



Motion der SVP-Fraktion vom 20. Januar 2020 betreffend Standesinitiative zur Aufhebung des Geldwäschereigesetzes (GwG; SR 955.0) als Abwehrmassnahme gegen die gesetzlich verordnete Ausspionierung und Denunziation

(Vorlage Nr. 3046.1 - 16221)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 25. August 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion reichte am 20. Januar 2020 eine Motion betreffend Standesinitiative zur Aufhebung des Geldwäschereigesetzes (GwG; SR 955.0) als Abwehrmassnahme gegen die gesetzlich verordnete Ausspionierung und Denunziation ein. Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 27. Februar 2020 dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag, welcher auch einen Mitbericht des Obergerichts berücksichtigt, nehmen wir zu den Anliegen wie folgt Stellung.

1. Gründe für das Geldwäschereigesetz

Das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0) wurde am 1. April 1998 in Kraft gesetzt. In der dazugehörigen Botschaft des Bundesrates vom 17. Juni 1996 (BBI 1996 III 1101) wurde als Grund für das GwG ausgeführt, dass das organisierte Verbrechen eine der grössten Gefahren für Wirtschaft und Gesellschaft darstelle. Die kriminellen Organisationen verfügten aus ihrer Tätigkeit (Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Erpressungen etc.) über riesige Geldsummen, die aber weitgehend nutzlos seien, solange ihre kriminelle Herkunft nachgewiesen werden könne. Erst wenn die Gelder «gewaschen» seien, könnten sie gefahrlos in den Wirtschaftskreislauf einfliessen. Unter dem Vorwand seriöser wirtschaftlicher Tätigkeit eröffneten sich dem organisierten Verbrechen damit unbegrenzte Möglichkeiten, weitere schmutzige Gelder zu waschen und zu investieren. Dadurch bestehe die Gefahr, dass wesentliche Teile ganzer Volkswirtschaften durch das organisierte Verbrechen unterwandert würden.

In der Botschaft wurde weiter ausgeführt, dass der Kampf gegen die Geldwäscherei einerseits auf strafrechtlicher Ebene zu führen sei. Dazu enthalte das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) Tatbestände, welche es erlauben, Gelder des organisierten Verbrechens zu konfiszieren, geldwäschereirelevante Machenschaften zu bestrafen und unsorgfältiges Finanzgebaren zu sanktionieren. Massnahmen im Bereich des Strafrechts würden jedoch nicht ausreichen, um der Geldwäscherei wirkungsvoll entgegenzutreten. Parallel dazu sei durch geeignete Vorkehrungen möglichst zu verhindern, dass Gelder kriminellen Ursprungs in den ordentlichen Geldkreislauf gelangen können. Daher seien verbindliche Sorgfaltsregeln aufzustellen, deren Einhaltung kontrolliert werde. Auf internationaler Ebene arbeite die Schweiz seit jeher aktiv an der Bekämpfung der Geldwäscherei mit. Sie habe alle wesentlichen Abkommen in diesem Bereich unterzeichnet. Überdies brauche es zur Einhaltung von international anerkannten Empfehlungen zur Geldwäschereibekämpfung eine Meldepflicht für geldwäschereiverdächtige Vorgänge. Das GwG solle diese Lücken schliessen. Die darin enthaltenen Pflichten der Anbieter im Finanzsektor (Finanzintermediäre) entsprächen der Bedeutung des schweizerischen Finanzplatzes und dem europäischen Standard bei der Geldwäschereibekämpfung.

Das GwG wurde seit seinem Erlass mehrfach geändert, unter anderem um es an die Entwicklungen der Vorgaben der Financial Action Task Force (FATF) zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung anzupassen (BBI 2014 605).

2. Bedeutung des Geldwäschereigesetzes

Die Schweiz und der Kanton Zug messen dem Erhalt eines glaubwürdigen und gesunden Finanzplatzes grosse Bedeutung zu. Dieser ist zentral für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Mit der Einführung des GwG und den seither zusätzlich getroffenen Massnahmen hat die Schweiz ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung errichtet, welches präventive mit repressiven Massnahmen verbindet. Die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung stellt auch weiterhin ein sehr wichtiges Anliegen dar. Dadurch sollen der Finanzplatz Schweiz vor Missbrauch geschützt und die Integrität als wichtiger Standortfaktor gewahrt werden. Zu einem wirksamen Abwehrdispositiv gegen kriminelle Gelder gehört das GwG mit den ergänzenden Verordnungen. Die im Strafgesetzbuch enthaltenen Bestimmungen alleine sind nicht ausreichend, zumal sie bloss repressiv und retrospektiv ausgestaltet sind, also zur Sanktionierung bereits begangener Handlungen der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung dienen. Das GwG bezweckt hingegen die prospektive Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, d.h. die Abwehr bzw. die Abschreckung von kriminellen Geldern, damit diese gar nicht erst in die Schweiz gelangen.

Im GwG ist nur die sogenannte Meldepflicht geregelt, das Melderecht findet seine gesetzliche Grundlage hingegen in Art. 305^{bis} Abs. 2 StGB. Von den 6126 Verdachtsfällen, welche der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Jahr 2018 eingereicht wurden, erfolgten gemäss Jahresbericht 2018 3147 Fälle, also rund 51 %, aufgrund des Melderechts gemäss Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB. 2979 Fälle, also rund 49 %, wurden gestützt auf die Meldepflicht gemäss Art. 9 GwG eingereicht. Das GwG ist mithin für etwa die Hälfte der Meldungen die gesetzliche Grundlage. Weiter geht aus dem Jahresbericht 2018 hervor, dass rund 89 % aller Meldungen aus dem Bankenbereich stammen und dass viele in Zusammenhang zu grösseren Fallkomplexen mit internationalem Bezug stehen. Entgegen den Behauptungen der Motionärin schürt das GwG somit keineswegs das Misstrauen unter Bürgerinnen und Bürgern, sondern stärkt vielmehr das Vertrauen in das internationale Handels- und Finanzsystem, indem verdächtige Finanztransaktionen konsequent zur Anzeige gebracht werden. Auch sind solche Meldungen an die MROS positiv zu werten, weil der Finanzplatz Schweiz nicht für illegale Geschäfte, welche in anderen Ländern begangen werden, missbraucht werden soll. Gemäss Jahresbericht 2018 der MRSO haben Meldungen im Zusammenhang mit dem Verdacht auf Terrorismusfinanzierung sodann stark zugenommen. Auch dies ist positiv zu werten, betrafen die Meldungen doch hauptsächlich den Islamischen Staat und Al-Qaida. Die Austrocknung der finanziellen Quellen terroristischer Organisationen stellt ein wichtiges Mittel zu ihrer Bekämpfung dar. Mehr als ein Viertel der Meldungen haben schliesslich Korruptionsdelikte als mutmassliche Vortat zur Geldwäscherei. Solche Meldungen sind ebenfalls zu begrüssen, da Korruption ein wesentliches Hindernis für eine freie Wirtschaft darstellt.

Gemäss Jahresbericht 2018 der MROS wurden im Jahr 2018 1087 Entscheide im Zusammenhang mit einer MROS Meldung gefällt. 12 Prozent der Entscheide sind rechtskräftige Urteile, was eine im Vergleich zum Ausland sehr hohe Quote sei. Gemäss MROS belegt dies die Qualität der Verdachtsmeldungen in der Schweiz. Entgegen den Ausführungen der Motionärin kann somit nicht gesagt werden, dass aufgrund des GwG zahlreiche Personen zu Unrecht ange-schwärzt und mit Strafverfahren behelligt worden wären. Zwar betrafen gemäss Jahresbericht

2018 der MROS 39 % der Entscheide Einstellungen und 46 % Nichtanhandnahmen. Solche Entscheide können aber auch daraus resultieren, dass die Strafverfolgungsbehörden nicht zuständig für die Eröffnung einer Strafuntersuchung waren. Es kann somit nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass eine Einstellungs- oder Nichtanhandnahmeverfügung mit der Unbegründetheit der Meldung gleichzusetzen wäre.

3. Folgen der Abschaffung des Geldwäschereigesetzes

Die Motionärin führt aus, dass weder die Bundesverfassung noch das zwingende Völkerrecht ein Geldwäschereigesetz vorschreibe. Dies mag rein rechtlich gesehen korrekt sein. Die Abschaffung des GwG hätte jedoch zur Folge, dass die Schweiz international massiv an Glaubwürdigkeit einbüßen würde, was den Finanzplatz Schweiz erheblich und nachhaltig schwächen würde. Durch die Aufhebung des GwG würde das Abwehrdispositiv der Schweiz deutlich geschwächt. Die Geldwäscherei würde in der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern erheblich erleichtert, was kriminell erworbenes Geld und entsprechend auch kriminelle Organisationen aus aller Welt anziehen könnte. Zudem riskierte die Schweiz, auf die schwarze Liste zahlreicher Staaten und internationaler Organisationen gesetzt zu werden. Dies hätte für die Schweiz und insbesondere für die schweizerische Wirtschaft sehr nachteilige Konsequenzen (schlechte Reputation, Verlust des Finanzplatzes an Bedeutung, Arbeitsplatzabbau, Zahlungs- und Handelshindernisse mit dem Ausland).

Dies kann weder im Interesse der Schweiz noch des Kantons Zug liegen. Es ist daher aus Sicht des Regierungsrats sehr wichtig, dass der Kanton Zug keine Standesinitiative zur Aufhebung des GwG einreicht. Der Kanton Zug würde ansonsten signalisieren, dass er die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung nicht ernst nimmt. Gerade der Wirtschaftskanton Zug kann sich ein solches Image auf keinen Fall leisten. Selbst wenn der Kanton Zug aber eine Standesinitiative zur Abschaffung des GwG einreichen würde, wäre diese wohl aussichtslos und der Kanton Zug würde sich politisch unglaubwürdig machen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SVP-Fraktion vom 20. Januar 2020 betreffend Standesinitiative zur Aufhebung des Geldwäschereigesetzes (GwG; SR 955.0) als Abwehrmassnahme gegen die gesetzlich verordnete Ausspionierung und Denunziation (Vorlage Nr. 3046.1 - 16221) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 25. August 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser