html.

³⁹ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

lässt sich bereits heute unschwer ableiten, dass sich die Meldestelle bei den Finanzintermediären Informationen beschaffen können muss, die sie zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

1.1.8 Auslegungstreit der Meldestelle mit der Egmont-Gruppe

Wie oben (siehe Ziff. 1.1.6) dargestellt, ist es der schweizerischen Meldestelle aufgrund des Vorrangs des Bankkunden- beziehungsweise des Amtsgeheimnisses verwehrt, die bei ihr aufgrund von Meldungen der Finanzintermediäre faktisch vorhandenen Finanzinformationen mit anderen FIUs auszutauschen. Das ist bei anderen FIUs in der Egmont-Gruppe immer wieder auf Kritik gestossen.

Während die alte Interpretativnote zur Empfehlung 40 noch nicht explizit *alle* verfügbaren Informationen erfasste, bestätigt die GAFI mit der angepassten Interpretativnote ein von der Egmont-Gruppe bereits im Jahre 2001 formuliertes Prinzip, das die Schweiz jedoch aufgrund seiner manifesten Abweichung von den bisherigen Vorgaben der GAFI nicht anerkennen konnte. Dieses Prinzip besagt Folgendes: Nationale Vorschriften, welche die amtshilfweise Weitergabe von Informationskategorien, die für die Analyse von Finanztransaktionen relevant sind, in grundsätzlicher Weise ausschliessen, sind als *unzulässige Hindernisse* zu qualifizieren⁴⁰. Der Auslegungsdisput zwischen der Schweiz und der Egmont-Gruppe konnte sich erst mit Inkrafttreten der revidierten GAFI-Empfehlung entschärfen.

Die Schweiz hat stets darauf gedrungen, dass die in ihrem nationalen Recht verankerten Geheimhaltungsvorschriften den erwähnten Egmont-Prinzipien, die auf die Förderung eines direkten, formlosen und damit effizienten Informationsaustausches abzielen (vgl. Ziff. 1.1.4), vorgehen. Diesen Vorrang hat die MROS gegenüber den Kritikern in der Egmont-Gruppe stets auch damit begründet, dass das Statement of Purpose der Gruppe ausdrücklich anerkennt, dass der Informationsaustausch zwischen ihren FIUs zusätzlichen Bedingungen und Auflagen unterworfen sein darf, welche das nationale Recht vorbehält. Weiter hat die Meldestelle dargelegt, dass sie entsprechende Ersuchen nicht unbeantwortet lässt, sondern ihre ausländischen Partnerstellen immer unter Hinweis auf die örtlich und sachlich zuständige Staatsanwaltschaft auf den Rechtshilfeweg verweist.

Als sich abzeichnen begann, dass sich die GAFI anschickt, den von der Egmont-Gruppe propagierten Austausch *aller* bei den FIUs vorhandenen Finanzinformationen ausdrücklich in ihre Empfehlungen aufzunehmen (vgl. Ziff. 1.1.7, Empfehlung 40), mündete der Auslegungsdisput in ein offizielles, auf den 19. Juli 2010 datiertes Schreiben des Vorsitzenden der Egmont-Gruppe an die Meldestelle. Darin wird festgehalten, es widerspreche dem Zweck und den Prinzipien dieses Gremiums, dass die Meldestelle, als Bindeglied zwischen Finanzwirtschaft und Strafverfolgung, ausgerechnet die bei ihr vorhandenen *Finanzinformationen*, deren Austausch das eigentliche Kerngeschäft jeder FIU darstelle, als einziges Mitglied nicht mit den anderen FIUs der Gruppe teile. Damit laufe die Anrufung des nationalen Geheimnisstatuts durch die MROS auf eine Aushöhlung der Kernprinzipien der Gruppe heraus, welche sich durch die Anrufung des Vorbehalts des nationalen Rechts im Egmont-Statement of Purpose nicht heilen lasse. In der Tat ist die MROS die einzige FIU der

⁴⁰ *Principles for Information Exchange*, B. 7. und C. 9.

Gruppe, die den amtshilfeweisen Austausch der bei ihr faktisch vorhandenen Finanzinformationen *generell* und *integral* ablehnt (siehe hierzu näher den Rechtsvergleich in Ziff. 1.5).

Mit Entschiedenheit hat die Gruppe auch den Verweis der Meldestelle auf den *Rechtshilfeweg* zurückgewiesen. Sie stellte sich auf den Standpunkt, dass die einschlägigen Empfehlungen der GAFI und die Prinzipien der Egmont-Gruppe eben gerade darauf abzielten, dass die FIUs die für die Ausübung ihrer Kerntätigkeit unabdingbaren Finanzinformationen zum Zwecke der Analyse und Einleitung zukünftiger Strafverfahren auf dem *Amtshilfeweg* austauschen müssten, ehe es im Rahmen der *Rechtshilfe* zur gegenseitigen Unterstützung der Justizbehörden zum Zwecke der eigentlichen Beweisführung kommen könne.

Das Schreiben der Egmont-Gruppe vom 19. Juli 2010 führte in der Folge zu diversen Kontakten und Gesprächen zwischen den zuständigen Stellen im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und dem Komitee der Egmont-Gruppe. Dabei stellte die Schweiz einerseits klar, dass für die von der Egmont-Gruppe geforderte amtshilfeweise Weitergabe von Finanzinformationen mit Blick auf das formell-gesetzliche Regelungsniveau des Bankkundengeheimnisses zwingend eine Anpassung des schweizerischen Rechts auf *Gesetzesebene* erforderlich sei, welche in der Zuständigkeit der *eidgenössischen Räte* liege. Der Gesetzgeber werde die zur Umsetzung des Anliegens der Egmont-Gruppe nötige Gesetzesanpassung im Rahmen der *Gesamtanpassung* des schweizerischen Rechts an die teilrevidierten Vorgaben der GAFI und die sich abzeichnende Revision von Empfehlung 40 prüfen. Ein Zuwarten bis zu dieser Gesamtanpassung lehnte die Egmont-Gruppe jedoch kategorisch ab. Sie begründete diese Ablehnung mit dem von der Schweiz stets bekämpften temporalen Argument, dass mit der Zurückhaltung von vorhandenen Finanzinformationen durch die MROS Prinzipien der Gruppe, die bereits *vor* der Revision galten, ausgehöhlt würden. Dieser Aushöhlung müssten der Bundesrat und die eidgenössischen Räte nun *unverzüglich* ein Ende bereiten.

1.1.9 Verwarnung auf Suspendierung der Meldestelle durch die Egmont-Gruppe

In der Folge wurde das Egmont-Komitee darüber informiert, dass die Vorsteherin des EJPD fedpol nach Rücksprache mit dem Gesamtbundesrat mit Schreiben vom 20. Juni 2011 beauftragt hatte, den Prozess für die Erarbeitung der notwendigen gesetzlichen Grundlagen einzuleiten und hierzu eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen. Dieses Zeichen erachtete das Komitee der Egmont-Gruppe jedoch als zu unbestimmt, sodass es trotz Protests des angehörten Vertreters von fedpol beschloss, dem Entscheidungsgremium der Egmont-Mitglieder (den sog. «*Heads of FIU*») anlässlich der Plenarversammlung im Juli 2011 zu beantragen, die schweizerische Meldestelle im Rahmen des gegen sie eröffneten *Non-Compliance-Verfahrens* wegen Verstosses gegen grundlegende Egmont-Prinzipien zu verwarnen und ihr die *Suspendierung ihrer Mitgliedschaft* in der Egmont-Gruppe anzudrohen («*Warning of Suspension*»).

Das Komitee verband seinen Antrag auf Verwarnung mit der Vorgabe, dass die Meldestelle innerhalb eines Jahres, das heisst *bis Juli 2012*, aufzuzeigen habe, dass die Schweiz den erforderlichen Gesetzgebungsprozess *eingeleitet* hat. Anlässlich der Plenarsitzung der Egmont-Gruppe am 13. Juli 2011 erhielt der Vertreter von fedpol

die Gelegenheit darzulegen, dass die vom Egmont-Komitee verlangte *Einleitung* des Gesetzgebungsprozesses nach Ansicht der Schweiz bereits erfolgt war, nachdem die Vorsteherin des EJPD eine Arbeitsgruppe eingesetzt und entsprechend mandatiert hatte. Das Egmont-Komitee hielt dennoch an seinem Antrag fest. Dies mit der Begründung, dass der Gesetzgebungsprozess erst dann als eingeleitet gelten könne, wenn er das «interne Stadium» überschritten habe. Nach eingehender und kontradiktorischer Diskussion folgten die «*Heads of FIU*» dem Komitee und sprachen die Suspendierungsverwarnung und Fristansetzung im beantragten Sinne aus. Der Vorsitzende der Egmont-Gruppe teilte der Meldestelle diesen Beschluss mit offiziellem Schreiben vom 19. Juli 2011 mit.

1.1.10 Das Interesse der Schweiz an einer Aufrechterhaltung ihrer Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe

Eine Suspendierung oder gar der Ausschluss aus der Egmont-Gruppe hätten für die Meldestelle einschneidende Auswirkungen: Sie verlöre ihr Stimmrecht in der Egmont-Gruppe. Auch würde ihr der Zugang zum *Egmont Secure Web* verwehrt. Das könnte dazu führen, dass einige FIUs keine Informationen mehr mit ihr austauschten. Dies bedeutete für die Meldestelle, deren Analysearbeit massgeblich auch international ausgerichtet ist, eine empfindliche Effizienzeinbusse. Weiter verlöre die MROS das Recht, bei der Entwicklung von Prinzipien und «*Best Practices*» zum Informationsaustausch unter FIUs mitzuwirken. In ihrer Mitgliedschaft suspendiert hätte sie auch keine Möglichkeit mehr, FIUs, die sich nicht an die Regeln des korrekten und vertrauensvollen Umgangs mit ausgetauschten Informationen halten, unter Anrufung der Instrumente der Egmont-Gruppe zur *Compliance* zurückzuführen.

Eine Suspendierung der bald 14-jährigen Mitgliedschaft der Meldestelle innerhalb der Egmont-Gruppe dürfte zudem negative Auswirkungen auf die Reputation des Schweizer Finanzplatzes haben. Wie bereits dargelegt (vgl. Ziff. 1.1.5), ist die Mitgliedschaft einer FIU in der Egmont-Gruppe für jeden nationalen Finanzplatz wichtig, weil sie der FIU eine Art «Gütesiegel» verleiht, dem auch die GAFI im Rahmen ihrer periodischen Beurteilungen der nationalen Finanzplatzdispositive zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einen hohen Stellenwert einräumt.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Informationsaustausch mit ausländischen FIUs als Hauptanliegen

Die MROS gibt nach heutiger Praxis keine geheimnisgeschützten Finanzinformationen an eine ausländische Partnerbehörde bekannt. Diese ständige Praxis kann nicht allein durch eine neue Auslegung von Artikel 32 GwG geändert werden. Hierfür ist vielmehr eine ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich, welche die entsprechenden Bedingungen und Voraussetzungen hinreichend bestimmt (vgl. Ziff. 1.1.6).

Mit der vorliegenden Änderung des GwG soll die Befugnis der MROS bezüglich des Informationsaustauschs mit ausländischen Meldestellen explizit dahingehend geregelt werden, dass *alle* bei ihr vorhandenen Informationen und damit auch *Finanzinformationen* amtshilfeweise weitergegeben werden können. Damit sollen die Anforderungen, welche die revidierten GAFI-Empfehlungen 40 und 29 und die vorne dargelegten Prinzipien der Egmont-Gruppe bezüglich Informationsaustausch unter FIUs an die nationalen Gesetzgebungen stellen, erfüllt werden (siehe Ziff. 1.1.4).

Mit der Neuregelung wird die durch Artikel 32 GwG an das ZentG und das SIaG angelehnte Amtshilfe der Meldestelle einer *Lex specialis* unterstellt, welche die wesentlichen Aspekte der Zusammenarbeit der MROS mit ihren ausländischen Gegenstellen transparent macht und mit hinreichender Bestimmtheit bedürfnisgerecht regelt. Damit wird sichergestellt, dass es bei der amtshilfeweisen Weiterleitung von Informationen, abgesehen vom oben erwähnten sektoriellen Rückzug des Bankkundengeheimnisses, zu keiner Abkehr von den bewährten schweizerischen Grundsätzen des Amtshilferechts zwischen Polizeibehörden und zwischen Meldestellen kommt. Durch die Vorlage macht der Gesetzgeber die Mechanismen transparent, die sicherstellen, dass Informationen, die zur Beweisverwertung in Verfahren benötigt werden, nur auf dem Rechtshilfeweg beschafft werden, welcher den von der Weitergabe betroffenen Personen prozessförmige Informations- und Verteidigungsrechte gewährt. Die Neuregelung gilt sowohl für den Verkehr mit FIUs der Egmont-Gruppe als auch für den Austausch mit den Meldestellen aller übrigen Staaten.

1.2.2 Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären

Neben dem erwähnten Hauptanliegen des Austausches aller verfügbaren Informationen sollen mit der vorliegenden Neuregelung auch Präzisierungen und Verbesserungen bei der Herausgabe von Informationen der Finanzintermediäre an die Meldestelle vorgenommen werden.

Im Interesse der Rechtssicherheit soll die bereits bestehende Praxis, wonach die Meldestelle bei unvollständig eingereichten Verdachtsmeldungen beim meldenden Finanzintermediär entsprechende (Finanz-)Informationen nachfordert, gesetzlich verankert werden. Bis anhin wurde die Nachforderungsbefugnis aus Artikel 3 der Verordnung vom 25. August 2004⁴¹ über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV), aber auch aus dem Zweck der Meldestelle gemäss GwG abgeleitet, wonach eine Verdachtsmeldung nur dann korrekt durch die Meldestelle analysiert werden kann, wenn ihr alle hierzu notwendigen Fakten vorliegen.

Darüber hinaus soll die Befugnis der Meldestelle gegenüber den Finanzintermediären punktuell erweitert werden. Neu soll sie Informationen auch bei dritten Finanzintermediären einfordern können, das heisst bei solchen, die nicht selber eine Verdachtsmeldung erstattet haben (nachfolgend: Drittintermediäre). Damit kann den gesteigerten Anforderungen in Empfehlung 29 der GAFI Rechnung getragen werden, wonach die FIUs bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen beschaffen können müssen, die sie zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. Ziff. 1.1.7).

⁴¹ SR 955.23

Diese Erweiterung soll jedoch nur dort zur Anwendung gelangen, wo für die Meldestelle erst aufgrund der Analyse der Verdachtsmeldung erkennbar wird, dass ein Drittintermediär oder mehrere Drittintermediäre in verdächtige Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen involviert sind oder waren. Es besteht somit immer ein konkreter Bezug zu einer bei der Meldestelle eingegangenen *Verdachtsmeldung* nach Artikel 9 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB. Der Finanzintermediär muss dabei nur Informationen weitergeben, über die er bereits verfügt, wobei sich die Verfügbarkeit auf alle Teile des Unternehmens des Intermediärs erstreckt, die der schweizerischen Jurisdiktion unterliegen. Hingegen muss er keine Informationen bei externen Dritten beschaffen.

1.2.3 **Zusammenarbeitsverträge der Meldestelle mit ausländischen FIUs**

Es gibt FIUs, die zur Zusammenarbeit mit ihren Gegenstellen einen Zusammenarbeitsvertrag (*Memorandum of Understanding, MoU*) benötigen. Diesfalls darf laut den Prinzipien der Egmont-Gruppe eine FIU die Verhandlungen und den Abschluss eines solchen MoU nicht verweigern⁴². Auch die revidierte Empfehlung 40 der GAFI verlangt, dass dort, wo unter gleichgestellten Behörden ein Zusammenarbeitsvertrag benötigt wird, die Verhandlungen hierzu möglichst rasch an die Hand genommen werden. Der entsprechende Wortlaut der Empfehlung lautet: *«Falls eine Behörde bi- oder multilaterale Vereinbarungen bzw. Abkommen (beispielsweise MoUs) benötigt, sollten diese innert angemessener Frist und mit der möglichst grössten Anzahl ausländischer Partnerstellen ausgehandelt und unterzeichnet werden.»*⁴³ Die Interpretativnote der GAFI zur Empfehlung 29 geht noch weiter und verlangt, dass die FIUs befähigt sein sollten, solche Zusammenarbeitsverträge in eigener Kompetenz abzuschliessen. Der Wortlaut der Interpretativnote zur Empfehlung 29 lautet wie folgt: *«Im Bereich des Informationsaustausches sollte die FIU in der Lage sein, Vereinbarungen abzuschliessen beziehungsweise selbstständig über die Zusammenarbeit mit inländischen Behörden und ausländischen Partnerstellen zu entscheiden.»*⁴⁴ Mit der vorliegenden Revision des GwG soll der Meldestelle eine entsprechende Zuständigkeit übertragen werden. Damit würde die Konformität mit den revidierten Empfehlungen 29 und 40 der GAFI auch diesbezüglich hergestellt.

Nach geltendem Recht ist die Genehmigung von MoUs mit anderen FIUs dem Bundesrat vorbehalten. Für die Änderung dieser Zuständigkeitsregelung spricht aus rechtlicher und verwaltungsökonomischer Sicht, dass sich der Bundesrat inskünftig nicht mehr mit rein technischen Vereinbarungen zu befassen hätte. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die MROS nach geltendem Recht für den Austausch von Informationen mit FIUs selber kein MoU benötigt und nur dort ein solches abschliessen wird, wo eine FIU aufgrund ihres nationalen Rechts ein solches benötigt. Dadurch, dass mit der vorliegenden Neuregelung im Unterschied zum geltenden GwG die Aufgaben und Befugnisse der MROS formellgesetzlich klar umschrieben werden, ist

⁴² Siehe hierzu: Egmont Group, Best Practices for the Exchange of Information Between Financial Intelligence Units, Ziff. A.5, auf: www.egmontgroup.org/library/egmont-documents.

⁴³ Inoffizielle Übersetzung; Originaltext auf: www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

⁴⁴ a.a.O., E.11.

sichergestellt, dass diese bei einem Abschluss von MoUs ihre Befugnisse nicht überschreitet. Es ist gleichzeitig klar, dass diese MoUs im generellen Rahmen der schweizerischen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik eingebettet sein müssen. Die Unterzeichnung eines MoU durch den Chef oder die Chefin der MROS mit Genehmigung durch die Direktion fedpol soll deshalb immer nur nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) erfolgen.

1.2.4 Verhältnis der Vorlage zum Gesetzgebungsprojekt des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Umsetzung der neuen GAFI-Empfehlungen in das schweizerische Recht

Generell

Wie unter Ziffer 1.1.1 erwähnt, hat die GAFI im Februar 2012 die im Oktober 2009 initialisierte Teilrevision ihrer Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung abgeschlossen. Der im Juni 2011 vollendete dritte Evaluationszyklus über die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen hatte Probleme im Zusammenhang mit den GAFI-Standards zum Vorschein gebracht, die sich weder durch Richtlinien noch durch Best-Practice-Dokumente oder Änderungen der Methodologie zur Evaluierung lösen liessen. Aus diesem Grund beschloss die GAFI, vor Beginn eines 4. Evaluationszyklus eine Teilrevision der Empfehlungen vorzunehmen. Die Revision von 2012 soll die Empfehlungen verständlicher machen und deren Umsetzung erleichtern. Gleichzeitig sollen sie auch den neuen Risiken angepasst werden, wie beispielsweise die Bekämpfung der Finanzierung im Zusammenhang mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Im Ergebnis sind über die Hälfte der 49 Empfehlungen einer materiellen Revision unterzogen worden. Dank strukturellen Anpassungen gibt es jetzt noch 40 Empfehlungen⁴⁵.

Die GAFI überprüft regelmässig, ob die Mittel ihrer Mitgliedsländer zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung mit ihren Empfehlungen übereinstimmen. Der nächste Evaluationszyklus beginnt Ende 2013 und wird sich auf die revidierten Empfehlungen und die Effektivität der nationalen Dispositive konzentrieren. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Mitgliedsländer die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen ergreifen.

Am 18. April 2012 hat der Bundesrat von den Ergebnissen der Teilrevision der GAFI-Empfehlungen Kenntnis genommen und eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement geleitete interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) beauftragt, ihm bis zum ersten Quartal 2013 Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlungen zu unterbreiten.

Die vorliegende Teilrevision des GwG soll den Arbeiten der IDAG nicht vorgreifen. Sie beschränkt sich auf zwei Teilaspekte der revidierten Empfehlungen 29 und 40, welche die Meldestelle konkret betreffen. Es geht um die Beschaffung von Zusatzinformationen bei den Finanzintermediären und die Informationsweitergabe an andere FIUs.

⁴⁵ www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/recommandations2012.html.

Frage einer Ratifikation der Europaratskonvention Nr. 198 im Besonderen

Der Terrorismus finanziert sich nicht nur durch das Waschen von Geld aus kriminellen Handlungen, sondern auch durch legale Aktivitäten. Deshalb hat der Europarat beschlossen, seine Konvention von 1990⁴⁶, welche von der Schweiz 1993 ratifiziert wurde, mit dem *Übereinkommen des Europarats*⁴⁷ Nr. 198 vom 16. Mai 2005 über *Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus* (in Kraft getreten am 1. Mai 2008) zu aktualisieren und zu erweitern. Diese neue Konvention ist nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 15. November 2000⁴⁸ gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC-Konvention) der zweite internationale Vertrag, der sowohl die Prävention als auch die Kontrolle der Geldwäscherei sowie die Finanzierung des Terrorismus erfasst. Laut dieser Konvention ist der schnelle Zugang zu Finanzdaten oder Informationen über Vermögenswerte krimineller Organisationen – terroristische Gruppierungen eingeschlossen – der Schlüssel zu erfolgreichen präventiven und repressiven Massnahmen und schliesslich der beste Weg, solche Organisationen zu stoppen. In diesem Zusammenhang ist für die Meldestelle von grosser Bedeutung, dass mit der Konvention Nr. 198 erstmals ein völkerrechtlich verbindliches Instrument geschaffen worden ist, das detaillierte Vorgaben über die Aufgaben und Kompetenzen einer FIU enthält⁴⁹. So legt insbesondere Artikel 46 Absatz 5 der Konvention in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen Meldestellen fest, dass die ersuchte Meldestelle alle sachdienlichen Informationen, einschliesslich der vorhandenen Finanzinformationen und der in dem Ersuchen erbetenen Daten der Ermittlungsbehörden, zur Verfügung stellen muss, ohne dass ein förmliches Ersuchen nach den zwischen den Vertragsparteien anwendbaren Übereinkünften gestellt werden muss.

Die Schweiz hat die Konvention Nr. 198 noch nicht ratifiziert (und auch noch nicht unterzeichnet). Die Ratifizierung setzt nämlich unter anderem voraus, dass Insiderhandel und Kursmanipulation als Vortaten zur Geldwäscherei in das schweizerische Recht übernommen werden. Der Bundesrat hat am 31. August 2011 die entsprechende Botschaft zur Änderung des Börsengesetzes (Börsendelikte und Marktmissbrauch) verabschiedet und dem Parlament unterbreitet⁵⁰. Artikel 53 Absatz 2 der Konvention sieht vor, dass jeder Staat oder die Europäische Union bei der Unterzeichnung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in einer an den Generalsekretär gerichteten Erklärung das Recht vorbehalten kann, Artikel 46 Absatz 5 ganz oder teilweise nicht anzuwenden. Mit einer Änderung des GwG im Sinne dieser Vorlage (Befugnis zur Weiterleitung von vorhandenen Finanzinformationen) würde es der Schweiz möglich, die Konvention Nr. 198 ohne diesbezüglichen Vorbehalt zu ratifizieren.

⁴⁶ *Council of Europe Treaty Series – No. 141; auf:*

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm>.

⁴⁷ *Council of Europe Treaty Series – No. 198 «Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism»* (Warsaw, 16.V.2005), auf:

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/198.htm>.

⁴⁸ SR **0.311.54**

⁴⁹ Art. 1 Bst. f, 2, 14, 46 und 47 der Konvention 198.

⁵⁰ BBl **2011** 6873

1.3 **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

1.3.1 **Geprüfte Alternativen**

Verzicht auf die Vorlage

Der Umstand, dass die Meldestelle im Rahmen der Amtshilfe mit ihren ausländischen Gegenstellen wegen des schweizerischen Bankkunden- beziehungsweise Amtsgeheimnisses keine *Finanzinformationen* weitergeben darf, wirkt sich in der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung für alle Beteiligten und namentlich auch für die Schweiz selbst nachteilig aus. Diverse ausländische Meldestellen halten nämlich Gegenrecht und lassen der Meldestelle ihrerseits keine Finanzinformationen zukommen (Grundsatz der Gegenseitigkeit). Somit liegt es nach der Überzeugung des Bundesrates im Interesse der Schweiz, den durch das Bankkundengeheimnis bedingten Behinderungen des Amtshilfenvollzugs ein baldiges Ende zu setzen und die Meldestelle vollumfänglich am Austausch von *allen* verfügbaren Daten teilhaben zu lassen. So wird die Meldestelle vom Moment an, da sie selbst Finanzinformationen zur Verfügung stellt, im Gegenzug solche Informationen auch seitens ihrer ausländischen Partner-FIUs erhalten. Damit wird die Datenbasis der Meldestelle verbreitert, sodass ihre Analysen an Qualität und das Dispositiv des schweizerischen Finanzplatzes gegen die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung an Effizienz und Glaubwürdigkeit gewinnen.

Aber auch mit Blick auf den Stellenwert, den die GAFI der Mitgliedschaft der FIUs bei der Egmont-Gruppe bei der Beurteilung des Gesamtdispositivs eines Finanzplatzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beimisst (vgl. Ziff. 1.1.5), stellt der Verzicht auf die Vorlage für den Bundesrat keine politisch gangbare Alternative dar: Da die MROS in der Tat die einzige FIU der Gruppe ist, welche den amtshilfeweisen Austausch von vorhandenen Finanzinformationen *generell* und *integral* ablehnt (vgl. Ziff. 1.5, Rechtsvergleich), müsste im Falle eines Verzichts der eidgenössischen Räte auf die Vorlage damit gerechnet werden, dass das Entscheidgremium der Egmont-Mitglieder die schweizerische Meldestelle im Rahmen des gegen sie eröffneten *Non-Compliance-Verfahrens* in ihrer Mitgliedschaft suspendieren würde. Die MROS könnte sogar auf einen späteren Zeitpunkt aus der Egmont-Gruppe ausgeschlossen werden.

Zeitliche Verschiebung auf das Gesamtpaket GAFI-Anpassung

Wie dargelegt, lehnte die Egmont-Gruppe ein Zuwarten der Schweiz bis zur Gesamtanpassung des schweizerischen Rechts an die neuen GAFI-Empfehlungen kategorisch ab, indem sie stets ihren alten Standpunkt bekräftigte, dass der schweizerische Gesetzgeber der Aushöhlung der bereits seit langem geltenden Prinzipien der Gruppe unverzüglich ein Ende setzen müsse. Vor diesem Hintergrund verbanden die Heads of FIU die Verwarnung der MROS denn auch mit der vom Komitee beantragten Vorgabe, dass diese innerhalb eines Jahres, d.h. bis im *Juli 2012*, aufzuzeigen habe, dass die Schweiz den erforderlichen Gesetzgebungsprozess eingeleitet hat (vgl. Ziff. 1.1.9).

Indem der Bundesrat die Vorlage den eidgenössischen Räten innerhalb der von der Egmont-Gruppe genannten Zeitspanne vorlegt, wahrt er deren politischen Handlungsspielraum.

Frage eines Einbaus von Justizförmigkeiten

Wie bereits dargelegt, läuft der Austausch von Personendaten durch FIUs nicht in einem rechtsfreien Raum ab. Vielmehr ist der amtshilfeweise Austausch von Personendaten rechtlich als Datenbearbeitung zu qualifizieren, die unter der Aufsicht der datenschutzrechtlichen Kontrollorgane abläuft. Letztere wachen sowohl von Amtes wegen wie auch auf Begehren der Betroffenen darüber, dass die datenschutzrechtlichen Bearbeitungsprinzipien eingehalten werden (vgl. Ziff. 1.1.6, Rechtsschutz).

Trotzdem ist in der Vernehmlassung verschiedentlich gefordert worden, die amtshilfeweise Weitergabe von Finanzinformationen durch die Meldestelle zusätzlich justizförmigen Parteirechten und Beschwerdemöglichkeiten zu unterwerfen. In Anlehnung an das Verfahren der *Rechtshilfe* wurde beispielsweise auch gefordert, die für die Weiterleitung von Informationen an Drittbehörden erforderliche Zustimmung der MROS von einer Genehmigung durch das Bundesamt für Justiz abhängig zu machen.

Die Einführung von Bewilligungsmechanismen und Parteirechten widerspricht den Grundsätzen der polizeilichen Amtshilfe sowie der bewährten Amtshilfepraxis der Meldestellen, die alleine der Analyse zur Verdachtsgewinnung dienen und nicht einem möglichen nachgelagerten Rechtshilfe- oder Strafverfahren vorgreifen. Erst in diesen nachgelagerten Verfahren sollen die Verfahrensbeteiligten sämtliche, ihnen gemäss anwendbarem Recht zustehenden prozessualen Rechte wahrnehmen können. Die Einführung von Bewilligungsmechanismen und Parteirechten würde die Amtshilfetätigkeit der MROS gegenüber dem Status quo wesentlich erschweren, womit das ursprüngliche Ziel der Vorlage – die Steigerung von Effizienz und Glaubwürdigkeit des schweizerischen Dispositivs gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung – ins Gegenteil verkehrt würde.

So stünde der Rechtshilfeweg nicht nur bei Finanzinformationen offen, sondern bei allen Kategorien verfügbarer Informationen. Dies würde aber den Prinzipien der Egmont-Gruppe in noch verstärktem Mass zuwiderlaufen. Bereits die Tatsache, dass die Meldestelle bei Finanzinformationen auf das Rechtshilfeverfahren verweist, weist die Egmont-Gruppe vehement zurück. Die Einführung von Justizförmigkeiten auf die gesamte Informationsweitergabe durch die MROS müsste deshalb von diesem Gremium und auch von der GAFI geradezu als Provokation aufgefasst werden. Wie vorne dargestellt, legen beide höchsten Wert darauf, dass die FIUs sämtliche Informationen, die zur Ausübung ihrer Tätigkeit nötig sind, zum Zwecke der Analyse und Einleitung zukünftiger Strafverfahren auf dem *Amtshilfeweg* austauschen dürfen, ehe es im Rahmen der Rechtshilfe zur gegenseitigen Unterstützung der Justizbehörden zum Zwecke der eigentlichen Beweisführung unter Wahrung justizförmiger Parteirechte kommen kann (vgl. Ziff. 1.1.2). Zudem gilt es, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sich gegenüber der Egmont-Gruppe *nach* Inkrafttreten der revidierten Empfehlung 40 der GAFI nicht mehr bestreiten lässt, dass der Verweis auf den Rechtshilfeweg auch bezüglich Finanzinformationen standardwidrig geworden ist.

Mit Blick auf die in der Vernehmlassung verlangte Übersteuerung der Meldestelle durch andere Verwaltungsstellen wie z.B. das Bundesamt für Justiz ist zudem zu bedenken, dass derartige Forderungen auch mit den Standards der GAFI und der Egmont-Gruppe kollidieren, die verlangen, dass den FIUs bei der Beurteilung der Einzelfälle eine weitgehende *operationelle Unabhängigkeit* eingeräumt wird (vgl. Ziff. 1.1.2).

Angesichts der Praxis der MROS, die in der Zeit ihres 14-jährigen Bestehens keine vorsätzlichen Verletzungen ihrer Auflagen oder Bedingungen durch ausländische Partnerstellen feststellen musste, besteht für den Bundesrat schliesslich auch kein Grund, auf die verschiedentlich geäusserte Forderung nach zusätzlichen Durchsetzungsmechanismen der bereits einschneidend ausgestalteten *Gewähransprüche* in Artikel 30 Absatz 1 dieser Vorlage einzugehen (vgl. die entsprechenden Erläuterungen zu dieser Norm in Ziff. 2).

1.3.2 Vorentwurf und Ergebnis der Vernehmlassung

Eingegangene Stellungnahmen

Am 18. Januar 2012 hatte der Bundesrat die Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Änderung des GwG eröffnet, mit Vernehmlassungsfrist bis zum 27. April 2012. Insgesamt erhielt das EJPD 55 Stellungnahmen, welche sich inhaltlich zum Vernehmlassungsgegenstand äussern (26 Kantone, 6 Parteien sowie 23 Organisationen und andere interessierte Kreise)⁵¹.

Das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben wird als solches nur von einem Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt. Mehr als die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützen ausdrücklich die mit der vorliegenden Revision verfolgten Ziele der Anpassung der Befugnisse der Meldestelle an den internationalen Standard sowie der Vermeidung eines Ausschlusses aus der Egmont-Gruppe.

Die konkrete Ausgestaltung der Vorlage wird von 13 Kantonen, 2 Parteien und 5 Organisationen vorbehaltlos gutgeheissen. Dem Kerngehalt der Vorlage (Informationsaustausch mit ausländischen Meldestellen) stimmen 10 Kantone, 2 Parteien und 5 Organisationen ausdrücklich und vorbehaltlos zu. Vorbehalte dazu werden von 19 Teilnehmern (9 Kantonen, 2 Parteien und 8 Wirtschaftsverbänden) geäussert. 18 Vernehmlassungsteilnehmer wünschen sich Anpassungen in Bezug auf weitere Aspekte der Vorlage. Als Ganzes abgelehnt wird der Gesetzesentwurf von 1 Kanton, 1 Partei sowie 9 Organisationen der Wirtschaft.

Die wichtigsten Vorbehalte

Eine Vielzahl von Vernehmlassungsteilnehmern fordern, die internationale Amtshilfe mit ausländischen FIUs sei klarer und restriktiver zu regeln, damit Missbräuche (Umgehung des ordentlichen Rechtshilfewegs, Beweisausforschungen, automatischer Informationsaustausch in Steuersachen) vermieden werden könnten.

Die SVP lehnt die Erweiterung der Amtshilfe zwischen der MROS und ihren Gegenstellen im Ausland gänzlich ab.

Kritisiert wird in mehreren Stellungnahmen das Fehlen der Möglichkeit für die Betroffenen, sich mittels Beschwerde gegen die Weitergabe von Daten an ausländische FIUs zu wehren.

Weiter wird befürchtet, dass einerseits aus der Schweiz stammende Informationen, die ausländischen FIUs zur Verfügung gestellt wurden, an ausländische Drittbehörden gelangen könnten, obschon Letztere sie via Fiskalamtshilfe oder auf dem

⁵¹ Für den Vernehmlassungsbericht:
www.bk.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html?lang=de.

ordentlichen Rechtshilfeweg hätten beschaffen müssen. Andererseits wird ein Zusammenhang zur Thematik gesehen, ob Fiskaldelikte als Vortaten zur Geldwäscherei gelten sollen oder nicht, und die Frage gestellt, ob die Vorlage nicht diesbezüglich unabsehbare negative Folgen haben könnte.

In Bezug auf die neue Befugnis der Meldestelle, sich bei Drittintermediären Informationen zu beschaffen, wird kritisiert, dass sich die Meldestelle damit *de facto* von einer reinen Melde- und Analysestelle zu einer (Vor-) Ermittlungsbehörde entwickle.

Dass die Meldestelle selbstständig *Memoranda of Understanding* mit ausländischen FIUs abschliessen können soll – eine Zuständigkeit, die heute beim Bundesrat liegt –, wird als zu weitgehend beanstandet, insbesondere in Bezug auf FIUs von Staaten, die nicht als Rechtsstaaten bezeichnet werden können, beziehungsweise auf FIUs, die nicht Mitglieder der Egmont-Gruppe sind. Es wird gefordert, dass diese Kompetenz beim Bundesrat verbleibe.

Weiter wurden diverse technische Vorbehalte beispielsweise zu Fristen vorgebracht.

1.3.3 Würdigung des Vernehmlassungsergebnisses

Der Bundesrat verbindet mit der vorliegenden Gesetzesänderung das Ziel, die Datenbasis der Meldestelle zu verbreitern, sodass ihre Analysen an Qualität und das Dispositiv des schweizerischen Finanzplatzes gegen die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung an Effizienz und Glaubwürdigkeit gewinnen. Weiter bezweckt der Bundesrat mit der Vorlage eine Angleichung des schweizerischen Rechts an die internationalen Standards der GAFI und der Egmont-Gruppe.

Der Umstand, dass die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer diese grundsätzliche Zielsetzung unterstützt und die grosse Mehrheit der Kantone hinter dem Vorhaben steht, bestärkt den Bundesrat in seiner Auffassung, dass – trotz der ablehnenden Haltung einer bedeutenden Volkspartei – an der vorgeschlagenen Neuregelung festzuhalten ist.

Eine wesentliche Änderung der Vorlage müsste sich aufdrängen, wenn der Bundesrat auf die verschiedentlich aufgeworfene Forderung nach justizförmigen Parteirechten und Beschwerdemöglichkeiten eingetreten wäre. Aus den dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 1.3.1, Frage eines Einbaus von Justizförmigkeiten) hält er dieses Anliegen jedoch nicht für umsetzbar, sodass sich eine grundlegende Überarbeitung erübrigt.

Was die Thematik der Erhebung von Fiskaldelikten zu Vortaten der Geldwäscherei betrifft, so ist es richtig, dass die revidierten, im Februar 2012 verabschiedeten GAFI-Empfehlungen vorsehen, dass schwere Steuerdelikte in Bezug auf direkte und indirekte Steuern Vortaten zur Geldwäscherei darstellen. Die Frage, welche Tatbestände des schweizerischen Rechts darunter fallen werden, ist jedoch nicht Gegenstand dieser Vorlage, sondern des Gesamtpakets zur «Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen» (Ziff. 1.2.4). Weiter ist zu beachten, dass die unter FIUs geleistete Informationshilfe nach Massgabe des *Verwertungsverbots* zu erfolgen hat. Dieses schliesst aus, dass die von der MROS stammenden Informationen in straf-, zivil- oder fiskalrechtlichen Verfahren als Beweismittel verwertet werden. Zudem schliesst der ebenfalls in der Vorlage selbst verankerte Vorbehalt der *«beiderseitigen Strafbarkeit»* jede Weiterleitung von Daten zur Aufklärung von Delikten aus, die nach dem geltenden oder *zukünftigen* schweizerischen Recht nicht als Vortaten zur

Geldwäscherei zu qualifizieren sind. Ins Leere stösst vor allem die verschiedentlich geäusserte Behauptung, wonach mit der Vorlage bezüglich der Verfolgung von Fiskaldelikten ein Systemwechsel einhergehen könnte, werden doch bereits im geltenden schweizerischen Recht schwere Steuerwiderhandlungen im Sinne des qualifizierten Abgabebetrugs als *Verbrechen* und somit auch als Vortaten zur Geldwäscherei qualifiziert. Sollten also im Rahmen des oben erwähnten GAFI-Gesamtpakets weitere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei definiert werden, so bewirkte dies für die von der MROS geleistete Amtshilfe keinen Systemwechsel, sondern einzig eine sachliche Ausweitung einer bereits bestehenden, gesetzlich abgestützten Praxis.

Vereinzelt wurde auch die bestehende *autonome* Kompetenz der Meldestelle in Frage gestellt, ihre Gegenstellen zur Weiterleitung der aus der Schweiz stammenden Informationen an Drittbehörden zu autorisieren. Diese Bedenken übersehen, dass die Analyse von Verdachtsmeldungen und deren Austausch unter den FIUs nicht Selbstzweck sind. Um der über die Landesgrenzen hinaus geleisteten Informationshilfe der FIUs Wirkung zu verleihen, ist es unabdingbar, dass sich diese gegenseitig autorisieren dürfen, zwecks Einleitung von Strafverfahren aus dem Ausland stammende Informationen an die Staatsanwaltschaften weiterzureichen (Ziff. 1.1.2).

Der Bundesrat unterstützt hingegen das berechtigte Anliegen, im GwG explizit zu regeln, dass die MROS Informationen nur in *Berichtsform* ans Ausland weitergeben darf. Wie vorne dargelegt, werden von der Meldestelle nie Originaldokumente oder Kopien davon an andere FIUs weitergegeben, da solche Dokumente weder für die Analysearbeit der ersuchenden FIU noch für die Einleitung eines Strafverfahrens erforderlich sind (vgl. Ziff. 1.1.6, Verbot der nicht autorisierten Weiterleitung und der Verwertung).

Aufgenommen hat der Bundesrat weiter die berechtigte Forderung, dass der Name des Finanzintermediärs, der eine Meldung erstattet hat oder der einer Informationspflicht nachgekommen ist, von der Meldestelle nur so weit weiterzugeben ist, als dadurch die Anonymität der meldenden Personen gewahrt bleibt.

Auch bezüglich der Fristen, welche die Finanzintermediäre nach Aufforderung zur Einreichung zusätzlicher Informationen gegenüber der Meldestelle zu beachten haben, ist der Bundesrat der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik entgegengekommen.

Ebenfalls aufgenommen hat der Bundesrat das Anliegen, dass der Informationsaustausch zwischen der MROS und ihren ausländischen Partnerstellen allfällige in der Schweiz laufende Strafverfahren nicht beeinträchtigen dürfe.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Soweit die Vorlage Finanzintermediäre, die nicht selber eine Verdachtsmeldung erstattet haben, zur Herausgabe von Informationen gegenüber der Meldestelle verpflichtet, ergibt sich für diese eine zusätzliche, insgesamt aber beschränkte Arbeitsbelastung. Diesen zusätzlichen Aufwand beurteilt der Bundesrat als vertretbar in Anbetracht der Steigerung der Qualität und der Effizienz der Analyse- und Amtshilfetätigkeit der MROS wie auch der Erhöhung der Reputation, die für die Schweiz und für ihren Finanzplatz aus der Anpassung an die internationalen Standards resultiert.

1.5 Rechtsvergleich

Da es sich bei der MROS um eine FIU administrativer Natur handelt, wird der Rechtsvergleich hinsichtlich der Befugnisse, über die ausländische Meldestellen für Geldwäscherei verfügen, in erster Linie mit FIUs vorgenommen, die der gleichen Kategorie angehören. Es soll aufgezeigt werden, wie Länder der Europäischen Union, die sich für eine administrative FIU entschieden haben, die zwei folgenden Aspekte regeln: Welche Ausnahmen vom Grundsatz der Verfügbarkeit sehen die FIUs vor? Und: verfügen die FIUs über die Befugnis, Informationen bei den Finanzintermediären einzufordern?

1.5.1 Ausnahmen vom Grundsatz der Verfügbarkeit

Der Beschluss des Rates der *Europäischen Union* vom 17. Oktober 2000⁵² regelt die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen den Meldestellen der Mitgliedsstaaten im Bereich des Informationsaustausches. Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses verpflichtet die Meldestellen dazu, alle Informationen auszutauschen, die für ihre Analysen nützlich sein könnten. Zudem erwähnt Artikel 4 Absatz 2 ausdrücklich den Austausch von Finanzinformationen. Die Einschränkungen des Grundsatzes der Verfügbarkeit sind in Artikel 4 Absatz 3 geregelt. Dieser erlaubt den FIUs, die Weitergabe von Informationen an eine ersuchende Meldestelle unter gewissen Umständen zu verweigern, insbesondere wenn die Übermittlung der Daten eine laufende strafrechtliche Ermittlung im ersuchten Mitgliedstaat beeinträchtigen könnte. Artikel 5 erlaubt es im Übrigen den Mitgliedsstaaten, Einschränkungen oder Auflagen für die Verwendung von Informationen festzulegen.

In *Italien* gibt es keine Beschränkungen des Informationsaustausches mit ausländischen Meldestellen. Es gilt jedoch der Grundsatz der Gegenseitigkeit. Zwei weitere Aspekte sind hervorzuheben: Um Informationen weiterleiten zu dürfen, die von anderen Behörden stammen, beispielsweise von einer Strafverfolgungsbehörde zur Bekämpfung der Mafia (*Direzione investigativa antimafia*) oder von der Steuerfahndungsbehörde der Finanzpolizei (*Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza* NSPV), muss die italienische Meldestelle (*Unità d'informazione finanziaria* UIF) vorgängig die Zustimmung dieser Behörden einholen (Art. 9 Abs. 3 des Beschlusses 231/2007). Schutzmassnahmen gelten weiter nicht nur für die Angestellten der Finanzintermediäre, sondern umfassen auch die Institute selber. Das bedeutet, dass der Name eines Finanzintermediärs, der der italienischen FIU eine Verdachtsmeldung übermittelt, nicht weitergegeben wird (Art. 45 des Beschlusses 231/2007).

Die beiden letzteren Grundsätze gelten sinngemäss auch für die *belgische* FIU. Die Informationen, die von einer Justizbehörde stammen, dürfen nicht weitergegeben werden ohne die ausdrückliche Zustimmung des Generalstaatsanwalts oder des belgischen Bundesanwalts (Art. 33 § 6 des Gesetzes vom 11. Januar 1993 über den Schutz des Finanzsystems vor Missbrauch zum Zweck der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung). Laut Artikel 36 des Gesetzes vom 11. Januar 1993 muss die Anonymität des Verfassers der Meldung gewährleistet sein. Diese Bestimmung gilt nicht nur für die Angestellten der Finanzintermediäre, sondern betrifft auch die

⁵² ABL L 271 vom 24. Oktober 2000, S. 4.

Institute selber. Bezüglich des Inhalts der zu übermittelnden Informationen sind hingegen keine Beschränkungen vorgesehen. Die belgische FIU darf also mit ausländischen Meldestellen aufgrund des Prinzips der Gegenseitigkeit oder eines Kooperationsabkommens sämtliche verfügbaren Informationen austauschen.

In *Frankreich* darf die Meldestelle (Tracfin) Informationen mit gleichgestellten Behörden im Ausland lediglich aufgrund des Prinzips der Gegenseitigkeit austauschen und sofern die Vertraulichkeit und der Datenschutz gewährleistet sind. Zudem dürfen keine Informationen übermittelt werden, wenn in Frankreich zum gleichen Sachverhalt ein Strafverfahren im Gange ist oder wenn die Meldung die Souveränität, die nationalen Interessen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt (Art. L. 561-31, Abs. 2 des französischen Devisen- und Finanzgesetzes). Wie Italien und Belgien kennt Frankreich keine Einschränkungen punkto Inhalt der Informationen, die übermittelt werden dürfen.

Bei der *deutschen* FIU handelt es sich nicht um eine administrative, sondern um eine polizeiliche FIU. Laut Gesetz darf die Meldestelle Informationen ohne inhaltliche Beschränkungen austauschen. Der Informationsaustausch ist aber nur zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten gestattet und muss vor allem der Aufgabenerfüllung der Meldestelle oder der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen dienlich sein. Die deutsche FIU darf die Weitergabe von Informationen verweigern, namentlich wenn der ersuchende Staat nicht über ein genügendes Datenschutzdispositiv verfügt.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass einzelne ausländische FIUs ebenfalls Einschränkungen des Grundsatzes der Verfügbarkeit kennen. Dennoch scheinen diese mit den Grundsätzen der GAFI und der Egmont-Gruppe vereinbar zu sein. Sie können jedenfalls nicht mit dem generellen und umfassenden Verbot der Weitergabe von Finanzinformationen verglichen werden, dem gemäss geltendem Recht die schweizerische FIU unterliegt. Da die letzte Änderung der GAFI-Empfehlungen erst am 16. Februar 2012 verabschiedet wurde, kann es im Übrigen sein, dass einzelne Länder ihre Gesetzgebung ebenfalls den neuen Empfehlungen anzupassen haben werden. In anderen Staaten gewährt das Gesetz hingegen einen gewissen Auslegungsspielraum.

1.5.2 Informationsersuchen gegenüber den Finanzintermediären

Laut Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005⁵³ sind in der *Europäischen Union* die der Richtlinie unterliegenden Institute und Personen verpflichtet, den Meldestellen auf Verlangen umgehend alle erforderlichen Auskünfte im Einklang mit den Verfahren zu erteilen, die in den anzuwendenden Rechtsvorschriften festgelegt sind. In einem Bericht vom 20. Dezember 2007 hat die Europäische Kommission betont, dass die FIUs befugt sein müssen, bei den meldepflichtigen Instituten zusätzliche Informationen zu Meldungen über verdächtige Transaktionen einzufordern⁵⁴. Von

⁵³ ABl. L 309 vom 25. November 2005, S. 15.

⁵⁴ Bericht der Kommission über die Umsetzung des Beschlusses des Rates vom 17. Oktober 2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen (2000/642/JI), KOM(2007) 827 endgültig.

den drei oben erwähnten Ländern, die sich für eine administrative FIUs entschieden haben, gewährt *Italien* seiner Meldestelle am meisten Befugnisse. Die italienische FIU, die der Notenbank angegliedert ist, darf Informationen sowohl von denjenigen Finanzintermediären verlangen, die eine Verdachtsmeldung erstattet haben, als auch von solchen, die nichts gemeldet haben. Es ist also kein Bezug zu einer Verdachtsmeldung nötig. Demzufolge darf die FIU jederzeit sämtliche Informationen von den Finanzintermediären verlangen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben als nützlich erachtet. Die italienische Meldestelle kann auch selbst Verdachtsmeldungen auslösen und somit von Amtes wegen tätig werden. Sie ist zudem befugt, Finanzintermediäre zu besuchen, um Kontrollen durchzuführen (Art. 6 Abs. 6 Bst. c und 47 Bst. a des Beschlusses 231/2007).

Die *belgische* und die *französische* FIU sind der Exekutive der beiden Länder unterstellt. Die französische Tracfin ist dem Wirtschafts-, Finanz- und Industrieministerium angegliedert. Die belgische CTIF ist sowohl dem Justiz- als auch dem Finanzministerium unterstellt, wobei der Präsident und sein Stellvertreter unabhängig von der Staatsanwaltschaft sind. Beide FIUs sind befugt, Zusatzinformationen bei denjenigen Finanzintermediären einzufordern, die eine Verdachtsmeldung erstattet haben. Verfügen die Meldestellen über konkrete Hinweise, so dürfen sie auch Finanzintermediäre kontaktieren, die keine Meldung erstattet haben. Die Hinweise können aus öffentlichen, gerichtlichen oder verwaltungsinternen Quellen oder von ausländischen Meldestellen stammen. Die Tatsache, dass vorgängig konkrete Hinweise vorliegen müssen, zeigt, dass diese Meldestellen nicht wie die italienische FIU von Amtes wegen tätig werden können. Die Tracfin und die CTIF sind wie die italienische UIF befugt, Finanzintermediäre zu besuchen, um Informationen über sämtliche Transaktionen zusammenzutragen, die sie analysieren (Art. L. 561-26 I des französischen Devisen- und Finanzgesetzes sowie Art. 9 des königlichen Beschlusses vom 11. Juni 1993 und Art. 11 des internen Reglements der CTIF).

Die *deutsche* FIU darf Informationen bei öffentlichen und privaten Instituten lediglich im Zusammenhang mit bereits erhaltenen Meldungen einfordern. Die deutsche Gesetzgebung gestattet nämlich der FIU nicht, eine Meldung auszulösen (§ 10, Abs. 3 des deutschen Geldwäschegesetzes [GwG] und § 7, Abs. 2 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt [BKAG]).

1.6 Umsetzung

Die vorliegende Änderung des GwG zieht eine Anpassung der MGwV nach sich. Betroffen sind deren Kapitel 2 (Bearbeitung von Meldungen und Anzeigen), 3 (Zusammenarbeit) und 6 (Schutz und Archivierung der Daten).

Ingress

Die vorliegende Teilrevision wird zum Anlass genommen, den Ingress des GwG bezüglich der als Gesetzesgrundlage anzurufenden Verfassungsbestimmungen an die neue Bundesverfassung (BV)⁵⁵ anzupassen. Gleichzeitig hat sich bei einer Überprüfung des Katalogs dieser Normen gezeigt, dass mangels sachlichen Bezugs zum Gegenstand des GwG Artikel 103 BV aus dem Ingress gestrichen werden kann. Es verbleiben somit als Verfassungsgrundlage für das GwG aus dem bereits geltenden Normenkatalog die Artikel 95 BV (vormals Art. 31^{bis} Abs. 2 BV), 98 BV (vormals Art. 31^{quater} BV) und 123 BV (vormals 64^{bis} BV).

Gliederungstitel vor Art. 11a (neu)

Mit Artikel 11a werden einerseits bestehende Pflichten der Finanzintermediäre hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Meldestelle im GwG verankert und andererseits neue solche Pflichten festgelegt. Gesetzessystematisch sollen diese im 2. Kapitel *«Pflichten der Finanzintermediäre»* geregelt werden, in einem separaten und neuen 3. Abschnitt *«Herausgabe von Informationen»*.

Art. 11a (neu)

Mit dem neuen Artikel 11a wird einerseits die Befugnis der Meldestelle geregelt, vom meldenden Finanzintermediär beziehungsweise von Drittintermediären zusätzliche Informationen einzufordern. Andererseits wird die Pflicht des Finanzintermediärs normiert, diese Informationen herauszugeben:

Abs. 1

Im Interesse der Rechtssicherheit soll die bereits bestehende Praxis, wonach die Meldestelle bei unvollständig eingereichten Verdachtsmeldungen beim meldenden Finanzintermediär entsprechende (Finanz-)Informationen nachfordert, im GwG verankert werden. Dabei geht es nicht darum, Informationen einzufordern, die über die eingereichte Verdachtsmeldung hinausgehen. Die eingeforderten Informationen stehen vielmehr immer im engen Zusammenhang mit der eingereichten Verdachtsmeldung. Es ist im Übrigen nicht so, wie in der Praxis seitens der Finanzintermediäre zuweilen eingewendet wird, dass das Nachreichen fehlender Unterlagen (beispielsweise fehlende Kontoauszüge zu verdächtigen Transaktionen, die bereits gemeldet wurden) den Erlass einer Verfügung einer Justizbehörde voraussetzen würde. Der Finanzintermediär, welcher der Aufforderung der Meldestelle nachkommt, verletzt bereits unter geltendem Recht weder das Bankkunden- noch ein Geschäfts- oder Berufsgeheimnis. Denn die Einreichung der Verdachtsmeldung und aller damit in Verbindung stehenden Dokumente stützt sich auf Bundesrecht, konkret: auf das GwG (Meldepflichtsfälle) beziehungsweise auf das StGB (Melde-rechtsfälle). Die entsprechenden Gesetzesbestimmungen bieten dem Finanzintermediär den erforderlichen formell-gesetzlichen Rechtfertigungsgrund für die Durchbrechung der genannten Geheimnisschutznormen. Zwar gewährt bereits der geltende Artikel 3 Buchstabe b ZentG in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 GwG der Meldestelle die Befugnis, «Auskünfte einzuholen». Praktisch angewendet wurde

⁵⁵ SR 101

diese Befugnis in dem hier behandelten Zusammenhang indessen nicht, weil die Bestimmung mit Bezug auf ihre Anwendbarkeit gegenüber Privaten zu unbestimmt formuliert ist.

Der Finanzintermediär muss der Meldestelle nur die bei ihm verfügbaren Informationen liefern. Als verfügbar gelten alle Informationen, welche in den Entitäten eines Unternehmens vorhanden sind oder beschafft werden können, soweit diese Entitäten der schweizerischen Jurisdiktion unterliegen.

Abs. 2

Neu soll die Befugnis der Meldestelle zur Informationsbeschaffung in Absatz 2 auf Drittintermediäre ausgedehnt werden, die selber keine Verdachtsmeldung eingereicht haben. Voraussetzung für eine entsprechende Aufforderung der MROS ist, dass der Anhaltspunkt für die Betroffenheit des Drittintermediärs aus einer bei der MROS eingegangenen Verdachtsmeldung nach Artikel 9 GwG oder Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB stammt. Auslöser der Informationsbeschaffung beim Drittintermediär durch die MROS kann auch das Ersuchen einer ausländischen FIU sein, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass ihr bereits die Verdachtsmeldung eines schweizerischen Finanzintermediärs zur Kenntnis gebracht worden ist.

Der Kreis der Drittintermediäre, den die Meldestelle gemäss Absatz 2 anfragen kann, steht also immer im Zusammenhang mit der von einem Finanzintermediär eingereichten Verdachtsmeldung und den Erkenntnissen aus der darauf basierenden Analyse. So kann aus der Verdachtsmeldung selber oder aus den beigelegten Unterlagen ersichtlich werden, dass ein oder mehrere Drittintermediäre in verdächtige Transaktionen oder in die verdächtige Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren. Auch kann es vorkommen, dass die Meldestelle aus der von ihr vorgenommenen Analyse der Verdachtsmeldung und unter Einbezug weiterer Informationsquellen zu dieser Folgerung gelangt. So oder so gibt Absatz 2 der Meldestelle die Möglichkeit, ihre Analyse auf die erkennbare Datenspur («paper trail») verschiedener beteiligter Finanzintermediäre zu erstrecken.

Weiter soll die Meldestelle die Befugnis erhalten, Informationen bei Finanzintermediären einzufordern, die zwar selber keine Transaktionen für die verdächtige Person vorgenommen haben, aber mit ihr in einer Geschäftsbeziehung stehen oder standen. Zu denken ist hierbei etwa an die Beziehung eines Vermögensverwalters, der in der Regel nur beschränkt oder gar nicht über die von ihm verwalteten Vermögen verfügen kann und somit nicht in die Transaktionen, wohl aber in die Geschäftsbeziehung involviert ist. Die Involvierung kann aus den Kontoauszügen, die einer Verdachtsmeldung beiliegen, erkennbar sein. Sie kann aber auch indirekt erkennbar werden. Letzteres ist etwa dann der Fall, wenn im Zuge der Bearbeitung einer Meldung in der Datenbank GEWA⁵⁶ nachgeschlagen wird und sich daraus ein entsprechender Hinweis ergibt. Wie bei Absatz 1 gilt auch hier, dass der Finanzintermediär der Meldestelle nur die bei ihm verfügbaren Informationen liefern muss.

Wie erwähnt, kommt diese Neuregelung der Vorgabe der neuen Empfehlung 29 der GAFI entgegen, wonach die Meldestelle bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen beschaffen können muss, die sie zur effizienten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (vgl. Ziff. 1.1.7).

⁵⁶ Art. 23 Abs. 3 GwG.

Abs. 3

Diese Bestimmung regelt die Dauer der von der Meldestelle *anzusetzenden Fristen*. Bei Verdachtsmeldungen nach Artikel 9 GwG (*Meldepflicht*) werden diese in aller Regel kaum mehr als ein bis zwei Arbeitstage betragen können. Der Grund für diese kurze Frist liegt darin, dass der Meldestelle bei Verdachtsmeldungen gemäss Artikel 9 GwG für ihre Analysearbeit selber nur fünf Arbeitstage zur Verfügung stehen, weil die Vermögenswerte nur so lange gesetzlich gesperrt bleiben (Art. 10 GwG). In der Praxis reduziert sich diese Frist auf noch drei Arbeitstage, da im Fall einer Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörde der zuständigen Staatsanwaltschaft ebenfalls genügend Zeit eingeräumt werden muss, damit sie über eine weitere Sperrung der Vermögenswerte entscheiden und die entsprechende Verfügung erlassen und somit einen Abzug der Vermögenswerte verhindern kann. Bei Verdachtsmeldungen nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB (*Melderecht*) besteht diese Dringlichkeit nicht im selben Ausmass, da hier der Finanzintermediär nicht der Pflicht unterliegt, die Vermögenswerte zu sperren. Obwohl auch hier die zügige Analyse der Verdachtsmeldung im Vordergrund steht, ist der zeitliche Handlungsspielraum grösser, sodass die Meldestelle längere Fristen ansetzen kann. Der Vorentwurf hatte noch eine «unverzügliche» Herausgabe der angeforderten Informationen verlangt. Kritische Stellungnahmen aus der Vernehmlassung aufnehmend, sieht der vorliegende Entwurf nun vor, dass die gewünschten Informationen der MROS «innert angesetzter Frist» herauszugeben sind.

Abs. 4

Wie der Finanzintermediär, der die Meldung nach Artikel 9 GwG erstattet hat, untersteht auch der Drittintermediär dem Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 1 GwG. Damit wird dem Grundsatz des Verbots des «*tipping-off*» der GAFI entsprochen, wonach keine warnenden Hinweise auf eine Verdachtsmeldung erfolgen dürfen.

Abs. 5

Mit dieser Norm soll klargestellt werden, dass die Finanzintermediäre (Absatz 1) auch für ihre der MROS zusätzlich erstatteten Informationen nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsheimnisses belangt oder wegen Vertragsverletzung haftbar gemacht werden können beziehungsweise dass auch die von der MROS angefragten Drittintermediäre (Absatz 2) für die von ihnen herausgegebenen Informationen den Straf- und Haftungsausschluss gemäss Artikel 11 geltend machen können.

Ausführungen zur Frage einer Sanktionierung der Missachtung der Pflicht zur Herausgabe von Informationen nach den Abs. 1 und 2

Das GwG sieht für die Nichtbefolgung und der dieser gleichzusetzenden nicht fristgerechten Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 geregelten Herausgabepflichten keine Sanktionen vor. Dasselbe gilt bezüglich der Nichtvornahme einer Vermögenssperre nach Artikel 10 dieses Gesetzes. In der Lehre ist das Fehlen von Sanktionen verschiedentlich bemängelt worden. Der Bundesrat hat deshalb geprüft, ob mit der vorliegenden Gesetzesrevision generelle Sanktionen für die Nichtbefolgung entsprechender Pflichten eingeführt werden sollten.

Zunächst gilt es vorzuschicken, dass ein Nichtbefolgen der Pflicht aus Artikel 11a GwG nicht generell unter die Meldepflichtverletzung gemäss Artikel 37 GwG subsumiert werden kann. Denn verletzt wird nicht die Meldepflicht als solche, sondern die Pflicht zur nachträglichen Vervollständigung einer Meldung. Nur im Falle, da ein Finanzintermediär eine gänzlich nicht verwendbare Verdachtsmeldung einreicht und er zudem der Aufforderung zur Nachbesserung nicht nachkommt, könnte allenfalls eine Meldepflichtverletzung im Sinne von Artikel 37 GwG statuiert werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass leichtere Verstösse gegen Artikel 11a GwG gänzlich ungeahndet bleiben müssten. Die Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 8. Dezember 2010 (GwV-FINMA)⁵⁷, welche die Umsetzung der Pflichten der Finanzintermediäre zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung genauer regelt, sieht in Artikel 9 vor, dass bei Verletzung der Bestimmungen der GwV-FINMA oder einer von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) anerkannten Selbstregulierungsorganisation die vom Finanzintermediär nachzuweisende Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in Wiedererwägung gezogen werden kann. Schwere Verletzungen können sogar ein Berufsverbot gemäss Artikel 33 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007⁵⁸ (FINMAG) nach sich ziehen.

Nebst den von der FINMA beaufsichtigten Intermediären unterstehen dem GwG auch die Spielbanken (siehe Art. 34 Spielbankengesetz vom 18. Dezember 1998⁵⁹; SBG). In den Konzessionsurkunden der Spielbanken wird darauf hingewiesen, dass die Konzessionärin insbesondere auch die gesetzlichen Anforderungen des GwG und der Geldwäschereiverordnung ESBK vom 12. Juni 2007⁶⁰ zu erfüllen hat. Sollte sich eine Spielbank weigern, der Meldestelle gemäss Artikel 11a GwG Auskunft zu erteilen, könnte die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) entweder die Auskunfterteilung gestützt auf Artikel 50 SBG verfügen oder gar eine Verwaltungsstrafung gemäss Artikel 51 SBG aussprechen.

Angesichts dieser spezialgesetzlichen Instrumente ist der Bundesrat zum Schluss gelangt, dass es im GwG keiner zusätzlichen Sanktionsnorm bedarf.

Art. 23 Abs. 2

In Artikel 23 Absatz 2 GwG, wo es um die Entgegennahme von Verdachtsmeldungen und deren Analyse geht, wird neu nicht mehr auf das ZentG, sondern die mit dieser Vorlage eingeführten spezialgesetzlichen Bestimmungen im GwG verwiesen.

Art. 30 (neu) Zusammenarbeit mit ausländischen Meldestellen

Generelle Bemerkungen

Artikel 30 nimmt das Kernanliegen dieser Vorlage auf, die Befugnis der Meldestelle bezüglich des Informationsaustauschs mit ausländischen Meldestellen dahingehend zu stärken, dass sie *alle* bei ihr verfügbaren Informationen und damit neu auch die bei ihr vorhandenen oder von ihr beschaffbaren *Finanzinformationen* amtsilfweise an ihre ausländischen Partnerstellen weitergeben darf. Die Bestimmung ist gegenüber allen Typen Daten empfangender FIUs im Ausland anzuwenden, unabhängig

⁵⁷ SR 955.033.0

⁵⁸ SR 956.1

⁵⁹ SR 935.52

⁶⁰ SR 955.021

davon, ob sie Vereinigungen wie der Egmont-Gruppe zugehörig sind oder nicht (vgl. Ziff. 1.1.2).

Mit Blick auf die in der Vernehmlassung aufgeworfene Frage nach dem rechten Mass an regulatorischer Bestimmtheit des neuen Artikels 30 gilt es in Erinnerung zu rufen, dass der Meldestelle nach den Vorgaben der GAFI und den Prinzipien der Egmont-Gruppe ein Minimum an operativem Ermessensspielraum zugestanden werden muss.

Was den Verkehr zwischen der Meldestelle und den *inländischen* Strafverfolgungsbehörden betrifft, kommt nicht der neue Artikel 30, sondern Artikel 23 GwG zur Anwendung. Dieser stellt die Grundlage für die Weiterleitung der von der Meldestelle analysierten Meldungen an die Staatsanwaltschaft dar. Unter den Begriff der «Strafverfolgungsbehörden» im Sinne von Absatz 4 dieser Bestimmung fallen nebst der Staatsanwaltschaft im Sinne von Artikel 12 Buchstabe b der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO)⁶¹ auch die Polizei im Sinne von Buchstabe a dieser Bestimmung. Unter den Polizeibegriff fallen die kriminal- beziehungsweise gerichtspolizeilichen Stellen von Bund und Kantonen, die für die Analyse, die Aufklärung und die Verfolgung von Straftaten im Bereich der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der Terrorfinanzierung und der organisierten Kriminalität zuständig sind. Darunter fallen insbesondere die kriminalpolizeilichen Zentralstellen von fedpol, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Bekämpfung komplexer und grenzüberschreitender Wirtschaftskriminalität auch für die Analyse von Finanzinformationen zuständig sind.

Abs. 1

Nach dem heute geltenden Artikel 32 GwG kann die Meldestelle die bei ihr verfügbaren Daten – unter Vorbehalt von Finanzinformationen, die dem spezialgesetzlich verankerten Bankkundengeheimnis unterstehen (vgl. Ziff. 1.1.6) – grundsätzlich amtshilfweise austauschen. Eine inhaltliche Beschränkung der auszutauschenden Daten hat der Gesetzgeber im GwG selbst nicht vorgekommen, sodass die Meldestelle aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe, welche sie zum Austausch der verfügbaren Informationen anhält (vgl. Ziff. 1.1.8), mit ihren ausländischen Partnerstellen schon heute nach Massgabe des Verfügbarkeitsprinzips und des Gegenseitigkeitsgrundsatzes verkehrt (vgl. zu den beiden Prinzipien grundlegend Ziff. 1.1.6). Indem er die Meldestelle zur Weitergabe aller bei ihr *vorhandenen* oder nach dem GwG *beschaffbaren* Informationen ermächtigt, verankert Absatz 1 somit nichts anderes als die langjährige, auf den bisherigen Artikel 32 gestützte Praxis der MROS.

Mit dem Wortlaut, wonach die Meldestelle grundsätzlich alle Informationen austauschen *kann*, wird gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, dass es sich nicht um einen *automatischen* Austausch aller verfügbaren Informationen handelt. Vielmehr analysiert die MROS im Einzelfall, welche Informationen für die Beantwortung der Anfrage einer FIU notwendig sind, und liefert gezielt nur diese. Gleich verhält es sich bei Anfragen, die die Meldestelle selber an ausländische FIUs richtet.

Unmittelbar verfügbar sind die umfangreichen elektronischen Personenbestände in der Datenherrschaft der Meldestelle. Unter die Kategorie der unmittelbar verfügbaren Daten fällt für die MROS somit das Gros der Daten, die sie aufgrund

⁶¹ SR 312.0

der Verdachtsmeldungen in der eigenen Datenbank GEWA bearbeitet. *Mittelbar verfügbar* sind Personendatenbestände, wenn die Meldestelle als Daten liefernde Behörde zwar keine Datenherrschaft besitzt, diese Daten aber bei staatlichen Datenherren ohne Weiteres erhältlich machen kann⁶². Dies ist bei allen von fedpol betriebenen polizeilichen Datenbanken der Fall. Die Meldestelle kann auf sie mittels Online-Zugriff direkt zugreifen. Als weiteres Beispiel kann der Online-Zugriff der MROS auf das vom Bundesamt für Justiz geführte elektronische Strafregister, VOSTRA, angeführt werden.

Aufgrund des Verfügbarkeitsprinzips wird die Meldestelle jedoch weder nach bisherigem noch nach neuem Recht dazu verpflichtet, auf Begehren ausländischer FIUs Informationen bei Finanzintermediären oder anderen Privaten einzuholen. Eine Ausnahme besteht nur in den Fällen, in denen die anfragende FIU bereits in einer mit dem schweizerischen Recht konformen Weise von einem Sachverhalt Kenntnis erhalten hat, der Gegenstand einer schon früher an die MROS erstatteten Meldung war (siehe dazu die Erläuterungen zu Art. 11a Abs. 2 dieser Vorlage).

Die *Buchstaben a–e* erwähnen die bewährten schweizerischen Prinzipien des polizeilichen Amtshilferechts, für deren Respektierung die mit Informationen der MROS bedienten FIUs *Gewähr* bieten müssen. Aufgrund ihrer langjährigen Praxis verfügt die Meldestelle über reichhaltige Erfahrungsdaten über den Austausch mit ihren Gegenstellen. Mittels *«Disclaimer»* macht sie Letztere bei der Datenübermittlung standardmässig auf die Einhaltung dieser Prinzipien aufmerksam (vgl. Ziff. 1.1.6, Verbot der nicht autorisierten Weiterleitung und der Verwertung).

In der Praxis sind Verletzungen von Bedingungen und Auflagen zwischen FIUs – abgesehen von unbeabsichtigten Versehen – äusserst selten. Die MROS hat in ihrer 14-jährigen Praxis nie feststellen müssen, dass es im Zusammenhang mit einer von ihr weitergegebenen Information seitens einer empfangenden FIU zu einer Verletzung von Auflagen oder Bedingungen gekommen wäre. Derartige Vorfälle würden insbesondere unter Egmont-FIUs als Vertrauensbruch aufgefasst. Einen solchen Vertrauensbruch bekämen die dem Gegenseitigkeitsprinzip ausgesetzten fehlbaren Mitglieder unverzüglich zu spüren, da jedes von einem Vertrauensbruch betroffene Mitglied – dem sich in einem schweren Fall auch weitere FIUs anschliessen könnten – die Kooperation mit der fehlbaren Partnerstelle unilateral beschränken oder einstellen kann. Dies spricht tendenziell, keinesfalls aber im Sinne einer gesetzlichen Vermutung dafür, dass von Mitgliedern der Egmont-Gruppe eine höhere Gewähr für ein Handeln nach Treu und Glauben ausgeht.

Die in *Absatz 1* verankerte *Gewährspflicht* bringt also mit sich, dass die MROS ihre Zusammenarbeit mit einer fehlbaren FIU jederzeit unilateral aussetzen kann und darüber hinaus erst dann wieder zum normalen Austausch Hand bieten muss, wenn Wiederholungsfälle durch vertrauensbildende Massnahmen und mit hinreichender Gewähr ausgeschlossen werden können. Als Mitglied der Egmont-Gruppe könnte die MROS zudem ein *Non-Compliance-Verfahren* gegen das fehlbare Mitglied in Gang setzen, das als *Ultima Ratio* zu dessen Ausschluss führen kann.

Für schwere Formen des Missbrauchs der Amtshilfe, wie die Missachtung des Beweisverwertungsverbots oder *«Fishing Expeditions»* (vgl. Ziff. 1.1.6, Verbot der *«Fishing Expedition»*), sieht diese Vorlage in Artikel 31 vor, dass die Meldestelle auf entsprechende Ansinnen gar nicht erst eintreten darf. E contrario ist daraus zu

⁶² Vgl. BGE 133 IV 271, E. 2.5 (Pra 97, Nr. 59, 2008).

schliessen, dass sie in den leichteren, nicht von Umgehungsabsichten geprägten Fällen zu Nachbesserungen Hand bieten darf und soll.

Buchstabe a verlangt von der empfangenden FIU, dass sie Gewähr bietet für die Einhaltung des Grundsatzes der *Zweckbindung* (vgl. Ziff. 1.1.6), indem sie die von der MROS erhaltenen Informationen ausschliesslich für Analysen zum Zwecke der Erhärtung oder des Plausibilisierens von Verdachtsmomenten der Geldwäscherei, deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung weiterbearbeitet. Die explizite Erwähnung der Vortaten entspricht insbesondere auch der revidierten Fassung von Empfehlung 40 der GAFI. Im Übrigen verweist diese Bestimmung auch auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 GwG sowie der Empfehlung 3 der GAFI.

Buchstabe b bekräftigt den auch in den Vorgaben der GAFI und den Prinzipien der Egmont-Gruppe verankerten Grundsatz des schweizerischen Amtshilferechts, wonach einem Ersuchen nur dann stattgegeben werden muss, wenn die Gegenstelle erwartungs- und erfahrungsgemäss Gewähr bietet, in einem analog gearteten Fall Gegenrecht zu halten.

Buchstabe c verlangt, dass gewährleistet ist, dass die ersuchende FIU ausschliesslich über Personal handelt, das rechtlich zur Wahrung des Amts- oder Berufsgeheimnisses verpflichtet ist. Dies setzt voraus, dass die ausländische FIU ihr Personal entsprechend instruiert und ausbildet, sodass es zu keinen unbeabsichtigten oder nicht autorisierten Weitergaben von Informationen an Dritte kommen kann. Gerade vor diesem Hintergrund führt die Egmont-Gruppe denn auch in allen Weltregionen Ausbildungsprogramme durch, von denen reger Gebrauch gemacht wird.

Buchstabe d bekräftigt die zentrale Bedeutung des Zustimmungserfordernisses mit Blick auf die Weiterleitung der von der Meldestelle stammenden Daten an Dritte. Wer ohne vorherige Autorisierung durch die MROS solche Daten an Drittbehörden weiterleitet, verstösst gegen das Weiterleitungsverbot. Führt die nicht autorisierte Weiterleitung zu einer beweismässigen Verwertung in einem straf- oder zivilrechtlichen oder in einem fiskalischen Verfahren, so werden auch der Zweckbindungsgrundsatz und das Verwertungsverbot missachtet, was als besonders schwerwiegend gilt und entsprechende Folgen zeitigt (vgl. zu diesen Prinzipien Ziff. 1.1.6). Zur Weiterleitung an private Dritte erteilt die MROS grundsätzlich keine Zustimmung.

Buchstabe e dient einerseits als Auffangtatbestand, der die nicht abschliessende Aufzählung von Gewährspflichten unter den vorstehenden Buchstaben ergänzt. Er nimmt aber auch auf die Sachlage Bezug, in der die Meldestelle besondere, auf den Einzelfall zugeschnittene Auflagen macht, die über den standardmässigen Hinweis auf grundlegende Amtshilfeprinzipien hinausreichen. Solche einzelfallbezogenen Vorgaben der Meldestelle binden die ausländischen FIUs in gleichem Masse wie generelle Hinweise.

Abs. 2

Absatz 2 ist die zentrale Norm dieser Vorlage: Mit ihr geht eine echte materielle Neuerung einher, die sich von der bisherigen Amtshilfepraxis der Meldestelle abhebt und auch eine bedeutsame Ausnahme gegenüber dem Geheimnisschutz im polizeilichen Amtshilferecht⁶³ mit sich bringt.

⁶³ Vgl. Art. 2 Abs. 2 SlaG.

Durch die nicht abschliessende Aufzählung verschiedener Kategorien von Inhalten, die typischerweise Gegenstand der Meldungen von Finanzintermediären sind, wird klar, dass die Meldestelle gegenüber ausländischen FIUs *neu* auch *Finanzinformationen* herausgeben können muss. Deren Weitergabe war der Meldestelle aufgrund des Vorrangs des Bankkundengeheimnisses beziehungsweise des Amtsgeheimnisses bis anhin verwehrt.

Der Katalog von möglichen Finanzinformationen wird bewusst offen gehalten. Es legt ja auch bereits Absatz 1 fest, dass die Meldestelle alle verfügbaren Informationen weitergeben darf. Eine Beschränkung der Finanzinformationen auf bestimmte Kategorien würde zudem im Analysestadium dem Sinn und Zweck einer möglichst umfassenden Verwertung aller verfügbaren Informationen zuwiderlaufen. Weitere Finanzinformationen können beispielsweise Informationen zu Zeichnungsberechtigten, Bevollmächtigten oder zu Kontoeröffnungsunterlagen sein.

Bst. a–d

Bezüglich der in den *Buchstaben a–d* exemplarisch aufgezählten Kategorien von Finanzdaten gilt es zu beachten, dass diese von der Meldestelle nur nach Massgabe des Grundsatzes der *Reziprozität* mit anderen FIUs ausgetauscht werden. Welche Kategorien von Finanzdaten die Meldestelle weitergibt, hängt somit von der rechtsvergleichenden Situation sowie von den Erfahrungen ab, die die MROS im Zusammenhang mit der Praxis der Partnerstellen gemacht hat. Zudem hat die Meldestelle ihren Informationsaustausch nach Massgabe des datenschutzrechtlichen Grundprinzips der Verhältnismässigkeit auf das Mass zu beschränken, das zur Aufgabenerfüllung der anfragenden Stelle im konkreten Einzelfall unbedingt nötig ist. Diesem Anspruch kann die Meldestelle gerecht werden, indem sie gegenüber ihren Partnerbehörden auf die Befolgung des Zweckbindungsgrundsatzes sowie des Verbots der «Fishing Expedition» drängt. Sie wird stets prüfen, ob die ausländischen Ersuchen den von *Artikel 31* verlangten sachverhältnlichen Bezug zur Schweiz hinreichend darlegen. Dabei hat die Meldestelle jedoch von überspitztem Formalismus Abstand zu nehmen. Die Egmont-Prinzipien fördern zwar, dass die anfragenden FIUs ihr Ersuchen begründen. Sie schliessen aber aus, dass die ersuchte FIU darauf beharren darf, dass in der Begründung des Ersuchens konkrete Vortaten zur Geldwäscherei genannt werden, die im Analysestadium oft noch gar nicht mit hinreichender Sicherheit qualifizierbar sind.

Weiter hat die Meldestelle in diesem Zusammenhang zu beachten, dass es gemäss der Vorgabe von Empfehlung 40 der GAFI nicht möglich ist, Ersuchen aus dem alleinigen Grund abzulehnen, dass Anzeichen bestehen oder zumindest nicht auszuschliessen ist, dass diesem auch fiskalrechtliche Tatbestände zugrunde liegen könnten⁶⁴. Erst wenn sich die Frage einer Weiterleitung an eine Drittstelle stellt, kann die Daten liefernde FIU einen Riegel schieben, indem sie die dafür unabdingbare Zustimmung verweigert.

Nach Buchstabe a darf die Meldestelle der anfragenden FIU *neu* die bei ihr vorhandenen *Namen* von Finanzintermediären weitergeben. Bisher unterlag deren Weitergabe dem Verbot in *Artikel 32 Absatz 3*. Voraussetzung für die Weitergabe der Namen ist jedoch, dass die ausländische FIU bezüglich dieser Inhaltskategorie selbst stets Gegenrecht hält und die MROS davon ausgehen kann, dass der Name tatsächlich relevant werden kann. Es gilt bezüglich der Weitergabe des Namens des

⁶⁴ Interpretativnote zur Empfehlung 40, A. 2. [a].

Finanzintermediärs jedoch eine Einschränkung: Gemäss *Artikel 32 Absatz 3* findet das Verbot der Weitergabe des Namens an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde nur mehr auf die *meldende Person* – auf das Personal des Finanzintermediärs – Anwendung. In Analogie dazu wird auch bezüglich des hier geregelten Informationsaustausches mit ausländischen FIUs die Vorgabe gemacht, dass die Meldestelle von einer Weitergabe des Namens des Finanzintermediärs immer dann abzusehen hat, wenn dadurch die Anonymität der Person, die der Meldestelle eine Verdachtsmeldung erstattet hat oder einer im GwG verankerten Informationsherausgabepflicht nachgekommen ist, nicht gewahrt werden kann. Zu denken ist insbesondere an kleinere Unternehmen oder Einzelfirmen, bei denen sich Rückschlüsse auf die Identität der meldenden oder Informationen herausgebenden Person verhältnismässig leicht ziehen lassen. Besteht die konkrete Gefahr eines solchen Anonymitätsverlusts, hat die Meldestelle alle Informationselemente zu unterdrücken, welche Rückschlüsse auf konkrete Personen zulassen. In Zweifelsfällen besteht für die MROS die Möglichkeit, bei der potenziell gefährdeten Person um eine Einwilligung nachzusehen.

Als weitere Inhaltskategorien nennen die *Buchstaben b, c und d Kontoinhaber, -nummern und -saldi*, den *wirtschaftlich Berechtigten* sowie *Angaben zu Transaktionen*. Diese Daten können den ersuchenden FIUs bei ihrer Analyse von finanztechnischen Sachverhalten von grossem Nutzen sein. Dabei müssen sie jedoch beachten, dass sie diese Angaben keinesfalls einer Beweisverwertung in einem wie auch immer gearteten Verfahren zugänglich machen dürfen. Dies gilt es gerade auch im Falle einer von der MROS autorisierten Weitergabe an eine Strafverfolgungsbehörde zu dem in Absatz 4 Buchstabe b dieser Vorlage genannten Zweck der *«Einleitung eines Strafverfahrens»* zu beachten. Kommt es tatsächlich zur *Einleitung* eines solchen Verfahrens und tritt dieses ins Beweisstadium, so muss die zuständige Justizbehörde die zur Ergründung von Schuld oder Unschuld unabdingbaren Originaldokumente stets auf dem *Rechtshilfeweg* beschaffen. Dank des von der MROS bei der Übermittlung von Finanzdaten stets anzubringenden *«Disclaimers»* könnten Parteianwälte im Zeitpunkt der Akteneinsicht Umgehungen des Rechtshilfewegs feststellen und die Verwertbarkeit der zu Unrecht als Beweis herangezogenen Berichte der MROS und aller darauf aufbauenden Erkenntnisse bestreiten.

Abs. 3

Die Meldestelle darf die Finanzdaten wie auch alle übrigen verfügbaren Informationen nur in *Berichtsform* an ausländische FIUs weitergeben. Dies entspricht der geltenden Praxis der Meldestelle. Originale von Dokumenten oder Kopien davon werden von ihr nie an andere FIUs weitergegeben, da solche Dokumente weder für die Analysearbeit der ersuchenden FIU noch für die Einleitung eines Strafverfahrens erforderlich sind. Dies ändert sich erst im Zeitpunkt, in dem Letzteres ins Beweisstadium tritt. Die für das Beweisverfahren unverzichtbaren Originaldokumente müssen die Justizbehörden stets auf dem *Rechtshilfeweg* beschaffen. Selbst im unwahrscheinlichen Fall einer versehentlichen Weitergabe von Originaldokumenten bleiben die empfangenden FIUs an die Verbote der Beweisverwertung und der nicht autorisierten Weitergabe gebunden (vgl. Ziff. 1.1.6).

Abs. 4

Die Analyse von Verdachtsmeldungen und deren Austausch unter den FIUs dient der ersten Aufklärung der entsprechenden Kriminalitätsphänomene und ihrer Vortaten. Sie ist jedoch nicht Selbstzweck. Vielmehr sollen die von den FIUs empfangenen und weiterbearbeiteten Daten die spätere Durchführung von justizförmigen Straf- und Rechtshilfeverfahren ermöglichen, ohne diese jedoch vorwegzunehmen. Vor diesem Hintergrund erweist es sich als unabdingbar, dass die Meldestelle verdachtsbegründende Analyseerkenntnisse zwecks Auslösung von Strafverfahren an die zuständigen Staatsanwaltschaften weitergeben darf. Diese Ermächtigung ergibt sich aus Artikel 32 Absatz 1. Um der über die Landesgrenzen hinaus geleisteten Informationshilfe der Meldestellen Wirkung zu verleihen, ist es auch unabdingbar, dass sich FIUs gegenseitig autorisieren, auch die aus dem Ausland stammenden Erkenntnisse zwecks Einleitung von Strafverfahren an die zuständigen Staatsanwaltschaften weiterzureichen.

In *Absatz 4* geht es um die Voraussetzungen und Modalitäten, an welche die zwingend erforderliche Zustimmung der MROS zur Informationsweiterleitung zu binden ist. Zunächst ist zu beachten, dass von der Herausgabe der Information durch die MROS bis zum Gesuch der ausländischen FIU um Zustimmung zu deren Weiterleitung an eine Drittbehörde im Ausland Jahre, Tage oder auch nur Minuten verstreichen können. In Fällen zeitlicher Dringlichkeit kann die Meldestelle die Zustimmung sogar zeitgleich mit der ursprünglichen Informationsweitergabe vornehmen. In Fortsetzung ihrer bisherigen Praxis wird die MROS ihre Autorisierungserklärungen stets mit einem standardmässigen *«Disclaimer»* verbinden, wonach die empfangende FIU folgende Verhaltensanweisungen zu beachten hat:

«The attached information contains sensitive information and is submitted to you under the following conditions, which you should strictly adhere to:

- (1) The information is for criminal intelligence purposes only, and must not be used for any administrative, judicial or fiscal purpose.*
- (2) The contents must not be used as evidence in any court proceedings and must not be used or placed on any prosecution files.*
- (3) Should you propose to take any further action in addition to the intelligence then this will need our express, written and prior consent.*
- (4) It must not, under any circumstance, be further disseminated to another party or agency without our express, written and prior consent.*
- (5) Evidence may only be obtained by the way of mutual legal assistance.»*

Diese Anweisungen stehen in Einklang mit den nachfolgend kommentierten Zustimmungskriterien nach den *Buchstaben a–e*:

Die *Buchstaben a* und *b* legen Bedingungen fest, die *alternativ* erfüllt sein müssen: Mit der Weiterleitung der Informationen können entweder Analysezwecke oder aber die Einleitung eines Strafverfahrens oder die Substantiierung eines Rechtshilfeersuchens vorgesehen sein. In beiden Fällen wird die Weiterleitung nur autorisiert, wenn Gewähr dafür besteht, dass die Informationen zur Bekämpfung oder Verfolgung der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität oder der Terrorismusfinanzierung verwendet werden. Die in den Buchstaben a–e festgelegten Bedingungen sind auch begleitend, wenn es um die Weitergabe von bei der MROS

verfügbaren Informationen an inländische Strafverfolgungsbehörden geht, die von der MROS nicht schlechter gestellt werden dürfen als ausländische Strafverfolgungsbehörden.

Buchstabe a ermöglicht die Zustimmung zur Weiterleitung an ausländische Drittstellen, die innerhalb der genannten Zweckbestimmung mit *analytischen* Aufgaben betraut sind. Dies wird beispielsweise bei spezialisierten Zentralstellen der Kriminalpolizei der Fall sein, die sich mit besonderen *modi operandi* der Finanzkriminalität auseinandersetzen haben. Nicht erfasst werden hingegen nachrichtendienstliche Behörden, weil der Grundsatz der Zweckbindung die Weiterleitung nur zur Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten zulässt.

Nach *Buchstabe b* kann die Meldestelle der Weiterleitung von Informationen an ausländische Strafverfolgungsbehörden zustimmen, die innerhalb der vorgegebenen Zwecke für die Einleitung von *Strafverfahren* oder dem gleichen Zweck dienender *Rechtshilfverfahren* zuständig sind. Zu verweigern hat die MROS hingegen ihre Zustimmung, wenn Hinweise bestehen, dass es zu einer Beweisverwertung kommen könnte. Die Meldestelle muss die Weiterleitung an richterliche Behörden verweigern. Solche sind von der FIU ihres Landes anzuhalten, den Rechtshilfeweg zu beschreiten und so die zur Ergründung von Schuld oder Unschuld unabdingbaren Originaldokumente zu beschaffen. Fiskalbehörden wiederum sind auf die spezialgesetzlichen Verfahren zu verweisen, die den Betroffenen mitunter Mitwirkungsrechte einräumen, die dem Amtshilferecht zwischen Meldestellen fremd sind.

Damit die MROS im konkreten Einzelfall ihre Zustimmung erteilen darf, muss *kumulativ* gewährleistet sein, dass die beidseitige Strafbarkeit gegeben ist (*Bst. c*), das Verwertungsverbot beachtet wird (*Bst. d*) und die Wahrung des Amts- oder Berufsgeheimnisses gewährleistet ist (*Bst. e*).

Nach *Buchstabe c* muss Gewähr dafür bestehen, dass die Informationen *nicht* zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden, die nach schweizerischem Recht *keine* Vortaten zur Geldwäscherei darstellen. In der Vernehmlassung wurde verschiedentlich behauptet, dass die Vorlage mit Blick auf die im Februar 2012 verabschiedete Teilrevision der GAFI-Empfehlungen unabsehbare Folgen zeitigen werde, weil künftig mit dieser Teilrevision schwere Steuerdelikte in Bezug auf direkte und indirekte Steuern Vortaten zur Geldwäscherei darstellten. Diese Behauptung erweist sich indessen nicht als stichhaltig, weil der in Buchstabe c verankerte Vorbehalt der *«beiderseitigen Strafbarkeit»* jede Weiterleitung von Daten zur Aufklärung von Delikten ausschliesst, die nach dem heute oder in Zukunft geltenden schweizerischen Recht nicht als Vortaten zur Geldwäscherei zu qualifizieren sind.

Weiter ist anzumerken, dass bereits im geltenden schweizerischen Recht zwei schwere Steuerwiderhandlungen als Verbrechen qualifiziert sind und somit Vortat zur Geldwäscherei darstellen können. Es handelt sich um den qualifizierten Abgabebetrug nach Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974⁶⁵ über das Verwaltungsstrafrecht sowie um den Tatbestand des sogenannten Karussellbetrugs im Bereich der Mehrwertsteuer, der nach bundesstrafgerichtlicher Rechtsprechung in der Regel als Betrug im Sinne von Artikel 146 StGB qualifiziert wird. Sollten also im Rahmen des oben erwähnten Projekts zur «Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen» weitere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei definiert werden, so bewirkte dies für die von der MROS geleistete Amtshilfe keinen

⁶⁵ SR 313.0

Systemwechsel, sondern einzig eine sachliche Ausweitung einer bereits bestehenden, gesetzlich abgestützten Praxis. Somit erweisen sich die Folgen der erwähnten Teilrevision mit Blick auf die Vorlage als absehbar und in juristischer Hinsicht als geklärt.

Nach *Buchstabe d* ist es der Drittbehörde untersagt, die von der Meldestelle zur Verfügung gestellten Informationen als Beweismittel zu verwerten. Dies entspricht einem in der Amtshilfepraxis der MROS generell geltenden Grundsatz (vgl. Ziff. 1.1.6). Das Verwertungsverbot ist bereits im Zweckbindungsgrundsatz nach Buchstabe a enthalten. Angesichts seiner praktischen Bedeutung soll es hier explizit statuiert werden. Die rechtlichen Vorkehrungen zur Verhinderung einer Umgehung der Rechtshilfe werden damit verstärkt.

Für die nähere Erläuterung von *Buchstabe e* kann auf die Kommentierung der analogen Bestimmung in *Absatz 1 Buchstabe c* verwiesen werden.

Abs. 5

Dieser Absatz gilt ausschliesslich für die Einzelfälle, die vom vorangehenden Absatz 4 erfasst sind (Ersuchen einer ausländischen Meldestelle um Weiterleitung von Informationen an eine Drittbehörde). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass die von der MROS weitergeleiteten Informationen ein in der Schweiz laufendes Strafverfahren beeinträchtigen.

Die vorliegende Bestimmung verpflichtet die Meldestelle dazu, Abklärungen vorzunehmen, um festzustellen, ob gegen die natürliche oder juristische Person, die Gegenstand des ausländischen Ersuchens ist, in der Schweiz eine Untersuchung gemäss Artikel 308 ff. StPO im Gange ist. Ist dies der Fall, muss die MROS direkt mit dem verantwortlichen Staatsanwalt Kontakt aufnehmen und vorgängig sein Einverständnis zur Weitergabe der Informationen an die ausländische Behörde einholen. Spricht sich der Staatsanwalt gegen eine Weitergabe aus, so muss die MROS das Ersuchen der ausländischen Meldestelle ebenfalls ablehnen.

Es ist zu beachten, dass auch zahlreiche andere Länder, beispielsweise Frankreich (Art. L. 561-31 Abs. 2 des Devisen- und Finanzgesetzes) und Belgien (Art. 33 6° des Gesetzes vom 11. Januar 1993), eine solche Regelung kennen. Auch Artikel 4 Absatz 3 des Beschlusses des Rates der Europäischen Union vom 17. Oktober 2000⁶⁶ legt dieses Prinzip ausdrücklich fest. Eine solche Bestimmung steht mit den GAFI-Empfehlungen im Einklang. Laut der Interpretativnote zur Empfehlung 40 dürfen die Länder den Informationsaustausch und die Amtshilfe weder verbieten noch mit übertriebenen oder zu strikten Auflagen verknüpfen. Die zuständigen Behörden dürfen insbesondere ein Amtshilfeersuchen nicht ablehnen mit der Begründung, im ersuchten Staat sei eine Untersuchung oder ein Verfahren im Gange, es sei denn, die angeforderte Amtshilfe kann die Untersuchung oder das Verfahren beeinträchtigen.

Abs. 6

Mit Absatz 6 soll der Meldestelle die Zuständigkeit übertragen werden, mit ausländischen FIUs, die zur Zusammenarbeit mit ihren Gegenstellen einen Zusammenarbeitsvertrag (*Memorandum of Understanding, MoU*) benötigen, in eigener Kompetenz eine solche Vereinbarung abzuschliessen.

⁶⁶ ABl. L 271 vom 24. Oktober 2000, S. 4.

Zur Begründung der Abschaffung der heutigen Zuständigkeitsregelung, welche die Genehmigung von MoUs mit anderen FIUs dem Bundesrat vorbehält, und der Konformität der neuen Regelung mit den Vorgaben der GAFI sei auf die Erläuterungen unter Ziff. 1.2.3 verwiesen.

Art. 31 (neu) Auskunftsverweigerung

In der den *Artikeln 2 Absatz 2 und 12 Absatz 2 SIaG* nachempfundenen Bestimmung wird bekräftigt, dass die Meldestelle auf Auskünfte, die auf Ausforschung oder Umgehung der Rechtshilfe abzielen, *nicht* eintreten darf.

Nach *Buchstabe a* liegt ein zwingender Nichteintretensfall immer dann vor, wenn eine ausländische FIU zu einer «*Fishing Expedition*» ansetzt. Um Beweisausforschungen zu verhindern, verlangt die MROS stets, dass die ersuchende FIU aufzeige, inwieweit ihre Anfrage einen Bezug zur Schweiz aufweist. Ein solcher kann sich beispielsweise daraus ergeben, dass Vermögenswerte in der Schweiz liegen, Firmen ihr Domizil oder Personen ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, Schweizer Bürgerinnen und Bürger involviert sind oder aufgrund polizeilicher Erkenntnisse Anknüpfungspunkte zur Schweiz bestehen. Fehlt ein Bezug zur Schweiz, so darf die MROS auf das Ersuchen nicht eintreten. Bei Fällen von blossen Substantiierungsmängeln, die nicht auf eine Ausforschung hinauslaufen und somit nicht unter Artikel 31 fallen, mag die Meldestelle Hand für Nachbesserungen bieten. Diesbezüglich sei auf die Erläuterungen zu *Artikel 30 Absatz 2 Buchstaben a–d* verwiesen.

Buchstabe b ist zunächst auf schwere Formen der Umgehung des Rechtshilfewegs gerichtet, worunter namentlich die Versuche ausländischer Stellen fallen, amtshilfeweise Informationen einzuholen, die nach schweizerischem Recht nur unter Anwendung richterlich anzuordnenden Zwangs beschafft werden dürfen. Angesichts dessen, dass inzwischen die Anwendung prozessualen Zwangs nicht mehr allein dem Rechtshilfeweg vorbehalten ist, sondern solchen auch einige neuere Amtshilfeabkommen vorsehen, ist der Geltungsbereich der Norm über den formellen Rechtshilfeweg auf andere spezialgesetzlich oder staatsvertraglich geregelte Verfahren auszuweiten. Auch deren Anwendung samt ihrer speziellen Anwendungsvoraussetzungen und Erfordernisse darf nicht umgangen werden. Insgesamt müssen die verpönten Handlungen so schwer wiegen, dass sich die mit dem Normzweck von Artikel 31 einhergehende Einschränkung der Ermessensbefugnisse der Meldestelle in jedem Fall rechtfertigt. Bei der versuchten Beweisausforschung und der versuchten Umgehung richterlicher Verfahren trifft dies zu, weil beide Verhaltensweisen als Angriff eines ausländischen Staates auf die schweizerische Rechtsterritorialität zu werten sind.

Art. 31a (neu) Anwendbare Bestimmungen des Bundesgesetzes vom
7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen
des Bundes

Der Verweis in Artikel 31a auf den ersten Abschnitt des ZentG ist notwendig, damit die Meldestelle bestehende Informationsbeschaffungsmöglichkeiten nicht verliert, die sich aufgrund anderer Gesetze als dem GwG ergeben.

Mit dem Verweis auf den vierten Abschnitt des ZentG kann die Meldestelle gestützt auf Artikel 13 ZentG in Verbindung mit Artikel 12 MGwV unabhängig von einer Verdachtsmeldung ihr vorliegende Erkenntnisse mittels spontaner Amtshilfe an die

Bundeskriminalpolizei zur vertieften Analyse weiterleiten. Dies entspricht geltendem Recht und geltender Praxis. Stammt die Information allerdings von einer ausländischen FIU, so darf die Meldestelle diese nur unter der Voraussetzung an die Bundeskriminalpolizei weitergeben, dass sie vorgängig die Zustimmung dieser FIU eingeholt hat (so wie sie selbst dies gemäss Artikel 30 Absatz 4 auch von allen ausländischen FIUs erwartet).

Art. 32 Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden (neu)

Die Bestimmung erhält neu eine Sachüberschrift.

Weiter wird *Absatz 2* aufgehoben; dessen Inhalt wird mit den beiden Artikeln 30 und 31 neu und präziser geregelt.

Absatz 3 soll hinsichtlich zweier Punkte angepasst werden: Die erste Anpassung ist gesetzestechnischer Natur: Da der vorangehende *Absatz 2* aufgehoben wird, kann auf ihn im *Absatz 3* nicht mehr verwiesen werden. Die zweite Anpassung ist materieller Natur; es kann hierfür auf die Erläuterungen zu *Artikel 30 (neu) Absatz 2 Buchstabe a* verwiesen werden.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

Das Kernanliegen der Vorlage, die Meldestelle in die Lage zu versetzen, Finanzinformationen mit ihren ausländischen Partnerstellen auszutauschen, sollte für die Meldestelle zu keiner Erhöhung des Arbeitsaufwandes führen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass die Beilegung der mit der Egmont-Gruppe ausgetragenen Differenz im fedpol zu einer zeitlichen Entlastung führen wird.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Erweiterung des Informationsaustauschs der MROS mit ihren ausländischen Partnerstellen auf Finanzinformationen wird zu keinem zusätzlichen Administrativaufwand der Finanzintermediäre führen, da diese solche Informationen schon heute an die Meldestelle liefern. Zwar sollen die Finanzintermediäre neu zusätzlichen Informationspflichten unterliegen. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die MROS schon angesichts der knappen ihr zur Verfügung stehenden Zeit innerhalb der gesetzlichen Vermögenssperre auf spezifische Fragen konzentrieren und damit nur eine beschränkte Zahl von Informationen verlangen wird. Hinzu kommt, dass der Mehraufwand der Finanzintermediäre durch einen Minderaufwand im strafprozessualen Stadium kompensiert wird, weil die Staatsanwaltschaften weniger Rückfragen stellen.

Die übrigen Regelungsinhalte entsprechen der bereits geltenden Vollzugspraxis und können somit keine finanziellen Wirkungen zeitigen.

3.3 Weitere Auswirkungen

Die Vorlage hat weder auf Kantone und Gemeinden noch auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete noch auf die Gesellschaft und die Umwelt besonders zu nennende Auswirkungen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁶⁷ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Sie stellt einen – zeitlich vorgezogenen – Bestandteil des umfassenden Gesetzgebungsvorhabens «Botschaft zur Umsetzung der revidierten GAFI/FATF-Standards in nationales Recht» dar.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Am 22. Februar 2012 hat der Bundesrat die «Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz» veröffentlicht. Es wird darin die Bedeutung der Bekämpfung der Geldwäscherei zur Sicherstellung der Integrität des Finanzplatzes unterstrichen. Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Integrität des schweizerischen Finanzplatzes ist die Abwehr krimineller Gelder. Und diese basiert wesentlich auf einem effizienten, möglichst lückenlosen Dispositiv zur Geldwäschereibekämpfung⁶⁸. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll Konformität der schweizerischen Amtshilfepraxis im Bereich Geldwäscherei mit den aktuellen internationalen Standards hergestellt werden. Die Revision dient damit unmittelbar dem übergeordneten Ziel, dass die Schweiz wie bis anhin auch in Zukunft zusammen mit den ausländischen Partnern ihre Verantwortung bei der Bekämpfung der Geldwäscherei uneingeschränkt wahrnehmen kann.

Am 28. März 2012 hat der Bundesrat die kriminalstrategische Priorisierung des Bundes für die Jahre 2012 bis 2015 genehmigt. Neben dem Terrorismus und dessen Finanzierung wird darin die Bekämpfung der internationalen Korruption und Geldwäscherei den Kernprioritäten zugewiesen⁶⁹.

⁶⁷ BBl 2012 481 ff., 613 («Weitere Geschäfte: Botschaft zur Umsetzung der revidierten GAFI/FATF-Standards in nationales Recht»).

⁶⁸ Siehe S. 6, 10; Dokument auf: www.sif.admin.ch/00754/index.html?lang=de.

⁶⁹ Siehe S. 7; Dokument auf: www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2012/2012-03-281.html.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Gestützt auf die Artikel 95, 98 und 123 der Bundesverfassung verfügt der Bund über die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, also zum Erlass des GwG. Die vorgeschlagenen Neuerungen im GwG bewegen sich innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Da mit der Vorlage ein geltendes Bundesgesetz (GwG) abgeändert wird, ist der Änderungserlass im Sinn von Artikel 164 BV in die Form eines Bundesgesetzes zu kleiden. Der Gesetzesentwurf erfordert ausserhalb der Änderung des GwG keine Änderung von Bundesrecht.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Gesetzesrevision weist keine weiteren direkten Berührungspunkte zu internationalen Verpflichtungen der Schweiz auf.

5.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, insbesondere jene, die verfassungsmässige Rechte berühren, in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Gesetzesrevision führt nicht zu Ausgaben, die der Ausgabenbremse unterstehen (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält keine Delegation zusätzlicher Rechtsetzungsbefugnisse.

