

EIDGENOESSISCHES
FINANZDEPARTEMENT

Eidgenössische Finanzverwaltung

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND
POLIZEIDEPARTEMENT

Bundesamt für Justiz

11. Juni 1992

Aussprachepapier zu Händen der Vorsteher des EFD und des EJPD

EG-Richtlinie Nr. 91/308 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche

Die Geldwäschereirichtlinie der EG gehört zum *acquis communautaire* und muss daher auch ins Schweizer Recht übergeführt werden. Sie tritt auf den 1.1.1993 in Kraft. Die Schweiz hat auf eine Uebergangsfrist verzichtet. Im Rahmen der Arbeiten zur Umsetzung der Richtlinie haben sich unter den beteiligten Aemtern, der Eidg. Finanzverwaltung einerseits und dem Bundesamt für Justiz, dem Bundesamt für Privatversicherungswesen, dem Sekretariat der Eidg. Bankenkommission und dem Finanz- und Wirtschaftsdienst/EDA andererseits Meinungsverschiedenheiten in der Frage der Umsetzung der Richtlinie eingestellt, die einer Entscheidung durch die zuständigen Departementschefs bedürfen.

1. Ausgangslage

Die EG-Richtlinie enthält eine Reihe von **strafrechtlichen und finanzaufsichtsrechtlichen Forderungen**, die in der Sache auf einen wesentlichen Teil des Programmes der Financial Action Task Force (FATF) zurückgehen, aber verpflichtender Natur sind.

Vorab muss die Geldwäscherei unter Strafe gestellt werden (Art. 2 RL). Diesbezüglich bestehen für die Schweiz keine weiteren Probleme. Aufsichtsrichtlich enthält die Richtlinie sodann detaillierte Vorschriften zur Legitimation von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten, zur erhöhten Aufmerksamkeit bei ungewöhnlichen Umständen sowie zur Zusammenarbeit zwischen Finanzbranche und Staat, namentlich eine Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei. Die Meldepflicht ist sodann durch eine Reihe von weiteren Regeln gesichert, insbesondere das Verbot, den Kunden oder Dritte von der Mitteilung in Kenntnis zu setzen, die Ausführung der Transaktion bis zur Benachrichtigung auszusetzen, sowie das Gebot, den Anzeigersteller auch zivilrechtlich freizustellen.



Das geltende Schweizer Recht deckt mit Artikel 305bis und ter StGB sowie den Richtlinien der Eidg. Bankenkommission zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei zwar einen Teil der Anforderungen der EG-Richtlinie ab. Unbekannt ist der Schweiz die Meldepflicht, aber auch ihre straf- und zivilrechtliche Absicherung. Sodann - und dies ist bisher zu wenig erkannt worden - bestehen erhebliche Defizite im Nichtbankenbereich der Finanzbranche sowohl was die Identifikationsregeln wie die besondere Aufmerksamkeit und das Meldewesen anbelangt. Sonderbestimmungen sind insbesondere im Lebensversicherungsrecht notwendig. Wieweit die Richtlinie auch den Nichtbankensektor erfasst, ergibt sich aus Artikel 1 RL. Illustrativ sind aber auch die detaillierten Aufzählungen der erfassten Finanzinstitute in der deutschen, französischen und luxemburgischen Gesetzgebung zum betreffenden Thema (Beilagen). Erfasst werden neben den Banken praktisch alle weiteren Institutionen, die Finanzdienstleistungen erbringen (insbesondere auch Finanzintermediäre).

In der Einschätzung des Regelungsbedarfs sind sich die beteiligten Aemter weitgehend einig. Meinungsverschiedenheiten bestehen in den folgenden 3 Punkten:

2. Problematik Meldewesen

Unabhängig von der EG-Richtlinie hat der Bundesrat den Vorschlag zur Schaffung eines Melderechts des Financiers (Art. 305ter, Abs. 2 VE-StGB) in Vernehmlassung gegeben, mit dem in einer allfälligen Konfliktlage zwischen Geldwäschereistraftatbestand und Bankgeheimnis ein strafrechtlicher Rechtfertigungsgrund geschaffen werden soll. Dieser Vorschlag hat im Rahmen der Vernehmlassung ganz überwiegend Zustimmung gefunden. Die Ergebnisse werden demnächst dem Bundesrat vorgelegt.

Die Eidg. Finanzverwaltung hält dafür, dass die Meldepflicht der Richtlinie auf strafrechtlichem Wege eingeführt werden sollte. Dafür spricht ihrer Ansicht nach die Einfachheit des Vorgehens, da die strafrechtliche Lösung für den ganzen Finanzbereich gelten würde. Es müsste kein neuer Erlass geschaffen werden. Zudem werden die übrigen Bestimmungen der Richtlinie durch unsere Rechtsordnung weitgehend erfüllt. Es besteht demzufolge zurzeit kein Bedürfnis für eine umfassendere Regelung. Ihrer Ansicht nach liesse sich eine solche Lösung allenfalls noch im Kontext von Eurolex finden (unten 4.).

Gegen diese Lösung wenden sich die übrigen Aemter (namentlich das BJ) mit dem Argument, dass das Strafrecht nicht ersatzweises Verwaltungsrecht schaffen solle: Nach übereinstimmender Auffassung hat das Melderecht als Rechtfertigungsgrund mit einer zusätzlichen strafrechtlichen Pflicht zur Meldung im Grunde wenig zu tun. Im Rahmen der Ausarbeitung des Geldwäschereistatbestandes hat sich gezeigt, dass die Anforderungen an seriöses Geschäftsgebahren nicht abstrakt formuliert werden können: Ziel der Richtlinie ist es denn auch, die aktive Mitwirkung der Branche zu unterstützen und nicht das blosses Erfüllen von Formalakten zu fördern. Nach Ansicht der erwähnten Aemter käme eine strafrechtliche

Meldepflicht der nachträglichen Einführung des Straftatbestandes der fahrlässigen Geldwäscherei sehr nahe. Dies aber wird weder von der Richtlinie verlangt noch in den bisher bekannten Umsetzungsgesetzen in EG-Ländern (BRD, F, GB) vorgesehen.

Eine Einigung über die Wahl des verwaltungsrechtlichen oder strafrechtlichen Weges ist, trotz intensiver Diskussion im letzten Jahr, bisher nicht zustande gekommen.

3. Regelung in verschiedenen Einzelerlassen oder in einem Sondererlass?

Die Eidg. Finanzverwaltung vertritt die Ansicht, dass die Umsetzung der strafrechtlich nicht zu regelnden Gehalte in denjenigen Erlassen erfolgen soll, die die betreffenden Bereiche der Finanzbranche regulieren (insbesondere im Banken-, Versicherungs-, Börsen- und Finanzdienstleistungsrecht). Dafür spricht, dass die Zuständigkeit einer Aufsichtsbehörde und die entsprechende Sanktionierung der Vorschriften sichergestellt wäre. Zumindest bedarf die Frage näherer Prüfung.

Demgegenüber halten das Sekretariat der EBK, der Finanz- und Wirtschaftsdienst EDA, das Bundesamt für Privatversicherungswesen und das Bundesamt für Justiz dafür, dass die Thematik in einem möglichst schnell zu verabschiedenden besonderen Erlass, sachlich beschränkt auf die Umsetzung der Richtlinie geregelt werden sollte. Dafür wird ins Feld geführt, dass eine Regelung möglichst bald und umfassend - für alle Bereiche der Finanzbranche - zu erfolgen habe. Die Aufteilung führe zu einer Zersplitterung, zu Unübersichtlichkeit und vorallem zu einer erheblichen Verzögerung. Mit einer baldigen Verabschiedung der noch im Entwurfsstadium stehenden Börsen- und Finanzdienstleistungsgesetzgebung ist kaum zu rechnen. Im übrigen decken die beiden Gesetze nicht unbedingt den ganzen Bereich der Richtlinie ab. Die Geldwäschereithematik, bei der schon aus internationalen Rücksichten unsere Mithilfe dringend gefordert ist (neueste Fälle in Zürich und Lugano!), sollte nicht mit den weiteren Problemen der jeweiligen Gesetzgebung belastet werden. Ein Sondererlass könnte schliesslich auch dem Erfordernis einer gemischten verwaltungs-, zivil- und strafrechtlichen Regelung besser Rechnung tragen.

Auch in dieser Frage - Sondergesetzgebung oder Aufnahme in Einzelerlassen - wird die Anleitung der betroffenen Departementschefs erbeten.

4. Eurolex oder ordentliches Verfahren?

Zur Umsetzung des acquis ist an sich das Eurolexverfahren konzipiert worden. Es stellt sich daher - unabhängig von den obgenannten Lösungen - die Frage, ob die EG-Richtlinie im Rahmen des Eurolexverfahrens umgesetzt werden sollte. Die Umfrage bei den beteiligten Aemtern hat 3 verschiedene Positionen ergeben. Der Finanz- und Wirtschaftsdienst,

das Bundesamt für Privatversicherungswesen und das Sekretariat der EBK treten für eine Lösung im Rahmen von Eurolex ein. Entsprechende ausländische Vorlagen würden die Arbeit trotz knappem Zeithorizont noch ermöglichen. Die Eidgenössische Finanzverwaltung vertritt demgegenüber die Ansicht, dass kurzfristig (im Rahmen von Eurolex) nur eine strafrechtliche Lösung der Meldepflicht möglich sei. Für eine verwaltungsrechtliche Regelung müsste eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Vorlage eingesetzt werden. Damit wäre eine verwaltungsrechtliche Lösung im Rahmen von Eurolex nicht mehr möglich. Das Bundesamt für Justiz, schliesslich, könnte sich mit einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren ausserhalb von Eurolex anfreunden, unter der Voraussetzung dass entsprechende Entwürfe verwaltungsintern noch in diesem Jahr vorlägen.

Auch diese Frage bedarf einer politischen Entscheidung.

5. Antrag

a) Wir ersuchen Sie aufgrund Ihrer Aussprache die folgenden Fragen zu entscheiden:

- Ist die Meldepflicht des Financiers gemäss Artikel 6 RL auf verwaltungsrechtlichem oder strafrechtlichem Wege zu konzipieren?
- Soll die Umsetzung der Richtlinie in einem Sondererlass oder im Aufsichtsrecht zur jeweiligen Branche erfolgen?
- Ist dabei das Eurolex- oder das ordentliche Verfahren zu verfolgen?

b) Nötigenfalls sei eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Federführung der Eidg. Finanzverwaltung mit der Ausarbeitung entsprechender Vorentwürfe zu beauftragen.

Für die Eidgenössische
Finanzverwaltung:

Der Direktor

Für das Bundesamt für
Justiz:

Der Direktor

*i. V. Hans Pirell **

Orientierungskopie z.Hd. des Vorstehers des EDA

* Unterschrift nach Absprache mit Herrn Dir. Keller.