

VQF Verein zur Qualitätssicherung
von Finanzdienstleistungen

Baarerstrasse 112

Postfach

6302 Zug

Telefon 041 763 28 20

Telefax 041 763 28 23

e-mail info@vqf.ch

Internet www.vqf.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab Rechtsdienst / Datenschutz
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Zug, 26. März 2012
RU/MHU

Vernehmlassung zur Änderung des Geldwäschereigesetzes – Meldestelle für Geldwäscherei; Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden

Sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf die rubrizierte Einladung reichen wir hiermit auftrags und
namens des

VQF Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen,
Baarerstrasse 112, 6300 Zug,

innert der angesetzten Frist eine

Stellungnahme

zum Entwurf zur Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG) ein und las-
sen uns wie folgt vernehmen:

I. Einleitung

1. Der VQF Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen ist die grösste **Selbstregulierungsorganisation (SRO)** nach Art. 24 ff. des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG). Als grösste, älteste und branchenübergreifend tätige SRO hat der VQF rund 1'650 Mitglieder (SRO und/oder BOVV) und verfügt über langjährige und umfangreiche Kenntnisse des Parabankensektors.
2. Als unabhängiges und ganzheitliches Kompetenzzentrum für Compliance ist der VQF, neben seiner Funktion als SRO auch eine **Bran-
chenorganisation für unabhängige Vermögensverwalter (BOVV)**

mit von der FINMA offiziell anerkannten Verhaltensregeln (Standesregeln) für die Ausübung der Vermögensverwaltung.

3. Vor diesem Hintergrund der Stellung des VQF im Parabankensektor erfolgt die vorliegende Stellungnahme.

II. Ausgangslage

4. Die Egmont-Gruppe, welche seit 1995 weltweit die FIUs (Financial Intelligence Units) verschiedener Länder vereinigt (bis dato 127) und es sich zum Ziel gesetzt hat, den effizienten und gesicherten internationalen Informationsaustausch unter den FIUs nach gemeinsamen Grundsätzen zu fördern und zu unterstützen, hat im Juli 2011 in einer Plenarversammlung beschlossen, gegen die FIU der Schweiz – die MROS – ein Non-Compliance-Verfahren wegen Verstosses gegen die Prinzipien der Egmont-Gruppe beim Informationsaustausch zu eröffnen.
5. Der Grund hierfür ist, dass die MROS, aufgrund des Bankkunden- bzw. Amtsgeheimnisses den anderen FIUs keine sog. Finanzinformationen (wie Kontonummern, Informationen zu Vermögenstransaktionen, Kontosaldi, Vertragspartnern, Namen wirtschaftlich Berechtigter, weitere involvierte Konti etc.) zukommen lässt. Diese Finanzinformationen müssen auf dem ordentlichen Rechtshilfeweg beschafft werden.
6. Die vorliegende Gesetzesänderung nimmt die ebenfalls geplante Änderung einzelner neuer FATF-Empfehlungen vorweg und bezweckt, dass die MROS den anderen FIUs auch Finanzinformationen im Rahmen der internationalen Amtshilfe zustellen kann. Damit soll die ungehinderte Teilnahme der MROS am Amtshilfeverkehr im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei erreicht werden.
7. Diese Umstände führten dazu die bestehende Amtshilfepraxis im GwG zu überdenken und zu erweitern. Der vorliegende Vorschlag geht darin aber viel zu weit.

III. Wesentliche Neuerungen

A. Informationsaustausch mit ausländischen FIUs

8. Kernbestimmung der Teilrevision ist die Ermächtigung der MROS zur generellen Zusammenarbeit bzw. zum Informationsaustausch mit ausländischen FIUs im Rahmen der Amtshilfe, sofern die entsprechenden im revidierten GwG abschliessend aufgeführten Voraussetzungen erfüllt sind.
9. Für den Informationsaustausch wird hierbei nicht nur ausser Acht gelassen, ob es sich bei den einzelnen FIUs um solche administrativer,

polizeilicher oder richterlicher Natur handelt, sondern auch, ob eine ausländische FIU Mitglied der Egmont-Gruppe ist oder nicht.

10. Zudem soll die Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe Garant dafür sein, dass das Mitglied einer gründlichen Überprüfung anhand der Prinzipien der Egmont-Gruppe unterzogen wurde (insbesondere was den vertrauensvollen Umgang mit den Informationen anbetrifft), weshalb in diesem Fall eine vorgängige Überprüfung, ob die Voraussetzungen gemäss nArt. 30 Abs. 1 GwG in concreto erfüllt sind, entfallen soll. Dies erscheint dem VQF in Anbetracht verschiedenster Mitglieder der Egmont-Gruppe nicht nur äusserst fragwürdig, sondern hinsichtlich der daraus abzuleitenden Konsequenzen schlicht nicht vertretbar, zumal uns bei diversen Mitgliedern der Egmont-Gruppe nur schon die Überprüfbarkeit der Voraussetzungen durch die hiesigen Verantwortungsträger unmöglich erscheint, geschweige denn der Verzicht darauf.

11. Ob somit die Voraussetzungen für den Informationsaustausch und die Verwendungsbeschränkungen (ausschliesslich zu Analysezwecken und nicht als Beweismittel verwendbar) gegeben sind, bzw. eingehalten werden, lässt sich nur schwer, wenn überhaupt, überprüfen.

12. Auch die sog. "Sanktionsmöglichkeiten" können aus Sicht des VQF nicht wirklich als solche bezeichnet werden, denn die sofortige einseitige Einstellung des Informationsaustausches entwickelt erst für die Zukunft eine allfällige Wirkung, nicht aber für den konkreten Fall, bei welchem sich die ausländische FIU nicht an die Vorgaben und Auflagen gehalten hat. Zudem ist diese Möglichkeit im revidierten GwG nicht ausdrücklich vorgesehen bzw. explizit geregelt. Auch die Möglichkeit innerhalb der Egmont-Gruppe ein Non-Compliance-Verfahren einzuleiten ist unseres Erachtens weder zielführend noch hat es genügend missbrauchsverhindernden, präventiven Charakter.

13. Auch sind die inhaltlichen Anforderungen an ein ausländisches Informationsersuchen derart gering, dass aus Sicht des VQF reine Beweisforschungen (fishing expeditions) nicht verhindert werden können.

14. Auf Basis hiesiger rechtsstaatlicher Prinzipien, lässt sich der internationale Informationsaustausch gemäss vorliegender Revisionsvorlage u.E. nicht legitimieren.

B. Weiterleitung durch FIUs an ausländische Drittbehörden

15. Die MROS kann einer Weiterleitung der Informationen an eine ausländische Drittbehörde zustimmen, wenn diese Drittbehörde Gewähr bietet, dass sie die in nArt. 30 Abs. 4 GwG geforderten Voraussetzungen (Grundsatz der Spezialität, Grundsatz der Zweckbindung, Prinzip der doppelten Strafbarkeit, keine Zulassung als Beweismittel, untersteht ihrerseits dem Amts- oder Berufsgeheimnis und wahrt dieses auch tatsächlich) erfüllt.

16. Abgesehen davon, dass sich nur schwer, wenn überhaupt, überprüfen lässt, ob die Voraussetzungen für die Weitergabe an ausländische Drittbehörden gegeben sind, bzw. eingehalten werden, wird im vorgeschlagenen Gesetzestext auch nicht explizit erwähnt, wie (im konkreten Einzelfall oder generell) und wann die von der MROS zu erteilende Zustimmung zu erfolgen hat; wobei die Formulierung im Erläuterungsbericht, dass die MROS ihre Zustimmung bereits im Moment der ersten Informationsweitergabe an die ausländische FIU erteilen könne, diesbezüglich nichts Gutes erahnen lässt.
17. Zudem ist das Verbot, die Informationen nicht als Beweismittel zu verwenden, insofern fragwürdig, als die ausländische Behörde kaum daran gehindert werden kann, diese Information so zu verwerten, dass sie nachträglich, z.B. via Rechtshilfegesuch, so oder so zu ihrem Beweismittel kommt. Ohne ursprüngliche Weiterleitung hätte diese aber gar keine verwertbare Informationen erhalten.

C. Ausgetauschte Informationen

18. Zusammen mit allen verfügbaren Personendaten und allen übrigen Daten, die bei der MROS vorhanden sind oder von dieser gemäss dem revidierten GwG beschafft werden können, sollen neu auch Finanzinformationen, wie Kontonummern, Informationen zu Vermögenstransaktionen, Kontosaldi, Vertragspartnern, Namen wirtschaftlich Berechtigter, weitere involvierte Konti, etc. ausgetauscht werden können.
19. Bei dieser Aufzählung gemäss Art. 30 Abs. 2 GwG handelt es sich lediglich um eine exemplarische Aufzählung, was befürchten lässt, dass die "Angaben zu Transaktionen" (zu) extensiv ausgelegt werden können. Klarheit tut hier Not.
20. Der Name des meldenden Finanzintermediärs wird neu als Teil der Finanzinformationen an ausländische FIUs weitergeleitet. Die Einschränkung, dass das mit der Erstattung der Verdachtsmeldung betraute Personal des Finanzintermediärs anonym bleiben kann, bleibt weiterhin bestehen. Hierzu sei bemerkt, dass diese Anonymität nur bei grossen Finanzintermediären nicht zur völligen Makulatur verkommt, gerade bei Klein- und Einzelunternehmen – und das ist eine bedeutende Anzahl unserer Mitglieder – sind der Finanzintermediär und die meldende natürliche Person identisch bzw. leicht eruierbar.

D. Informationsbeschaffung bei den Finanzintermediären

21. **Beim meldenden Finanzintermediär**
Wurden der MROS in der Vergangenheit unvollständige Verdachtsmeldungen eingereicht, so konnte sie von diesem Finanzintermediär bereits bis dato weitere (Finanz-)Informationen einfordern, damit sie den ihr zugewiesenen (Analyse-)Zweck überhaupt korrekt erfüllen konnte. Da diese zusätzlich Informationsbeschaffung in der Praxis teilweise zu Unsicherheiten führte, soll diese nun auf formell-gesetzlicher Ebene im GwG geregelt werden.

22. Da dies letztlich zu mehr Rechtssicherheit für den einzelnen (meldenden) Finanzintermediär führt, ist diese Regelung begrüßenswert.
23. **Bei dritten Finanzintermediären**
Zudem soll die Befugnis zur Informationsbeschaffung der MROS aber auch auf dritte Finanzintermediäre erweitert werden, sofern aufgrund einer eingereichten Verdachtsmeldung (nach Art. 9 GwG oder Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB) erkennbar wird, dass weitere Finanzintermediäre in eine verdächtige Transaktion/Geschäftsbeziehung involviert sind oder waren. Diese von Drittfinanzintermediären unverzüglich einzureichenden Informationen beziehen sich auf alle verfügbaren Informationen in seinem Einflussbereich, d.h. z.B. auch innerhalb eines Konzerns.
24. Da diese Informationsbeschaffung weder zeitlich ("... involviert sind oder waren ...") noch bezüglich des Einflussbereiches (kann innerhalb eines Konzerns schnell einmal mehrere Länder, wenn nicht sogar mehrere Kontinente umfassen) eingegrenzt wird und sich die Involvierung zudem lediglich aufgrund der Analyse, also nicht offenkundig direkt aus der entsprechenden Verdachtsmeldung ergeben kann, wird hier u. E. der Bogen überspannt. Hierbei von einer reinen Analyseaufgabe zu sprechen ist nicht mehr opportun. Vielmehr handelt es sich dabei bereits um Untersuchungshandlungen, die – zumindest in der Schweiz – der entsprechend zuständigen Untersuchungsbehörde vorbehalten sein sollten. Dieser Einwand wird auch nicht dadurch entkräftet, dass diese Informationsbeschaffung lediglich auf eine eingereichte Verdachtsmeldung beschränkt bleiben soll und nicht, wie im übrigen von der FATF gefordert (Empfehlung 26), unabhängig von einer konkreten Verdachtsmeldung.

E. Zusammenarbeitsverträge mit FIUs

25. Sollte die Zusammenarbeit mit einzelnen FIUs nicht nur aufgrund des geltenden Rechts gestattet sein, sondern einen Zusammenarbeitsvertrag benötigen, so soll die MROS die Befugnis erhalten, die dazu nötigen Modalitäten selbst zu regeln, sofern sie geltendes schweizerisches Recht berücksichtigt und die Genehmigung der Direktion fedpol eingeholt und Rücksprache mit dem EDA und dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen genommen hat.
26. Die sachgerechte Regelung der Zusammenarbeit kann sicherlich die MROS am besten beurteilen, weshalb deren Zuständigkeit hierfür durchaus Sinn macht, zumal die Zustimmung weiterer Stellen (fedpol / EDA) erforderlich ist.

IV. Bedenken / Auswirkungen

27. Obengenannte Erwägungen zeigen auf, dass der vorliegende Revisionsentwurf materiell und formell zu wenig bestimmt ist und in seinen (negativen) Auswirkungen viel zu weit geht. Eine diesbezügliche Ge-

setzesvorlage muss zwingend für den Zweifelsfall vorsehen, Informationen ins Ausland nicht weitergeben zu dürfen.

28. Zu vage und beispielhafte Begriffe (Bsp. "Angaben zu Transaktionen") lassen zu viel – rechtsstaatlich fragwürdigen- Interpretationsspielraum zu bzw. bergen die Gefahr zu viele Begehrlichkeiten zu wecken.
29. Die Überprüfung der Einhaltung der Voraussetzungen für den Informationsaustausch ist kaum möglich und wenn ausnahmsweise doch, dann nur teilweise und im Nachhinein.
30. Die Voraussetzungen der Weitergabe von Informationen an ausländische FIUs oder an ausländische Drittbehörden werden zwar genannt, wenn diese aber nicht eingehalten werden, bestehen keine wirksamen Sanktionsmassnahmen. Es wird zwar von einer jederzeitigen unilateralen Einstellung der Informationsweitergabe gesprochen – welche nota bene im revidierten Gesetzestext nicht zu finden ist – jedoch geht dabei vergessen, dass diese allenfalls ihren Zweck bei künftigen Verfahren erfüllt wohl kaum mehr aber beim laufenden Verfahren, bei denen die Voraussetzungen verletzt wurden. Die unilaterale Einstellung der Informationsweitergabe muss aber in jedem Fall im Gesetz festgehalten werden.
31. Es werden Informationen an ausländische FIUs und weitere ausländische Drittbehörden weitergegeben, die unsere Mitglieder und deren Kunden betreffen. Insbesondere die Weitergabe an Drittbehörden muss die Ausnahme bleiben und die Bedingungen müssen ebenfalls äusserst restriktiv festgelegt werden.
32. Ausländische Informationsbeschaffung (inkl. fishing expeditions) via Amtshilfe anstatt via Rechthilfe wird zunehmen, da die inhaltlichen Anforderungen an ein solches Informationsersuchen im Amtshilfeverfahren bestenfalls als rudimentär bezeichnet werden können.
33. Es dürfte blauäugig sein zu denken, dass ausländische FIUs die von der MROS via Amtshilfe erhaltenen Unterlagen ausschliesslich zu Analysezwecken verwenden. Dieser Vorbehalt dürfte spätestens bei der Weitergabe an eine Drittbehörde (z.B. Steuerbehörde) keinerlei Wirkung mehr haben, da es inzwischen hinreichend bekannt sein dürfte, dass diversen ausländischen Staaten zur Repatriierung von Geldern jeder Weg recht ist.
34. Eine Vorwegnahme der noch nicht implementierten angepassten FATF-Empfehlungen und des Übereinkommens des Europarates Nr. 198, ohne von (möglichen) Vorbehalten Gebrauch zu machen, ist nicht opportun.
35. Der Datenschutz muss – nach Schweizer Massstäben – sobald die Weitergabe der Informationen erfolgt ist, in gewissen Fällen als gefährdet betrachtet werden (vgl. Mitgliederliste der Egmont-Gruppe).

36. Einmal mehr dürfte mit dem aufgebauten internationalen Druck ein konzertiertes, politisch motiviertes Vorgehen gegen die Schweiz vorliegen, um im Namen der Geldwäschereiprävention eine völlig andere Agenda zu verfolgen: U.a. weitere Aushöhlung des Bankkundengeheimnisses, (automatischer) Informationsaustausch, Schutz der Partikularinteressen ausländischer Finanzplätze, etc.. Dies gefährdet jedoch die wirksame Umsetzung der Bekämpfung der Geldwäscherei indem ein dermassen liberal ausgestalteter Informationsaustausch bei den Finanzintermediären zu einer Zurückhaltung bei der Meldung von Verdachtsmeldungen führen könnte. Dies kann nicht Sinn der Sache sein.

V. Schlussfolgerung

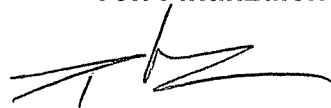
Der VQF sieht die Gefahr, dass mit der vorliegenden Teilrevision des GwG Tür und Tor für eine allzu liberale Amtshilfe im Geldwäschereigesetz und dem damit zusammenhängenden ausufernden internationalen Austausch von Finanzinformationen zwischen FIUs/Drittbehörden geöffnet wird.

Auf der anderen Seite gilt es zu bedenken, dass sich die Schweiz in diesem Problemfeld in einer heiklen Situation befindet und sich kaum im Alleingang gegen die internationale Forderung, eine Gesetzesvorlage zum Austausch von Finanzinformationen zwischen der MROS und ausländischen FIUs zu verabschieden, durchsetzen kann. Allerdings sollte diesem Druck nicht kampflos nachgegeben werden und die gesetzlichen Bedingungen und Voraussetzungen sollten so restriktive und präzise wie irgend möglich formuliert sein. Dies ist bei der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage jedoch nicht der Fall, weshalb sie im Sinne der vorerwähnten Feststellungen zu überarbeiten ist.

Für weitere Auskünfte stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VQF
Verein zur Qualitätssicherung
von Finanzdienstleistungen



Patrick Rutishauser
Geschäftsführer



Adrian Göldi
Leiter Legal & Compliance