

# Zu wenig wirkungsvolle Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz

*Votum für eine Überprüfung der bisher verfolgten Strategie*

Eine Flut von Schweizer Strafbestimmungen hat bei der Geldwäschereibekämpfung nicht den erhofften Erfolg gezeitigt. Ein Kurswechsel wäre zu erwägen.

*Christoph K. Graber*

Gunther Arzt hat an der Bankrechtstagung 2003 in Bern die Geldwäschereibekämpfung mit dem Kampf gegen eine chronische Krankheit verglichen. Die Krankheit ist die internationale Drogenkriminalität, der Patient ist die Gesellschaft, der Arzt ist der Gesetzgeber. In der Tat zielte die Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz ursprünglich auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens im Allgemeinen und des internationalen Drogenhandels im Speziellen ab. Dies war das erklärte Ziel des Gesetzgebers.

## Eine Flut von Gesetzen

Das Medikament, das er seinem Patienten verordnete, war eine neue Strafbestimmung im schweizerischen Strafrecht, Artikel 305<sup>bis</sup> («Geldwäscherei»), flankiert vom ebenfalls neuen Artikel 305<sup>ter</sup> («mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften»).

Der internationale Drogenhandel habe sich jedoch, wie Arzt weiter ausführte, von den neuen Schweizer Strafbestimmungen weitgehend unbeeindruckt gezeigt. Tatsächlich ist die Strafbarkeit der Geldwäscherei heute allgemein anerkannt, und die Strafbestimmungen werden auch regelmässig angewendet, ohne dass allerdings das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers erreicht werden können. Was aber tut der geneigte Mediziner, wenn er feststellt, dass das verordnete Medikament nichts nützt: Er erhöht die Dosis. Genau dies hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren mehrmals getan.

Nach dem Erlass der erwähnten Strafbestimmungen im Jahr 1990 folgten 1994 die Einführung des Melderechts des Finanzintermediärs bei Geldwäschereiverdacht, die Einführung der Strafbarkeit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, die Revision des Einziehungsrechtes sowie der Erlass eines Bundesgesetzes über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes. 1998 trat das Geldwäschereigesetz in Kraft, welches den Finanzintermediären diverse Sorgfaltspflichten auferlegte, um den Missbrauch der von ihnen erbrachten Finanzdienstleistungen für Geldwäschereizwecke zu verhindern. Weiter ging es im Jahr 2002 mit der Schaffung neuer Verfahrenskompeten-

zen zugunsten der Bundesbehörden in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität. 2003 wurde die Strafbarkeit des Unternehmens eingeführt, und Anfang 2009 folgte der vorläufig letzte Legiferierungsschritt, die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzmarktaufsicht sowie des Bundesgesetzes zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der sogenannten Groupe d'Action Financière (Gafi), deren Mitgliedstaat die Schweiz ist.

## Hohe Kosten und wenig Ertrag

Es werden zweifellos weitere Gesetzgebungsschritte folgen. Der Patient ist nicht geheilt, und die Dosis wird weiter erhöht werden. Doch wie bei jedem Medikament sollte man Risiken und Nebenwirkungen nicht ausser acht lassen. Und da es der Gesetzgeber ist, der das Medikament verordnet und seinem Patienten nicht die Freiheit lässt, es einzunehmen oder nicht, ist es mit einem Warnhinweis auf der Packungsbeilage nicht getan. Vielmehr sind die Normadressaten (die Finanzintermediäre) den negativen Konsequenzen ausufernder Legiferierung unmittelbar und quasi schutzlos ausgeliefert. Dazu gehört namentlich die zunehmende Formalisierung der von den Finanzinter-

mediären geforderten Sorgfalt. Es besteht hier die Gefahr, dass das normale Wirtschaftsleben, das glücklicherweise mit organisierter Kriminalität, Drogenhandel und Terrorismusfinanzierung nichts zu schaffen hat, durch formelle, ja formalistische Schranken unnötig belastet wird.

Es besteht aber auch die Gefahr, dass das eigentliche Ziel des Gesetzgebers nicht nur verfehlt, sondern geradezu unterlaufen wird. Je mehr formelle Anforderungen an den Finanzintermediär gestellt werden, desto mehr rückt die materielle Sorgfalt in den Hintergrund. Dies ist keine gute Entwicklung. Namentlich für diejenigen Branchen, die zwar dem Geldwäschereigesetz unterstehen, aber kaum Gefahr laufen, jemals für Geldwäschereizwecke missbraucht zu werden, droht zudem der von Gesetz, Finanzmarktaufsicht und Selbstregulierungsorganisationen geforderte Aufwand unverhältnismässig zu werden. Dagegen stehen andere Berufszweige, weil sie nach der Definition des Gesetzgebers Handels- und nicht Finanzgeschäfte betreiben, die aber in hohem Masse «geldwäschereianfällig» sind (zu denken ist etwa an Kunst-, Antiquitäten-, Pferde- und Immobilienhandel), weiterhin ausserhalb des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes und der vom Geldwäscherei-

gesetz statuierten Sorgfaltspflichten. Und schliesslich – und auch dies ist eine direkte Folge der permanenten Erhöhung der Medikamentendosis – hat sich in den letzten zehn Jahren eine eigentliche «Geldwäschereibekämpfungsindustrie» entwickelt, die gewaltige zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen absorbiert.

## Eine Grenze ist erreicht

Ob dies wirtschaftlich sinnvoll ist, ist eine andere Frage. In jedem Fall scheint langsam eine Grenze erreicht, an der sich der Arzt die ernsthafte Frage stellen muss, ob es nicht möglicherweise sinnvoller wäre, nach einem neuen Medikament zu suchen, statt die Dosis des alten weiter zu erhöhen. Dass dies eine gewisse Abkehr von der bisher verfolgten Strategie bedeuten würde und eine solche Abkehr nicht losgelöst von den internationalen Bestrebungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei (namentlich der Gafi und der EU) stattfinden kann, liegt auf der Hand. Das sollte aber die schweizerischen Verantwortungsträger nicht davon abhalten, entsprechende Überlegungen anzustellen.

Dr. **Christoph K. Graber** ist Rechtsanwalt bei der Kanzlei Prager Dreifuss in Zürich.