



19.044

Geldwäschereigesetz.**Änderung****Loi sur la lutte contre le blanchiment
d'argent. Modification***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.03.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Vielleicht eine lustige Anmerkung: Vielleicht werden uns bei diesem Thema später dann auch einmal die Kryptowährungen beschäftigen, aber heute sicher nicht, wir haben genug zu tun.

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes am 26. Juni 2019 verabschiedet. Die Vorlage folgt der Strategie zur Finanzmarktpolitik des Bundesrates für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz. Die Revision soll eine der wichtigsten Empfehlungen aus dem vierten Länderbericht der Financial Action Task Force (FATF) zur Schweiz umsetzen, die Rechtssicherheit erhöhen und den Finanzplatz Schweiz nachhaltig stärken.

Der Gesetzentwurf sah ursprünglich acht Massnahmen vor. Der Nationalrat ist in der Frühjahrssession 2020 mit 107 zu 89 Stimmen auf diesen bundesrätlichen Entwurf nicht eingetreten. Insbesondere wurde argumentiert, dass die Einführung von Verpflichtungen für Berater, insbesondere für Anwältinnen und Anwälte, die anwaltliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts erbringen, zur Ausschaltung des Anwaltsgeheimnisses führen würde. Das Anwaltsgeheimnis, das hat das Bundesgericht mehrfach festgehalten, hat in der Schweiz aufgrund unseres Rechtssystems immerhin institutionellen Charakter.

Ihre Kommission hat die Beweggründe für das Nichteintreten analysiert und ist zum Schluss gekommen, dass einzig die Ausweitung der Verpflichtungen der Geldwäscherei-Gesetzgebung auf die Berater zum Nichteintretensentscheid des Nationalrates geführt hat. Dies betrifft aber nur eine der acht Massnahmen. Aus diesem Grund hat die Kommission am 22. April 2020 die Verwaltung beauftragt, mehrere Varianten auszuarbeiten, welche die Bedenken des Nationalrates berücksichtigen und damit die Vorlage mehrheitsfähig machen würden. Die Verwaltung hat der Kommission in der Folge drei Varianten unterbreitet.

Die Variante 1 sieht die Streichung der Bezugnahme auf Berater im gesamten Gesetzestext vor, so wie es jetzt die Mehrheit Ihrer Kommission vorschlägt. Die Variante 2 beinhaltet

AB 2020 S 734 / BO 2020 E 734

die Streichung der Prüfpflicht für Berater, d. h. eine Teileinschränkung. Variante 3 bedeutete die Streichung der Bezugnahme auf Berater im Geltungsbereich.

An der Sitzung der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen vom 25. Mai 2020 wurden die Varianten behandelt und das Vorgehen beschlossen. Die Verwaltung wurde beauftragt, ausformulierte Varianten bis Ende Juni auszuarbeiten. Anschliessend wurde eine schriftliche Anhörung bei den betroffenen Kreisen bis Ende Juli 2020 durchgeführt. Die RK-S nahm dann ihre Beratung am 10. August 2020 auf und diskutierte und analysierte das Ergebnis dieser schriftlichen Anhörung. Was Sie nun heute vor sich haben, ist der Antrag Ihrer Kommission, auf die Vorlage einzutreten und jener Variante den Vorzug zu geben, welche als mehrheitsfähig betrachtet wird. Ihre ständerätliche Kommission ist also, anders als der Nationalrat, der Meinung, dass diese Vorlage durchaus gerettet werden kann. Die Mehrheit Ihrer Kommission hat die Variante 1, welche uns von der Verwaltung ausgearbeitet wurde, nämlich die Streichung der Bezugnahme auf die Berater im gesamten Gesetzestext, übernommen. Damit wurde den Befürchtungen der Gegner dieser Revision des Geldwäschereigesetzes Rechnung getragen und die Beschädigung des Anwaltsgeheimnisses über eine Revision des Geldwäschereigesetzes verhindert.

Eine Minderheit wird Ihnen die ursprüngliche bundesrätliche Variante vorschlagen und dies auch selbst be-





gründen. Hier ist einfach darauf hinzuweisen, dass diese bundesrätliche Fassung wahrscheinlich weder im Nationalrat noch in diesem Rat mehrheitsfähig sein dürfte.

Diesen Grundsatzentscheid, die Berater und damit die Anwältinnen und Anwälte aus dieser Gesetzesrevision zu streichen, hat die Kommission mit 8 zu 5 Stimmen getroffen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die so ausgearbeitete Vorlage den internationalen Vorgaben entspricht und entsprechend keine weiteren Massnahmen mehr erforderlich sind. Die nächste Länderprüfung für die Schweiz dürfte daher mit der Anpassung, wie sie Ihnen die Mehrheit der Kommission vorschlägt, ohne Weiteres bewältigt werden können.

Nun, nach der Streichung der Beraterinnen und Berater in dieser Vorlage fragen Sie sich natürlich, was effektiv noch in diesem Gesetz geändert wird. Ich fasse wie folgt zusammen: Der Schwellenwert, ab dem Edelmetall- und Edelsteinhändlerinnen und -händler bei Barzahlungen Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz anzuwenden haben, soll von 100 000 auf 15 000 Franken gesenkt werden, wobei sich die Kommission auch hier für die Beibehaltung des geltenden Rechtes aussprach. Eine Minderheit war für eine Senkung. Es wird eine rechtliche Grundlage für die Pflicht zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Personen geschaffen. Zudem soll eine generelle und explizite gesetzliche Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten, des sogenannten Kundenprofils, in das Geldwäschereigesetz aufgenommen werden. Es erfolgt eine Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS. Das Melderecht nach Artikel 305ter Absatz 2 StGB wurde beibehalten, zur Klärung der Differenz zwischen Melderecht und Meldepflicht. Es soll der Begriff des begründeten Verdachts von Artikel 9 des Geldwäschereigesetzes in der Geldwäschereiverordnung konkretisiert werden.

Des Weiteren erfolgt eine Verbesserung der Transparenz von Vereinen, welche einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung ausgesetzt sind. Vereine, bei denen das Risiko besteht, dass sie zur Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei missbraucht werden könnten, sollen sich im Handelsregister eintragen lassen. Des Weiteren wird neu ein Kontrollmechanismus für den Ankauf von Edelmetallen eingeführt. Das Zentralamt für Edelmetallkontrolle der Eidgenössischen Zollverwaltung soll Aufsichtsbehörde gemäss Geldwäschereigesetz für die Handelsprüfer werden, die gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln. Des Weiteren kommen einige weniger gewichtige Änderungen des Geldwäschereigesetzes hinzu, welche einerseits die nationale Zusammenarbeit stärken sollen und andererseits die Konformität unserer Regelung mit den Empfehlungen der FATF verbessern.

Ich werde bereits hier, in der Eintretensdebatte, zum Hauptpunkt sprechen und mich daher in der Detailberatung dann nicht mehr dazu äussern. Ich gehe davon aus, dass die Minderheit dann ihre Begründung abgibt, wieso der bundesrätlichen Vorlage der Vorzug zu geben sei.

Hierzu der Fairness halber ein kurzer Hinweis: Ich war von 2000 bis 2019 Mitglied der Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes (SRO SAV/SNV), war Prüfer, besonderer Untersuchungsbeauftragter und war beschäftigt mit Entscheidungsfällen gegen Anwältinnen und Anwälte; dies als Vorbemerkung, damit Sie auch wissen, woher ich hier bei diesem Gesetz komme.

Mit dem geltenden Geldwäschereigesetz, den im regulierten Meldesystem einhergehenden Kontrollmechanismen und den Geldwäschereibestimmungen im StGB hat die Schweiz aus unserer Sicht, aus der Sicht der Mehrheit der Kommission, zu Recht eine umfassende und griffige Pionierrolle zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eingenommen, die bezüglich Regulierungsumfang und -dichte im übrigen Europa ihresgleichen sucht. Von den USA rede ich nicht einmal. Zudem hat die Schweiz mit der Verstärkung der Transparenzregeln und der Abschaffung der Inhaberaktien in der Zwischenzeit eine letzte Lücke in Bezug auf Sitzgesellschaften geschlossen.

Der Bundesrat hat dennoch beschlossen, das bewährte System zu überdenken und in ein in OECD-Staaten und in Europa verständlicheres Gebilde zu überführen. Dabei wurde aber verkannt, dass der im geltenden Geldwäschereigesetz statuierte Kriterienkatalog für Finanztransaktionen jenem der Gafi entspricht und die aktuelle Regulierung im Vergleich mit den anderen Ländern vorbildlich ist. Das geltende Geldwäschereigesetz stellt auf das Berühren von Vermögenswerten ab. Dem Gesetz sind somit alle Anwältinnen und Anwälte unterstellt, welche akzessorisch eine Finanztransaktion für Kunden ausüben. Als nicht typisch anwaltliche Tätigkeit untersteht diese Tätigkeit nicht dem Schutz des Berufsgeheimnisses und muss kontrolliert werden. Der Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes ist klar, und die Konsequenzen für den Finanzintermediär sind konkret, da er nicht nur die Grundsätze des Geldwäschereigesetzes einzuhalten hat, sondern auch die detaillierten Vorschriften der Finma und der SRO, die ihrerseits dann wieder von der Finma kontrolliert wird. Ein wirklich vergleichbares System gibt es sonst nirgendwo auf der Welt.

Was die Anwälte, aber auch andere Berater betrifft, so unterliegen sie im vollen Umfang der soeben erwähnten Regelung, denn als Finanzintermediäre unterliegen die Anwältinnen und Anwälte nicht dem Berufsgeheimnis und haben keinen Sonderstatus. Es ist wichtig, dass sie ihre typische, dem Berufsgeheimnis unterliegende



Tätigkeit als Anwalt streng von ihren möglichen, nicht dem Berufsgeheimnis unterliegenden Nebentätigkeiten als Finanzintermediär abgrenzen. Dazu ist es unbedingt erforderlich, dass die Trennlinie absolut klar ist, was derzeit, nach rund zwanzig Jahren Praxisentwicklung, der Fall ist.

Ich verweise diesbezüglich zuhanden des Amtlichen Bulletins auf einen neuen Bundesgerichtsentscheid: Am 5. Juni 2020 hat das Bundesgericht einen weiteren wichtigen Entscheid gefällt, den Entscheid 4A-343/2019. Wenn ein Anwalt beispielsweise – und das wird in der Öffentlichkeit oft verkannt – als Direktor einer Sitzgesellschaft handelt, deren einziger Zweck darin besteht, Vermögenswerte ohne kommerzielle Tätigkeit zu halten, und/oder die Zeichnungsberechtigung für ein Konto hat, das die Sitzgesellschaft bei einer Bank in der Schweiz oder im Ausland führt, dann handelt er als Finanzintermediär, nicht als Anwalt, und unterliegt vollumfänglich dem Geldwäschereigesetz. Dasselbe gilt, wenn er als Anwalt als Trustee fungiert.

Schliesslich untersteht der Anwalt in seiner berufsspezifischen Tätigkeit, bei welcher er das Anwaltsgeheimnis geltend machen kann, wie jedermann den Bestimmungen des StGB: als Täter Artikel 305bis StGB, als Gehilfe Artikel 25 StGB. Damit ist auch seine beratende Tätigkeit abgedeckt. Zudem greifen aufgrund der Berufsbildung und der Erfahrung diese Bestimmungen beim Anwalt früher, da er in der Lage

AB 2020 S 735 / BO 2020 E 735

sein sollte, verdächtige Strukturen und Transaktionen relativ rasch zu erkennen.

Das Abwehrdispositiv in der Schweiz genügt, wenn es korrekt, konsequent und speditiv umgesetzt wird. Artikel 305bis StGB stellt die Geldwäscherei inklusive Steuergeldwäscherei durch alle, auch durch Berufsgeheimnisträger, auch durch Anwälte, unter Strafe; er erfasst auch die Teilnahme und die Anstiftung. Beratungen zwecks Vornahme einer Geldwäschereihandlung sind eine Erfüllung des Tatbestandes als Täter, Anstifter oder Gehilfe. Es genügt ein Eventualvorsatz in Bezug auf das Wissen um die deliktische Herkunft der Vermögenswerte. Der Straftatbestand kann durch Unterlassung erfüllt werden. Bei einem Anwalt, bei einer Anwältin als besonders ausgebildete Person mit spezifischen Kenntnissen und Erfahrungen betreffend rechtliche und wirtschaftliche Zusammenhänge muss dieses Wissen relativ rasch als gegeben angenommen werden. Das Berufsgeheimnis schützt den Täter oder Teilnehmer eben gerade nicht.

Genau die neu zu erfassenden Berater, seien es Treuhänder oder Anwälte, verfügen über eine weitergehende Ausbildung und Erfahrung im Bereich von juristischen und finanziellen Transaktionen. Vor diesem Hintergrund kann von ihnen erwartet werden, dass sie verdächtige Transaktionen rasch erkennen und in der Folge in keiner Weise daran mitwirken. Handeln sie trotzdem, indem sie beraten oder gar Transaktionen ausführen, werden sie jetzt schon gestützt auf Artikel 305bis StGB erfasst. Neu wurde in den vergangenen Jahren, zuletzt im November 2019, eine Reihe von Transparenzregeln im OR eingeführt und die in der Geldwäschereibekämpfung geächtete Inhaberaktie zu Recht faktisch abgeschafft. Verletzungen dieser Regeln werden gemäss den Artikeln 327 und 327a StGB strafrechtlich geahndet. Die wirtschaftlich berechtigten Personen sind zu erfassen und in einem Verzeichnis aufzuführen. Damit kann sich jeder Berater von Sitzgesellschaften ein Bild über deren Beherrschung machen. Er kann erkennen, ob zum Beispiel eine politisch exponierte Person wirtschaftliche Eigentümerin der Vermögenswerte ist, weitere Abklärungen treffen und sich gesetzeskonform verhalten.

Nur am Rande bemerkt: Eine Sitzgesellschaft für sich alleine ist nicht absolut schlecht oder unmoralisch. Diese Transparenzregeln im OR, namentlich die per 1. November 2019 noch einmal angepasste Regelung bei juristischen Personen, inklusive Sitzgesellschaften, betreffen die Erfassung der wirtschaftlich berechtigten Person. Gemäss den Artikeln 697 ff. OR, bewehrt mit Strafdrohung gemäss Artikel 327 StGB, ist die Abklärung und Registrierung der wirtschaftlich Berechtigten zwingend. Damit sind die notwendigen Informationen vorhanden. Der Berater hat damit umso mehr die Möglichkeit, die Informationen zu haben, und fällt rascher unter Artikel 305bis StGB.

Das Geldwäschereigesetz sorgt dafür, dass im Finanzsektor die sogenannten Gatekeeper bei den Sorgfaltsregeln und bei Verdacht die Melde- und Sperrfristen einhalten. Nur einmal eine Kontrolle, aber dafür an der richtigen Stelle, ist effizienter als übereinandergelagerte Mehrfachkontrollen in einem unklaren Umfeld. Wenn alle Gatekeeper, auch im Ausland, sich an diese Grundregeln und gesetzlichen Bestimmungen halten, funktioniert die Abwehr, und zwar auch in der Beratung. Schliesslich sorgt das Geldwäschereigesetz bei konsequenter Anwendung dafür, dass im gesamten Finanzsektor die Gatekeeper die Sorgfaltsregeln sowie bei genügendem Verdacht die Melde- und Sperrfristen einhalten.

Was vielfach untergeht in diesen Beratungen, ist Folgendes: In den letzten Jahren haben die Kontrollen vor Ort bei den Finanzintermediären an Qualität und an Intensität in Bezug auf die materiellen Prüfungen massiv zugenommen. An die Revisoren werden aufgrund der Gesetzesverschärfungen der letzten Jahre höchste Anforderungen gestellt, z. B. 200 Prüfstunden pro Jahr und eine qualifizierte Ausbildung. Bei einem "risk-based approach" wird nicht mehr nur geschaut, ob der Pass der Vertragspartei vorhanden oder abgelaufen ist. Seit



mehreren Jahren wird durch immer besser ausgebildete Revisoren die Funktionsfähigkeit des Abwehrrisikoprüfungsdispositivs geprüft, und Transaktionen werden auch auf ihre Plausibilität in Bezug auf die Rechtmässigkeit hinterfragt. Das ist eine massive Steigerung der Wirksamkeit des Geldwäschereigesetzes, die ohne Sichtbarkeit nach aussen stattgefunden hat und laufend stattfindet.

Erlauben Sie mir einen Blick ins Ausland. Es wird ja dann immer angeführt, wieso wir hier unsere Bestimmungen verbessern sollten. Ein vertiefter Blick über die Grenzen macht deutlich, dass die wenigsten Staaten Europas über eine Regulierungsdichte wie die Schweiz verfügen. Es ist nicht einzusehen, weshalb unser quasi lückendichtes und bewährtes Regulierungsmodell verlassen werden sollte. Der Swiss Finish gemäss Entwurf geht beim Audit und der damit verbundenen Aufhebung des Berufsgeheimnisses aus Sicht der Mehrheit der Kommission wesentlich weiter, als es die Gafi-Empfehlungen verlangen und die EU-Richtlinien selber vorschreiben.

Den Gründen für den Erlass der EU-Richtlinien ist expressis verbis zu entnehmen, dass Angehörige von rechtsberatenden Berufen nur dann dem Gesetz unterstellt werden sollen, wenn sie sich an einer Finanz- oder Unternehmenstransaktion beteiligen, nicht aber, wenn sie für einen Klienten eine Rechtslage beurteilen. Dasselbe wird auch in Artikel 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlamentes und des Rates festgeschrieben. Genau in diesem Punkt geht eben die ursprüngliche Fassung des Bundesrates viel weiter, weil jede Beratung mit Berührung zu einer Sitzgesellschaft, mithin auch solche ohne Bezug zu einer Finanz- oder Unternehmenstransaktion, dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden würde. Der Blick über die Grenzen zeigt, dass offenbar kein EU-Staat die Rechtsberatung ohne Bezug zu einer Finanz- oder Unternehmenstransaktion dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Die Aufgabe der bewährten Konzeption des Geldwäschereigesetzes, das eben für die Unterstellung auch auf die direkte oder indirekte Beteiligung an einer Finanztransaktion abstellt, ist somit mit Blick auf die EU nicht gerechtfertigt.

Es könnte nun eingewendet werden, dass einige Länder der Europäischen Union ein Kontrollsystem in Anwaltskanzleien eingeführt haben – das haben wir übrigens auch –, welches insbesondere oder ausschliesslich die Bekämpfung der Geldwäscherei betrifft, und es keinen Grund gibt, wieso die Schweiz diesem Trend nicht folgen sollte. Die vorhandenen Informationen über diese Systeme zeigen jedoch grosse Unterschiede zwischen den einzelnen europäischen Ländern, ganz zu schweigen von den tatsächlich ausgeführten Kontrollen, die in der Regel sehr schwach oder zufällig sind. So wird zum Beispiel in Frankreich per Losentscheid bestimmt, wer kontrolliert wird und wer nicht. Es ist daher zu beachten, dass die Kontrollen in der Europäischen Union nichts mit den systematischen Kontrollen nach dem Schweizer System zu tun haben, was bekanntlich bedeutet, dass alle als Finanzintermediäre registrierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Schweiz jedes Jahr, alle zwei Jahre oder mindestens alle drei Jahre nach einem risikobasierten Ansatz kontrolliert werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das derzeitige System gut funktioniert und dies von der FATF auch anerkannt wird. Die wesentlichen Lücken gemäss FATF-Länderreport 2016 sind in der Zwischenzeit bereits geschlossen worden.

Zum Fazit: Der Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes muss nicht auf Berater erweitert werden. Die drei Säulen im Abwehrrisikoprüfungsdispositiv, nämlich Artikel 305bis StGB, das Geldwäschereigesetz und die Transparenzregeln im OR, genügen. Sie haben eine gute Wirkung, das zeigen die steigende Anzahl der Meldungen und die steigende Anzahl der Verfahren. Entscheidend ist die Wirkung des Dispositivs und nicht das angewendete System. Eine genaue Übereinstimmung des Abwehrkonzepts mit den Nachbarländern ist nicht nötig. Es ist sogar zu fürchten, dass die zunehmende Regulierung den Wirkungsgrad des Dispositivs verringern würde. Wichtiger ist die konsequente und rasche Umsetzung.

Die im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene vorgelagerte Kontrolle mit unbestimmten Anwendungsbereichen und unklaren Auswirkungen schafft keinen zusätzlichen Nutzen, sondern führt dazu, dass jeder denkt, er müsse sich, da der andere dann verantwortlich sei, nicht so genau darum kümmern. Am Ende des Tages würde der Wirkungsgrad sogar abnehmen.

AB 2020 S 736 / BO 2020 E 736

Ich bitte Sie daher, bei der Detailberatung dann der Mehrheit zu folgen und in jedem Fall auf die Vorlage einzutreten, weil die Vorlage viele andere wichtige Punkte des Länderberichtes aufnimmt und daher zur Stärkung des Finanzplatzes Schweiz dient.

Jositsch Daniel (S, ZH): Zunächst das Wichtigste vorweg, da bin ich auch mit den Ausführungen des Kommissionsberichterstatters einverstanden: Es ist notwendig, dass wir auf diese Vorlage eintreten. Es ist mir unverständlich, warum der Nationalrat nicht eingetreten ist, denn Nichteintreten bedeutet, dass kein Hand-



lungsbedarf besteht. Ich glaube, wir sind uns einig, dass Handlungsbedarf besteht.

Ein Länderbericht der FATF für sich alleine ist kein Grund, warum man auf eine Vorlage eintreten und Anpassungen an einem Gesetz vornehmen soll. Aber was macht die FATF? Warum ist dieser Bericht eben doch wichtig? Das Geld, das aus kriminellen Handlungen, insbesondere aus dem Drogenhandel, stammt, es handelt sich um Milliarden jährlich, kommt wie eine Flut auf die Finanzplätze und damit auch wie eine Flut auf den schweizerischen Finanzplatz, auf uns zu. Es ist notwendig, dass wir Dämme dagegen aufbauen, um eben unseren Finanzplatz und die Sauberkeit unseres Finanzplatzes vor diesen Geldern zu schützen und es entsprechenden Organisationen, die international tätig sind, zu erschweren, das Geld zu waschen. Das ist das Ziel der Geldwäschereibekämpfung. Der FATF-Länderbericht ist eine Art Kontrolle unserer Schutzwälle, unserer Dämme, ob das System funktioniert. In dem Moment, in dem Sie eine Lücke, ein Loch haben, fliesst es wie das Wasser bei einem Damm, der ein Loch hat, einfach durch. Der Rest des Damms nützt Ihnen dann verhältnismässig wenig. Diese Prüfung macht die FATF, und sie hat Löcher festgestellt. Das ist nichts Spezielles. Das wird es immer geben, denn diese kriminellen Organisationen suchen immer wieder neue Löcher. Deshalb werden wir auch immer wieder dieses Gesetz anpassen müssen. Deshalb wird der Mechanismus immer wieder verfeinert, das finden Sie eigentlich seit dreissig Jahren, seit wir in der Schweiz Geldwäschereibekämpfung betreiben. Sie finden immer wieder eine Verfeinerung des Systems. Darum geht es hier auch.

Deshalb ist es richtig, dass wir eintreten und versuchen, die Lücken zu schliessen. Nun geht es vor allem in der Detailberatung um einen Punkt, die Berater, zu denen sich der Kommissionsberichtersteller bereits im Detail geäussert hat. Die Frage ist im Wesentlichen: Sollen sie auch miterfasst werden, oder sollen sie nicht miterfasst werden? Ich werde mich zu dieser Frage dann in der Detailberatung äussern.

Ich kann jetzt schon vorwegnehmen, und deshalb habe ich den Antrag gestellt: Ich betrachte es als zentral, dass dieses Schlupfloch eben geschlossen werden kann. Ich bin auch Anwalt, bin übrigens sogar Präsident einer SRO, bin also mit Geldwäschereibekämpfung und der Selbstregulierung durchaus vertraut. Aber ich kann Ihnen sagen, auch als Anwalt sehe ich die Notwendigkeit, dass die Beraterinnen und Berater vom Gesetz miterfasst werden. Wenn wir diese Lücke offen lassen, dann erfüllen wir die Vorgaben der FATF nicht. Das ist auf der einen Seite ein Problem, weil die Sache automatisch wieder auf uns zurückkommt. Wir werden also automatisch wieder mit dem Thema betraut werden, denn der nächste Länderbericht wird dies wieder aufzeigen. Und das Zweite, und das scheint mir das Wesentlichere zu sein, ist: Wir lassen eine Lücke in der Geldwäschereibekämpfung offen und lassen damit, um wieder auf das Bild zurückzukommen, eine Lücke in unserem Damm, und damit kann das Wasser – und in diesem Fall eben das Geld – über diese Quelle wieder auf den Finanzplatz fliessen. Das erachte ich nicht als sinnvoll; warum im Detail, werde ich nachher in der Detailberatung begründen.

Zusammengefasst aber: Eintreten im Unterschied zum Nationalrat ist sicher richtig. Ob es sich nachher aber lohnt, dem Gesetz auch zuzustimmen, hängt nach meiner Einschätzung eben auch davon ab, ob es gelingt, die Lücken zu stopfen. Dies bedeutet eben, dass wir bei den Beratern hier an der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung festhalten.

Sommaruga Carlo (S, GE): Permettez-moi d'abord de faire un bref rappel historique pour expliquer pourquoi nous nous retrouvons à devoir discuter régulièrement, et aujourd'hui encore, du dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et pourquoi nous devons couvrir de nouveaux champs et intégrer dans notre droit de nouvelles dispositions.

Je rappelle que c'est en 1989 que le Groupe d'action financière (Gafi) a été créé, avec la participation de la Suisse. Sa tâche est l'élaboration des normes et la mise en oeuvre efficace de ces normes contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Je rappelle aussi que les premières normes ont été élaborées en 1990 et qu'elles ont été régulièrement révisées et adaptées, en 1996, 2003, 2004 et 2012. Mais, depuis 2012, il y a eu encore nombre d'adaptations des définitions et des notes explicatives des quarante recommandations.

Ce bref rappel historique montre que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est un éternel recommencement face à l'inépuisable créativité des criminels et des fraudeurs fiscaux pour réintégrer dans le circuit économique légal les capitaux illégitimes accumulés grâce à leurs activités criminelles et frauduleuses. Cette modification du cadre légal par le Gafi a naturellement un impact sur notre propre législation et nous l'adaptions régulièrement.

Il y a bien sûr la loi sur le blanchiment d'argent, qui a été adoptée en 1997 et était en fait la réponse aux premières recommandations du Gafi. Prenons un autre exemple: la modification de l'article 305bis alinéa 1bis du code pénal introduisant le délit fiscal qualifié comme infraction préalable au blanchiment d'argent, entrée en vigueur en 2016 après avoir été adoptée par le Parlement en 2014 dans le cadre de la loi de mise en oeuvre



des recommandations du Gafi révisée en 2012. On voit donc qu'il y a là aussi une étape qui a été franchie. Cette adoption intervenait juste avant le début de l'examen de la Suisse dans le cadre du quatrième cycle d'évaluations mutuelles des pays. Sans cette révision de l'article 305bis du code pénal, nous nous serions trouvés dans une position très, très critique, au niveau international et dans l'évaluation du Gafi.

Concernant la violation des normes du Gafi, il a été établi en 2016 que, malgré un jugement certes favorable de notre dispositif et de sa mise en oeuvre, des lacunes existaient, et que certaines d'entre elles concernaient l'une des cinq recommandations essentielles sur les quarante émises par le Gafi. Cette situation a justifié le fait que le Gafi soumette notre pays à un suivi renforcé réservé aux Etats qui ont un dispositif problématique. Le message et le projet du Conseil fédéral que nous discutons aujourd'hui visent à combler les lacunes décelées par le Gafi. Comme l'a rappelé le rapporteur de la commission, le Conseil fédéral propose des réponses aux exigences du Gafi dans, au total, huit registres différents. Le projet du Conseil fédéral a été transmis au Parlement – c'est important de le souligner – en juin 2019, soit avant le troisième examen de suivi renforcé de notre pays, qui a eu lieu fin 2019 et début 2020.

Une fois encore la Suisse, et nous en tant que parlementaires, sommes amenés à agir avec une extrême célérité et avec responsabilité, afin d'éviter un mauvais jugement de la part du Gafi et un mauvais positionnement de la Suisse, qui entraîneraient le risque de voir notre pays glisser vers les listes grises. Cela serait dommageable pour notre place financière.

Ce troisième rapport de suivi de janvier 2020 montre que les lacunes ont été comblées à ce jour, notamment par le biais d'adaptations apportées aux ordonnances concernant la Finma et à certaines pratiques du Ministère public de la Confédération, mais qu'il reste encore un certain nombre de points à régler.

Le contenu de la révision qui nous est soumise avait déjà été examiné par le Gafi lors de son évaluation. Il l'avait apprécié positivement, mais n'avait pas introduit cette appréciation dans l'évaluation finale et dans une meilleure notation, dans la mesure où des débats parlementaires étaient encore en cours. Je pense que l'attitude du Conseil national et la décision qui a été prise donnent raison en cela au Gafi.

AB 2020 S 737 / BO 2020 E 737

Dès lors, la non-entrée en matière – fondée qui plus est sur la critique d'un seul volet de la révision – décidée par le Conseil national n'est pas une option. Nous devons entrer en matière, nous devons traiter ce projet de loi pour mettre notre dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en conformité avec ce que demande le Gafi.

L'entrée en matière est donc indispensable. Au surplus, il convient de relever que notre Parlement ne peut laisser de côté l'un ou l'autre des domaines sujets à la révision, car cela mettrait en danger la stratégie et le but d'améliorer la conformité de la Suisse par rapport aux exigences, surtout par rapport aux recommandations essentielles du Gafi. Dès lors, il n'est pas vraiment judicieux de laisser tomber l'extension du champ d'application de la loi sur le blanchiment d'argent aux opérations non financières des conseillers, ceci étant une exigence du Gafi et surtout un nouveau champ d'intervention du Gafi qui, abstraction faite des opérations financières, entend étendre sa réglementation aux opérations non financières par des conseillers. La Suisse n'y coupera pas, il est donc important de le faire maintenant. Mais, surtout, il faut éviter que le cadre légal soit péjoré, ce qui serait pire qu'une éventuelle non-entrée en matière sur le projet qui nous est soumis. Pourtant, c'est ce qui est proposé par la majorité à l'article 9 alinéa 3 de la loi sur le blanchiment d'argent – nous aurons l'occasion de l'aborder tout à l'heure, il s'agit de la définition des soupçons fondés.

Vous l'aurez compris, la seule option possible, c'est de suivre le Conseil fédéral en renforçant certaines dispositions et, comme le proposent d'ailleurs aussi certaines minorités, d'aller même plus loin. Il en va naturellement de la stabilité de la place financière d'éviter que de nouveaux scandales défraient la chronique et d'améliorer l'image de la Suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Hefti Thomas (RL, GL): Wie meine Vorredner bin auch ich Anwalt, allerdings nur noch sehr beschränkt tätig, und der SRO der Anwälte angeschlossen.

In der Kommission wurde unter anderem die Frage aufgeworfen, ob man bei dieser Vorlage nicht möglichst weit gehen sollte, sodass wir dieses Thema einmal abschliessen könnten. Dass dies möglich ist, scheint mir eine Illusion zu sein, aus den Gründen, die Herr Kollege Jositsch ausgeführt hat. Dieses Thema wird immer wieder auf den Tisch kommen. Es hängt auch keineswegs nur von uns ab. Es gibt zu viele Länder und internationale Organisationen, die es noch so gerne sehen, wenn wir immer wieder, berechtigt oder nicht, mit neuen Forderungen konfrontiert und ins Scheinwerferlicht gestellt werden. Böse Zungen würden sagen: Es freut manche, wenn die Schweiz als starker Mitbewerber Aufmerksamkeit auf sich zieht und andere aus der Schusslinie kommen.



Lange hat sich die Debatte an den Inhaberaktien und den Domizilgesellschaften entzündet, auch deshalb, weil bei diesen Gesellschaften ein Konnex zu Steuerprivilegien bestand. Die Inhaberaktie ist mittlerweile weitgehend liquidiert, und wo sie pro forma noch weiterbesteht, ist sie eine Quasi-Namenaktie geworden. Die Domizilgesellschaften begannen schon zu Beginn dieses Jahrhunderts als Folge von Änderungen im Steuerharmonisierungsgesetz zum Auslaufmodell zu werden und werden es mit der Umsetzung der STAF-Vorlage definitiv. Das Attraktive an diesen Gesellschaften war ja deren privilegierte Besteuerung in einigen Kantonen. Die Kriterien dafür, was unter eine Domizilgesellschaft fällt und wie sie abzugrenzen ist, ergab sich ja auch im Wesentlichen aus Steuerentscheiden. Mit der Abschaffung der Steuerprivilegien wird das Interesse an diesen Gesellschaften stark abnehmen.

Es werden aber neue Gebilde aufs Radar kommen. Wir sehen das in der Botschaft. Von etwas unter vierzig Seiten einleitender Ausführungen entfällt etwa ein Dutzend, also fast ein Drittel, auf die Vereine. Das tönt dann etwa so: Das Risiko der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung "ist nicht auf Handelsgesellschaften beschränkt. Verschiedenen in- und ausländischen Studien zufolge stellen karitative Organisationen ein besonderes Risiko für Terrorismusfinanzierung dar. So kann das Sammeln zu wohltätigen Zwecken als Deckmantel für Terrorismusfinanzierung dienen." Das steht auf Seite 5486 der Botschaft, und es geht auf der folgenden Seite weiter: "Der vierte Länderbericht zur Schweiz prüft bezüglich NPO die geltenden Regelungen für Stiftungen und für Vereine. Die geltenden Vorschriften für Stiftungen, insbesondere zur Transparenz, werden von der FATF als angemessen erachtet. Kritischer" – kritischer! – "ist der Bericht in Bezug auf die Vereine." Weiter hinten können wir dann lesen: "Während die Stiftungen grundsätzlich unter Aufsicht einer Verwaltungsbehörde stehen" – was stimmt –, "sind Vereine keiner Verwaltungsaufsicht unterstellt. [...] Das Schweizer Privatrecht [...] verlangt keine Identifizierung der Begünstigten oder Spenderinnen und Spender von NPO" – also von Non-Profit-Organisationen. Das steht auf Seite 5490 der Botschaft.

Damit ist angesagt, was folgen wird: Es werden Forderungen, die das Vereinsrecht betreffen, auf uns zukommen, zum Beispiel der obligatorische Eintrag aller Vereine ins Handelsregister, was die Botschaft auf Seite 5492 allerdings ausdrücklich als "unverhältnismässigen Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Vereinsfreiheit" qualifiziert. Es wird daher mit dieser Vorlage keine generelle Eintragungspflicht ins Handelsregister für Vereine beantragt. Die Pflicht wird auf die Vereine begrenzt, die einem erhöhten Risiko des Missbrauchs für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind. Es ist also künftig so, dass daraus folgt, dass manche der eingetragenen Vereine, und das sieht man ja, im Ruf stehen werden, ein Risiko bezüglich Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei zu sein, ein, gelinde gesagt, etwas spezieller Ruf.

Man merke aber: Sollte eine generelle Eintragungspflicht für Vereine ins Handelsregister kommen, so würde das, sagt diese Botschaft, eine Teilrevision der Bundesverfassung bedingen. Man wird sich daran erinnern müssen. Es werden künftig detailliertere Mitgliederverzeichnisse verlangt werden, als wir das jetzt mit dieser Vorlage beschliessen. Da wird man immer mehr ins Detail gehen, immer mehr verfeinern, immer näher zur Aktiengesellschaft kommen, wie sie heute reguliert ist. Schliesslich droht am Horizont die allgemeine Verwaltungsaufsicht über die Vereine. Wir stehen dann vor einem völligen Paradigmenwechsel im Vereinsrecht, so, wie es unsere Bundesverfassung seit 1848 und in den folgenden Jahren konzipiert hat, nämlich, dass man in der Schweiz Vereine gründen kann, frei ist und das auch macht.

Es ist daher für mich durchaus sinnvoll, und ich bin in der Mehrheit, bei der Umsetzung der Anregungen zäh zu sein. Wir müssen uns auf das beschränken, was man effektiv tun muss; das mit den Beratern ist eben kein zwingendes Erfordernis. Damit empfehle ich Ihnen, mit der Mehrheit zu stimmen. Beim Berater-Artikel werde ich mich wahrscheinlich nochmals zu Wort melden.

Mazzone Lisa (G, GE): En préambule, je tiens à dire que, contrairement à l'ensemble de mes préopinants, je ne suis pas avocate.

La Suisse est le plus important gestionnaire de fortune transnationale au monde. On gère en Suisse 2300 milliards de francs, c'était le cas en 2019. Quand on se trouve à ce point-là au sommet, on a toujours le risque de tomber, d'où l'importance d'avoir une législation ferme.

Cela a été dit, il existe en Suisse un grand nombre de sociétés de domicile qui ne posent aucun problème. Mais, évidemment, c'est une structure qui peut être utilisée pour dissimuler des flux financiers illégitimes, issus d'activités criminelles – du trafic de drogue, de la traite d'êtres humains, du commerce illégal de métaux précieux par exemple – ou de l'évasion fiscale. Concernant l'activité, en particulier, des notaires et des avocats, dont on a beaucoup parlé jusqu'à présent, le Conseil fédéral le dit lui-même: des personnes politiquement exposées font partie de leurs clients, ce qui représente donc un risque important de blanchiment suite à de la corruption à l'étranger, avec des montants incriminés trois fois supérieurs à ceux du secteur bancaire.

C'est une bonne chose de répéter que notre place financière fait preuve d'une probité à toute épreuve. Cela ne



suffit pas de le dire, il faut aussi le démontrer par des actes, et en particulier respecter les recommandations du Groupe d'action

AB 2020 S 738 / BO 2020 E 738

financière. Le problème, c'est que nous avons une lacune importante à combler, puisque les avocats et les notaires qui ont des activités de conseillers – des activités qui consistent à créer, gérer et administrer des sociétés de domicile ou de trust – échappent en grande partie à la surveillance. A ce titre, cela représente une lacune dans notre dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent, qui a été mis à l'index à plusieurs reprises par le Groupe d'action financière, et critiqué en 2005, en 2009, puis en 2016 à nouveau, dans le quatrième rapport d'évaluation mutuelle, où une recommandation explicite a été formulée sur cette question.

Il me semble absolument essentiel de pouvoir répondre à ces critiques parce que, sinon, ce que nous mettons en question, ce que nous faisons tanguer, c'est la crédibilité, l'image et la réputation de notre place financière. Alors, évidemment, il a été dit, à plusieurs reprises et à juste titre, qu'il était clair que si une personne effectue une transaction problématique, elle doit être condamnée – le dispositif contenu dans le code pénal le prévoit. Toutefois, le dispositif de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent sert à mettre à jour les cas de blanchiment. Il sert, par la surveillance, à les détecter, et c'est là qu'il faut agir, en particulier dans la perspective du prochain rapport du Gafi qui, on peut déjà parier là-dessus, réitérera sa critique. Sans parler des évolutions dans ce sens au sein de l'Union européenne, qui pourraient à nouveau nous pousser dans nos retranchements. Donc je pense qu'il est essentiel que nous poursuivions tout le travail que nous avons fait pour améliorer la situation, notamment celle des banques, qui ont augmenté de manière très conséquente les annonces de soupçon de blanchiment d'argent dans le cadre de la gestion de fortune transfrontalière. De la même manière, nous devons nous doter d'un dispositif qui soit suffisamment solide pour pouvoir garantir notre probité et notre exemplarité au niveau international.

Je dois dire que j'ai relu encore une fois les débats du Conseil national et que j'ai de la peine à comprendre pourquoi ce dernier n'est pas entré en matière, dans la mesure où une seule des différentes recommandations a été remise en question. Je me réjouis que notre commission et, je pense, notre conseil – puisqu'il n'y a pas d'autre proposition – réoriente cette décision. Je regrette toutefois que la pression exercée par le Conseil national ait fonctionné à tel point que la majorité de la commission propose d'éliminer totalement la question des conseillers et qu'elle n'ait pas souhaité chercher une solution qui pourrait répondre davantage aux préoccupations du Groupe d'action financière.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à entrer en matière. Je reprendrai la parole lors de la discussion par article. Je pense que pour la réputation de la place financière, il vaut la peine de se pencher dans le détail sur les lacunes qu'il reste encore à combler, et j'espère que nous pourrons le faire dans le cadre de la discussion par article.

Schmid Martin (RL, GR): Auch ich bin im Unterschied zum Nationalrat für Eintreten. Auch ich bin wie viele meiner Vorredner als Anwalt tätig, wenn auch nur gelegentlich prozessual. Zu meiner Interessenbindung: Ich war auch einmal in einer Selbstregulierungsorganisation tätig. Ich kenne die Umstände dieser Thematik ein bisschen.

Aus meiner Sicht ist einfach noch hinzuzufügen, dass man aus der gesetzgeberischen Optik heute die Entscheidung zu fällen hat, ob wir vom Grundkonzept abweichen wollen, dass die Kontrolle dann stattfindet, wenn das Geld in den sauberen Geldkreislauf kommt. Das ist für mich das Grundkonzept, das wir nicht verlassen dürfen. Aus meiner Sicht sollen die Gelder deliktischer Herkunft eben beim Eintritt in den sauberen Vermögenskreislauf geprüft werden, denn dort ist ja die Schnittstelle, wo das Geld vom deliktischen Teil in den sauberen Vermögenskreislauf kommt und wo es um die Frage des Kontos und der Einzahlung geht.

Die Finanzintermediäre sind ja heute schon alle dem Gesetz unterstellt. Warum will man jetzt in Bezug auf diese Konten und Gelder nachgelagerte Berater erfassen, die keinen Einfluss auf die Vermögenswerte haben und auch nicht verfügungsberechtigt sind? Das entspricht nicht meiner Vorstellung, wie man Geldwäscherei effektiv, wirksam bekämpfen kann. Meines Erachtens geht der Bundesrat mit der Unterstellung der Berater zu weit. Deshalb ist aus meiner Sicht nach dem Eintreten, das in unserem Rat nicht bestritten ist, überall der Mehrheit zu folgen.

In diesem Zusammenhang möchte ich auch darauf hinweisen, dass wir ja rund um die Trusts und die Panama Papers sehr viele Diskussionen gehabt haben. Die Schweiz war damals auch in diese Thematik involviert, vor allem der Finanzplatz Genf. In der Kommission haben wir die Frage gestellt, wie viele Strafverfahren in der Schweiz effektiv aus den Panama Papers resultierten. Soweit ich mich erinnere, hat das Bundesamt für Justiz gesagt, es seien zwei gewesen.



Wie meine Vorrednerinnen und Vorredner gesagt haben, haben wir mit Artikel 305bis StGB heute schon die gesetzliche Grundlage. Die Berater können auch, sofern sie als Gehilfen oder Mittäter unterwegs sind, strafrechtlich belangt werden. Das zeigt eigentlich, dass die Probleme in diesem Bereich nicht in der Schweiz liegen. Höchstwahrscheinlich liegen sie an einem ganz anderen Ort, weil unser System schon heute effizient ist. Unser System funktioniert, wir haben auch immer mehr Meldungen. Ich glaube auch, dass die Schweiz mit der Quasi-Abschaffung der Inhaberaktien nochmals einen Schritt getan hat.

Wie meine Vorredner bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten, aber dann überall mit der Mehrheit zu stimmen, denn die Mehrheit folgt grossmehrheitlich dem Grundkonzept, dass Gelder deliktischer Herkunft beim Eintritt in den sauberen Vermögenskreislauf zu prüfen sind. Das genügt. Wenn man punktuell noch Verstärkungen zur Überprüfung der wirtschaftlich berechtigten Personen machen kann, dann ist das meines Erachtens eben effizient. Wir machen etwas, was in der Gesetzgebung eben auch wirkt und nicht einfach nur für die Galerie ist.

Deshalb bitte ich Sie, hier mit der Mehrheit zu stimmen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Bevor ich mich in die Details der Anwaltstätigkeit und der Beratertätigkeit einmische, möchte ich noch einmal das grosse Bild zeichnen, das den Hintergrund der Vorlage bildet.

Der Schweizer Finanzplatz ist global, einer der globalsten überhaupt, und er ist sehr ambitioniert. Er gehört bei der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung zur absoluten Spitze. Das ist der Anspruch, den wir haben. Mit diesem Anspruch steigen auch die Anforderungen für den Schweizer Finanzplatz.

Die Schweiz hat sehr viel geleistet, dessen müssen wir uns schon bewusst sein. Wir haben den automatischen Informationsaustausch. Wir haben im Laufe der letzten Jahre sehr viel gemacht, um diesen Finanzplatz transparent und offen zu gestalten. Das wird rund um uns herum auch attestiert. Der Schweizer Finanzplatz gehört heute weltweit zu den transparentesten. Davon zeugt auch, dass Gelder von institutionellen Anlegern in die Schweiz fliessen, denn die institutionellen Anleger können sich ja keine Fehler leisten. Der Schweizer Finanzplatz hat mit den Massnahmen, die wir in den letzten zehn Jahren umgesetzt haben, international an Ansehen gewonnen. Das ist einmal festzuhalten.

Die Vorlage zur Geldwäscherei ist ein Teil dieser Anstrengungen, die wir schon unternommen haben. Auch hier hat die Schweiz von der FATF in Bezug auf die Wirksamkeit der Massnahmen, die getroffen werden, ein sehr gutes Zeugnis erhalten. Daran ist zu erinnern.

Der Bericht hat aber auch gesetzliche Lücken aufgezeigt. Zweck dieser Vorlage ist es eigentlich, diese gesetzlichen Lücken noch zu füllen. Es ist aber nicht so, dass wir quasi vor einem Scherbenhaufen stehen, der jetzt aufzuräumen ist. In diesem Prozess hin zu einem transparenten Finanzplatz ist es ein weiterer Schritt. Die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung sind international immer noch im Fokus. Begonnen hat es mit 9/11, dann kamen diese Leaks, und die Panama Papers sind das letzte Element in diesem Bereich. Die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung werden wahrscheinlich auch in den nächsten Jahren international ein Thema bleiben. Hier können wir aber auch festhalten, dass die Schweiz nicht zuoberst auf der Traktandenliste steht, denn die Schweiz hat, wie ich das schon

AB 2020 S 739 / BO 2020 E 739

ausgeführt habe, ein transparentes System, das kontrolliert wird und ausgewiesen ist.

Mit dieser Vorlage schlagen wir Ihnen insgesamt acht Punkte vor, und alle diese acht Punkte verbessern sich mit Massnahmen im Geldwäschereibereich. Die Vorlage ist im Nationalrat ja dann hochkant gescheitert; mehr geht fast nicht, als wenn auf eine Vorlage gar nicht eingetreten wird. Stein des Anstosses war die Beratertätigkeit. In unserer Gesetzgebung, beim automatischen Informationsaustausch und weiss nicht wo alles, geht es ja letztlich immer um eine Güterabwägung. Wir wollen und wir müssen international kompatibel sein, damit wir wettbewerbsfähig sind, und dann stellt sich in der Güterabwägung die Frage: Wie weit müssen wir in unserer Gesetzgebung gehen? Unsere Gesetzgebung, mit unseren Strukturen, ist historisch etwas anders gewachsen als die Gesetzgebung in sehr vielen anderen Ländern. Daher werden Schritte, die wir in unserem Gesetzgebungsprozess machen, dann auch entsprechend schwierig für uns.

Im Nationalrat ist die Vorlage in Bezug auf die Beratertätigkeit insbesondere gescheitert, weil man gesagt hat, das Berufsgeheimnis der Anwälte werde damit nicht geschützt. Das ist ein Vorwurf, der ernst zu nehmen ist. Man hat moniert, es sei ein unverhältnismässiger Aufwand, den man unseren KMU auferlege, und die Vorlage strotze von Swiss Finish und das sei nicht nötig. Das waren so die Hauptargumente, die im Nationalrat gegen diese Vorlage sprachen.

Einverstanden bin ich jetzt aber mit der Kommission des Ständerates, die sich mit der Vorlage befasst hat. Unsere Anwälte sind nicht einem Generalverdacht der Geldwäscherei zu unterstellen, überhaupt nicht! Wir



haben eine sehr leistungsfähige, international anerkannte Gilde von Rechtsanwälten, die ein hohes Ansehen genießt. Der Vorwurf, dass sich da alle Anwälte in Grauzonen bewegen, ist also falsch. Dem ist klar entgegenzutreten. Davon zeugt auch die Aufarbeitung der Panama Papers. Das ist immer noch die Grauzone. Sehr viele Schweizer Anwälte oder die Schweiz seien darin verwickelt, heisst es. Aus all diesen Tausenden von Papieren hat es aber weniger als zehn Verfahren gegeben, die im Moment noch laufen, soweit ich das weiss. Auch die Aufarbeitung der Panama Papers stellt der Schweiz letztlich also ein gutes Zeugnis aus. Das einfach einmal zum grossen Bild, aber die Schweiz will einen Finanzplatz, der transparent ist, der international wettbewerbsfähig ist, der auch Vorbild sein muss, weil wir grenzüberschreitend der grösste Vermögensverwalter sind. Wir wollen hier also diese Transparenz. Das ist denn auch der Grund der Vorlage, die wir Ihnen hier unterbreiten.

Was beinhaltet die Vorlage? Ich komme auf die Beratungen dann noch zurück. Es geht um die Edelmetall- und Edelsteinhändler. Hier sollen Barzahlungen neu noch bis 15 000 Franken möglich sein; bisher waren es 100 000 Franken. Es geht also nicht um das Juweliergeschäft. Im Detailhandel können Sie mehr bezahlen, aber im Rohmetallhandel soll eine solche Grenze gesetzt werden, weil da der Verdacht besteht, dass jemand, der mit Rohmaterialien handelt und mit 100 000 Franken in der Tasche daherkommt, vielleicht etwas mit Geldwäscherei zu tun haben könnte. Das wollen wir auf diese 15 000 Franken beschränken, was international möglich ist. Es gab auch zu Diskussionen Anlass, beschränkt sich aber auf diesen Teil. Dem kann man so zustimmen.

Dann geht es um die Finanzintermediäre, die Gesetzesgrundlage für die Überprüfung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten. Da wird eigentlich die bestehende Praxis, die schon funktioniert, jetzt noch im Gesetz verankert, damit auch eine gesetzliche Grundlage besteht. Neu muss die Aktualität der Kundendaten regelmässig überprüft werden. Hier besteht ein Ermessensspielraum für die Intermediäre, aber auch das ist eine Massnahme zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Dann geht es beim Meldesystem um diverse Verbesserungsmassnahmen im Bereich des Meldesystems, konkret um die Aufhebung der 20-Tage-Frist und die Einführung der 40-Tage-Frist. Auch dieser Punkt beschäftigt sich mit Geldwäscherei und ist eine entsprechende Verbesserung.

Bei den Vereinen, Herr Hefti hat es angesprochen, geht es darum, dass Vereine, die zu einem karitativen Zweck Vermögenswerte im Ausland verteilen oder sammeln, dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden sollen. Hier gibt es auch den Verdacht, dass es, wenn jemand in der Schweiz einen Sitz hat und im Ausland Geld sammelt und verteilt, mit Geldwäscherei zu tun haben könnte. Also werden auch diese Vereine dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Auch das ist eine Verbesserung auf dem Weg der Bekämpfung der Geldwäscherei.

Dann geht es noch um die Altedelmetall-Händler und die Handelsprüfer. Hier haben wir Wünsche aus der Branche aufgenommen, diese wurden uns nicht vorgegeben. Es geht um die Einführung von Kontrollmechanismen für den Ankauf von Altedelmetallen und ein Zentralamt für Edelmetallkontrolle, das neu der Geldwäschereibehörde unterstellt werden soll.

Sie werden also heute sieben von acht Massnahmen beraten, wenn Sie der Mehrheit folgen. Sie befassen sich alle mit Verbesserungen im Bereich Geldwäscherei.

Ihre Kommissionsmehrheit hat die Frage der Berater mit den Punkten, die ich aufgeführt habe, herausgebracht: Nichtgewährleistung des Berufsgeheimnisses, unverhältnismässiger Aufwand und ein Swiss Finish, der nicht notwendig ist. Pragmatisch betrachtet, brauchen wir ja einen Kompromiss zwischen dem absoluten Nein des Nationalrates und der Vorlage. Es ist uns lieber, wenn Sie der Vorlage mit sieben Punkten zustimmen, als dass Sie sie noch einmal scheitern lassen. Wir erzielen auch international eine Verbesserung, wenn Sie diesen Bereich erledigen. Ich hoffe, dass wir damit dann auch im Nationalrat durchkommen.

Die Vorlage des Bundesrates über die Berater ist aus unserer Sicht aber durchaus angemessen; ich werde sie auch vertreten. Für mich stellt sich dann die Frage nach dem Spatz in der Hand oder der Taube auf dem Dach. Wenn Sie die Berater herausbrechen, wie das Ihre Kommissionsmehrheit will, kommen wir wieder damit, das kann ich Ihnen jetzt schon versichern, denn die nächste Prüfung der FATF wird 2022 erfolgen. Das wird dann nach wie vor eine Lücke in den Gesetzen sein, die wieder moniert wird, das kann ich Ihnen jetzt schon garantieren.

Wir haben gehofft, dass wir aus diesem Kontrollmechanismus fallen, wenn wir das mit dieser Vorlage lösen. Sie dürfen dann einfach in drei oder vier Jahren nicht sagen, wir würden immer und immer wieder kommen. Wir sind jetzt gekommen, haben schon vor vier Jahren angekündigt, es werde kommen. Wenn Sie jetzt Nein sagen, kommt es einfach wieder.

Es ist aber auch nicht die wichtigste Beanstandung der FATF, das kann ich schon auch sagen. Herr Rieder hat gesagt, dass wir auch so internationale Anerkennung erhalten werden. Das stimmt wahrscheinlich, aber



es wird wieder als Mangel aufgelistet werden, und wir werden das wieder irgendwie lösen müssen. Wenn es nicht gelingt, dass wir heute der Vorlage des Bundesrates folgen, dann werden wir diesen Punkt wieder aufnehmen und zusammen mit der Branche versuchen, eine Lösung zu finden, die zum Ausdruck bringt: Berufsgeheimnis gewährleistet, kein Swiss Finish, kein unverhältnismässiger Aufwand. Ich muss aber einfach darauf hinweisen, dass wir hier nicht nur im Konflikt mit möglichen Forderungen aus dem Ausland stehen. Alle Finanzintermediäre in der Schweiz, die dem Geldwäschereigesetz unterstehen, sagen natürlich, es gebe keinen Grund, dass wir die Anwälte und Berater nicht auch unterstellen. Es gibt auch in der Schweiz die Forderung der gleich langen Spiesse für alle. Diese Restanz bleibt auch im Inland noch zu bewältigen. Damit müssten wir uns dann auch entsprechend befassen.

Zusammengefasst: Nach dem Scheitern der Vorlage im Nationalrat sind wir interessiert, möglichst viel dieser Vorlage nun trotzdem zu verwirklichen. So wie die Mehrheitsverhältnisse hier sind, werden Sie wohl die Berater herausbrechen. Es bleibt also eine Pendenz, mit der wir nochmals kommen werden. Wir müssen dann die Form anschauen. Es dürfte aber so sein, dass wir auch mit diesem Mangel die Hürde der internationalen Anerkennung vorläufig wieder schaffen. Wie ich gesagt habe: In der praktischen Bewertung der Wirksamkeit unserer Massnahme hat die Schweiz ein gutes Signal erhalten. Man hat insbesondere die gesetzlichen Mängel beanstandet. Dies würde bleiben.

AB 2020 S 740 / BO 2020 E 740

Wir dürfen doch einfach auch das grosse Bild nicht aus den Augen verlieren. Wir wollen einen transparenten, wettbewerbsfähigen Finanzplatz. Das ist das Merkmal der Schweiz als Vermögensverwalter, und wir können uns nicht allzu viele Ausnahmen erlauben. Hier machen wir aus Sicht des Bundesrates jetzt eine Ausnahme für Berater oder Anwälte, wie auch immer. Um diesem grossen Bild zu entsprechen, dürften wir dies eigentlich nicht tun.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage einzutreten und der Minderheit und dem Bundesrat zu folgen. Wenn Sie nicht dem Bundesrat, sondern der Mehrheit folgen, dann kommen wir wieder mit dieser Pendenz. Möglicherweise gibt es dann doch noch weitere Punkte, denn Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei bleiben weltweit aktuelle Themen. Aber die Schweiz ist hier nicht zuoberst auf der Traktandenliste.

Das wären meine Ausführungen. Die Vorlage des Bundesrates ist nicht schlecht. Schauen Sie sie noch einmal an. Sie versucht einfach, als Gesamtes zu lösen, was von uns gefordert wird, sowohl von internationalen Organisationen wie auch von Finanzintermediären in der Schweiz. Sie würde gleich lange Spiesse schaffen in der Schweiz, wenigstens im Sinne des Kompromisses und von dem, was Ihre Kommission empfiehlt. Es sind sieben von acht Punkten, die damit umgesetzt werden können. Das ist nicht nichts, aber es ist noch nicht vollständig.

Dies wären meine Ausführungen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



Art. 2

Antrag der Mehrheit

Abs. 1 Bst. c

Streichen

Abs. 2 Bst. abis, g

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 1 Bst. c

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Levrat, Sommaruga Carlo, Vara)

Abs. 3 Bst. h

h. für eigene oder fremde Rechnung gewerbsmässig Schmelzprodukte herstellen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Al. 1 let. c

Biffer

Al. 2 let. abis, g

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 1 let. c

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Mazzone, Levrat, Sommaruga Carlo, Vara)

Al. 3 let. h

h. fabriquent à titre professionnel, pour leur propre compte ou pour celui de tiers, des produits de la fonte.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Hier geht es nun um den bereits vielfach erwähnten Grundsatzentscheid. Die Mehrheit der Kommission möchte die Beraterinnen und Berater aus der Vorlage streichen und damit den Hauptkritikpunkt des Nationalrates eliminieren. Es geht auch darum, ein wenig politischen Realismus an den Tag zu legen und eine Vorlage eben in den anderen Punkten durchzubringen, weil sich die Kritik an dieser Vorlage doch an der Verletzung des Anwaltsgeheimnisses, die aus meiner Sicht offenkundig ist, entzündet hat.

Ich habe Ihnen beim Eintreten nahegelegt, wieso wir darauf verzichten können, ohne Gefahr: weil die Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz auch ohne diese Bestimmung auf hohem Niveau und effektiv weiterhin gut funktioniert. Der Antrag obsiegte mit 8 zu 5 Stimmen. Eine Minderheit beantragt Ihnen, am bundesrätlichen Entwurf festzuhalten.

Jositsch Daniel (S, ZH): Wie der Kommissionsberichtersteller ausgeführt hat, geht es hier um das Konzept der Berater und Beraterinnen und ob diese dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden sollen oder nicht, und zwar in der Tätigkeit, die hier neu definiert ist: Es geht um Hilfstätigkeiten von Finanzintermediären, nämlich um Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften. Es ist auch erwähnt worden, dass die FATF uns das empfiehlt, also definiert hat, dass wir hier eine Lücke haben. Fast alle Staaten haben analoge Bestimmungen eingeführt.

Sind die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte nun davon betroffen oder nicht? Aus meiner Sicht ist der Begriff "Berater, Beraterin" eigentlich falsch. Es geht nicht um die eigentliche klassische Beratungstätigkeit von Rechtsanwälten, diese wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c ausgenommen. Es geht um die Vorbereitung oder Ausführung von konkreten Geschäften für Kunden. Das heisst, es geht um eine Tätigkeit, bei der direkt Finanzintermediäre unterstützt werden, bei der Vorbereitungshandlungen erfolgen und Gefässe geschaf-



fen werden, die dann benützt werden können, damit Gelder aus dem Ausland auf den Finanzplatz fliessen können. Entsprechend bestehen eben auch Umgehungsmöglichkeiten. Um diese Umgehungsmöglichkeiten auszuschliessen, sollen diese Berater in das Gesetz aufgenommen werden.

Herr Rieder hat darauf hingewiesen, dass die Anwältinnen und Anwälte heute schon, wenn sie als Finanzintermediäre tätig sind, dem Geldwäschereigesetz unterstünden; das ist richtig. Doch eben nur, wenn sie Finanzintermediäre sind. Er hat auch ausgeführt, dass das Strafgesetzbuch auch für Anwältinnen und Anwälte gelte: Wenn sie den Geldwäschereiartikel erfüllen würden, sei es vorsätzlich, durch Anstiftung oder durch Hilfstätigkeit, würden sie bestraft. Das ist auch richtig. Das Geldwäschereigesetz hat aber nichts mit der Bestrafung wegen Geldwäscherei zu tun. Es betrifft vielmehr den vorgelagerten, den präventiven Bereich. Es geht also um Tätigkeiten, die eben verhindern sollen, dass Geldwäschereihandlungen erfolgen können. Es geht also um eine präventive Tätigkeit, die heute mit Bezug auf die Beratungstätigkeit eben noch nicht erfasst wird.

Was nun das Anwaltsgeheimnis betrifft – und das sage ich auch wieder als Anwalt; selbstverständlich liegt mir das Anwaltsgeheimnis ebenso am Herzen, wie das bei allen anderen auch der Fall ist –, so regelt Artikel 9 Absatz 1ter, wie er vom Bundesrat beantragt wird, die Meldepflicht der Berater eben gerade separat, um das Rechtsanwaltsgeheimnis zu schützen. Die Meldepflicht erfolgt nur im Kontext eines vorbereiteten oder ausgeführten Geschäfts. Damit ist die

AB 2020 S 741 / BO 2020 E 741

klassische Anwaltstätigkeit, also die Verteidigung, die eigentliche Beratung von Klienten, nicht betroffen. Es gibt auch zusätzliche Schutzmassnahmen für das Anwaltsgeheimnis. Der Schutz des Anwaltsgeheimnisses gilt überall dort, wo es nicht um Finanztransaktionen geht.

Das bedeutet zusammengefasst, dass die Unterstellung der Berater einerseits zumutbar ist, denn sie betrifft lediglich einen Bereich, bei dem eine gewisse Nähe zu den Finanzintermediären besteht, andererseits besteht eben auch die Sicherheit, dass die klassische Anwaltstätigkeit ausgenommen ist und das Anwaltsgeheimnis weiterhin gilt.

Herr Bundesrat Maurer hat mit einer Eleganz, die an Tangotanz erinnert, versucht, einerseits zu sagen, man solle zwar die Berater hineinnehmen, es sei aber keine Katastrophe, wenn man sie nicht hineinnehme, andererseits hat er aber auch gesagt, dass das Thema ohnehin wieder auf uns zukommt. Er sieht es also mit einer gewissen Gelassenheit. Er sagt: So lange, wie ich noch im Amt bin, werde ich die Sache sowieso lösen, sei es heute, sei es in einem Jahr. Das ist bis zu einem gewissen Grad richtig.

Im Unterschied zu Herrn Maurer sind wir aber Milizpolitiker, das heisst, wir müssen auch etwas ökonomisch mit unserer Zeit umgehen. Jetzt stelle ich Ihnen die Frage: Wollen wir jetzt allen Ernstes im Wissen darum, dass just dieses Thema spätestens nächstes Jahr wieder bei uns auf dem Tisch liegt, sagen, dass wir das jetzt nicht wollen? Das ist aus meiner Sicht Unsinn.

Unsinn ist es erstens einmal aus zeitökonomischen Gründen. Jetzt könnten Sie sagen, dass wir in einem Jahr ohnehin eine Session haben, also können wir es auch in einem Jahr wieder behandeln. Natürlich, das machen wir in anderen Dingen auch. Aber unterdessen müssen Sie einfach sehen: Wir bringen damit unseren Finanzplatz international einfach in ein schlechtes Licht, unnötigerweise.

Zweitens, Herr Bundesrat Maurer hat es gesagt, und jetzt spreche ich als Präsident einer SRO, wo eben viele kleine Finanzintermediäre tätig sind: Sie schaffen Ungleichheiten. Der kleine Finanzintermediär untersteht dem harten Regime des Geldwäschereigesetzes und muss das alles einhalten und sieht nicht ein, warum er hier jetzt im Detail reguliert werden soll, wohingegen die Berater, also die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, hier ausgenommen werden.

Dann geht es nach meinem Dafürhalten auch um den Ruf der Rechtsanwälte. Ausserhalb dieses Gebäudes versteht niemand, warum diese Tätigkeit, die in der Nähe der Finanzintermediäre stattfindet, ausgenommen werden soll. Sie haben vielleicht heute gesehen: Im "Tages-Anzeiger", auf der Frontseite, steht, die Rechtsanwälte wollten sich da wieder ausnehmen. Das versteht niemand. Auch deshalb sehe ich nicht ein, warum wir hier auf diesen Bereich verzichten wollen, im Wissen darum, dass er sowieso auf uns zukommt.

Bundesrat Maurer macht das aus einem einzigen Grund: Er hat die Befürchtung, der Nationalrat mache sonst nicht mit. Nun, wir sind ein Zweikammersystem. Es kann nicht so sein, dass die erste Kammer eine Meinung hat und wir dann einfach folgen. Mag auch sein, dass das relativ deutlich war, aber das Parlament ändert sich, die Situation ändert sich, und auch die Argumente ändern sich.

Wenn wir hier erstens eintreten, was wir im Unterschied zum Nationalrat schon gemacht haben, und zweitens eben auch diese Berater drin lassen, dann kann der Nationalrat das noch einmal anschauen. Der Nationalrat macht das Gleiche wie wir: Er schaut, was der Schwesterrat diskutiert hat. Von dem her erachte ich es als



sinnvoll, dass man auch einmal daran festhält. Wenn das halt nicht klappt – ja gut, dann kommen Sie in einem halben Jahr wieder, aber dann kommen wir eben allenfalls mit der ganzen Vorlage wieder. Ich glaube, dieses Risiko müssen wir eingehen.

Wenn wir also jetzt keinen gesetzgeberischen Unsinn machen wollen, dann müssen wir hier Nägel mit Köpfen machen, und das ist so, wie der Bundesrat die Vorlage konzipiert hat und wie Herr Bundesrat Maurer sie auch nach wie vor für richtig erachtet.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je partage entièrement l'analyse qui vient d'être faite par mon collègue Jositsch. Je crois qu'aujourd'hui, nous ne sommes pas en train de remettre en question la profession d'avocat dans son ensemble, mais notre discussion concerne uniquement les avocats d'affaires. C'est vrai, je suis extrêmement surpris de constater que le Conseil national, dans sa majorité, comme la Commission des affaires juridiques, dans sa majorité, ont réussi à se faire influencer par ce secteur de l'avocature suisse pour, finalement, ne pas inclure les conseillers dans la révision de la loi sur la lutte contre blanchiment d'argent.

Je suis étonné aussi par les arguments qui sont avancés. On nous dit tout d'abord que les avocats et notaires sont déjà soumis et au code pénal et à la loi sur la lutte contre blanchiment d'argent, qu'ils agissent en tant qu'intermédiaires financiers et que, dès lors, il n'y a pas de nécessité d'agir. Or, il convient de relever que ce qui est visé par les recommandations du Gafi, ce sont les activités non financières des conseillers, à savoir tout ce qui est activités préalables.

Il est important de relever que le Conseil fédéral, dans son projet, est tout à fait dans la ligne de ce qui est demandé par le Gafi: rien de plus, rien de moins. C'est exactement cela. Je ne comprends donc pas qu'on puisse, aujourd'hui, sortir cette préoccupation du devoir de diligence et d'annonce des conseillers, et donc des avocats et des notaires, puisque la notion de conseillers les inclut, parce que cela fait partie, aujourd'hui, du dispositif de base du Gafi dans sa lutte contre le blanchiment d'argent.

On nous dit de faire attention, car dans divers pays, voire dans l'Union européenne, on n'est pas allé aussi loin. J'avoue que j'ai été très étonné de lire l'intervention du rapporteur au Conseil national: c'est en fait typiquement une intervention qui est inexacte et véhicule des informations qui sont fausses.

L'Union européenne a adopté en fait une directive, que j'ai pris la peine de lire. L'on nous dit qu'elle dispense les avocats de l'obligation d'annoncer lors de l'exercice d'activités extérieures à la profession d'avocat. Ce n'est pas du tout le cas. En fait, la directive dit que le secret professionnel de l'avocat est protégé pour son activité traditionnelle et pour le conseil relatif à cette activité professionnelle. Je donne un exemple. Lorsque quelqu'un va auprès de son avocat et lui dit qu'il aimerait faire telle ou telle opération fiscale ou fonder une société d'un certain type pour faire certaines sortes d'opérations financières, l'avocat doit lui répondre que ce n'est pas conforme à la loi. A ce moment-là, l'avocat est couvert par le secret professionnel. Par contre, la création d'une société, l'élaboration d'un contrat, etc., ne sont pas couverts par le secret professionnel. Donc, dans ce cas, l'avocat serait soumis aux obligations de diligence et d'annoncer.

Je prends l'article 34 paragraphe 2 de la directive (UE) 2015/849, qui me semble extrêmement clair: "Les Etats membres n'appliquent pas les obligations prévues à l'article 33 paragraphe 1 aux notaires, aux membres des autres professions juridiques indépendantes [...] lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure."

En d'autres termes, on voit très bien que la directive européenne 2015/849 protège l'avocat lorsqu'il est dans sa fonction habituelle. Cette directive impose en fait aux avocats, pour toute l'activité non traditionnelle, de se soumettre aux obligations de diligence et d'annoncer.

D'ailleurs, il est intéressant de constater qu'il existe un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est l'arrêt Michaud contre France. Patrick Michaud est un avocat français qui contestait le dispositif français en matière de lutte contre le blanchiment d'argent en prétendant qu'il porte atteinte au secret professionnel. Le système français prévoit que, au lieu d'avoir une entité de contrôle, c'est le bâtonnier qui reçoit les plaintes et que celui-ci décide si oui ou non il s'agit d'annoncer le cas à l'autorité française analogue au MROS suisse. Or ce que nous dit la Cour européenne des droits de l'homme, c'est qu'il est tout à fait admissible de pouvoir amener les avocats à annoncer des situations se

AB 2020 S 742 / BO 2020 E 742

trouvant à l'extérieur du champ de l'activité traditionnelle de l'avocat. Aussi, la proposition du Conseil fédéral est tout à fait conforme à cette jurisprudence de l'arrêt Michaud contre France de 2012, qui permet effectivement de respecter le secret professionnel lorsqu'on est dans le cadre de l'activité traditionnelle alors que lorsque l'on



est à l'extérieur de l'activité traditionnelle, on doit annoncer.

Un autre argument qui a été énoncé en commission et qui me pose problème, c'est celui consistant à dire qu'on ne pourra plus constituer une Sàrl, qu'on ne pourra plus défendre le boulanger du coin voire l'équipe de football de la région dans le cadre de constitutions de sociétés, etc. C'est inexact également! Ce qui est visé dans le projet du Conseil fédéral, c'est la constitution de sociétés de domicile, voire de trusts. Et, donc, l'avocat pourra continuer à être dans une activité non traditionnelle, opérationnelle, liée en fait à l'activité commerciale locale, pour autant naturellement qu'il ne découvre pas derrière cela une activité criminelle de blanchiment d'argent; la situation serait alors différente.

En d'autres termes, on peut, argument par argument, démonter l'argumentaire mis en avant, notamment, par la Fédération suisse des avocats et, au travers de cette fédération, par des avocats d'affaires.

Il y a, il est vrai – il faut le reconnaître –, un enjeu économique. Certaines études vivent largement de ce qui est l'activité non traditionnelle, qui, naturellement, génère aussi des gains. Je pense qu'il faut aujourd'hui que les avocats fassent le choix, à savoir déterminent s'ils veulent être des avocats menant une activité traditionnelle de représentation en justice et de conseil par rapport à cette représentation ou s'ils veulent être des avocats d'affaires et, dans ce cadre, être soumis, naturellement, pour les activités non financières comme financières, à l'obligation de diligence et à l'obligation d'annonce.

Vu ces considérations, je vous invite à soutenir la proposition de la minorité Jositsch.

Hefti Thomas (RL, GL): Heute ist das Kriterium dafür, wann man Finanzintermediär wird, klar: Wer über fremdes Geld verfügen kann, zum Beispiel bei einer Domizilgesellschaft oder ähnlichen Gebilden, als Verwaltungsrat, Leiter oder sonst in einer Funktion mit Vollmacht über ein Konto, wird Finanzintermediär. Es ist nicht der Kleine, sondern es sind die Verwaltungsräte, solche, die leiten, solche, die in der Gesellschaft den Ton angeben und entscheiden. Es ist keinesfalls einfach nur der kleine Bankangestellte, auch in der Bank nicht. In der Bank sind alle, die mit den Geldflüssen zu tun haben, dem Geldwäschereigesetz unterstellt, vom Obersten bis zu dem an der Kasse, absolut alle. Und der Oberste wird am härtesten drankommen, wenn er etwas falsch macht.

Wer also über fremdes Geld verfügen kann und das berufsmässig tut, ist Finanzintermediär, auch wenn er Anwalt oder sie Anwältin ist. Als solcher muss er sich einer SRO anschliessen. Das ist im Übrigen mit Kosten verbunden. Es ist auch mit Prüfungen verbunden, die jährlich, alle zwei Jahre oder alle drei Jahre, wie Herr Kollege Rieder ausgeführt hat, durch Beauftragte der SRO durchgeführt werden. Beim Anschluss ist eine Grundausbildung zu absolvieren, und nachher sind in zweijährigem Rhythmus, fast wie Wiederholungskurse, Weiterbildungen zu besuchen. Es fällt jedes Jahr eine Grundgebühr von etwa 3000 Franken an, je nach SRO, und pro Mandat werden Zusatzbeträge erhoben.

Heute ist eines klar: Wer nicht über fremdes Geld disponieren kann oder nicht fremde Werte aufbewahren kann, ist nicht Finanzintermediär. Wer das kann, dagegen schon, mit allen Pflichten und allen Folgen, die sich daraus ergeben, und auch das Geldwäschereigesetz kennt eben recht happige Sanktionen.

Was der Bundesrat nun vorlegt, ist eine völlige Abkehr von diesem Modell. Das klassische Feld des Anwalts ist nicht nur die Strafverteidigung. Das ist auch das Zivilrecht, das ist auch das Gesellschaftsrecht. Sehen Sie das OR an. Es ist nicht nur das StGB, es ist auch das OR, es sind auch Sachen im Verwaltungsrecht. Somit würde ein breiter Strauss von reinen anwaltlichen, gesellschaftlichen Beratungen einen Anwalt dem Geldwäschereigesetz unterstellen, ihn sozusagen zum Finanzintermediär machen. Es ist doch im Anwaltsleben völlig normal, dass jemand ein Mandat erhält, ein Organisationsreglement einer Gesellschaft, einen Aktionärsbindungsvertrag, einen Statutenentwurf, einen Fusionsvertrag, einen Aktienkaufvertrag zu erstellen oder allenfalls auch eine Beurteilung über die Steuersituation zu machen. Das Schlechte wird nicht vermutet; "la mauvaise foi n'est pas présumée" ist ein Grundsatz des schweizerischen Rechts. Aber da kehren wir auch diesen Grundsatz um. Es gibt Schlechte, und das sind diese Gesellschaften, die sind per se schlecht – das kann doch auch nicht sein.

Wer also in Zukunft Beratungen für Gesellschaften macht, die sich, auch später, allenfalls als Domizilgesellschaften oder als Gebilde herausstellen, die von der neuen Vorschrift erfasst werden, der ist plötzlich dem Geldwäschereigesetz unterstellt, ohne dass er über fremdes Geld verfügen konnte und kann, mit allen Pflichten, die sich daraus ergeben. Sie müssen Artikel 8b lesen, die Pflichten sind nämlich gross: Sie müssen identifizieren, nach allen Regeln, die dann aufgestellt werden, sie müssen die wirtschaftlich berechnete Person feststellen, sie haben eine Dokumentationspflicht, sie müssen die Hintergründe und den Zweck des von Dritten gewünschten Geschäfts abklären. Und jetzt kommt es: Der Bundesrat wird dann konkretisieren, was diese Pflichten sind und wie sie zu erfüllen sind. Und sie müssen ihr Personal ausbilden, sich ausbilden und für Kontrollen sorgen. Das alles kommt auf ganz normale Anwälte zu, die in einer gesellschaftsrechtlichen Frage



einen Ratschlag geben oder in einer Steuerfrage Beratungen machen. Sie wissen ja gar nicht, was eine Domizilgesellschaft ist. Sie wurde bis jetzt im Wesentlichen über das Steuerregime definiert. Das wird nicht mehr so sein, weil es das Steuerregime gar nicht mehr gibt. Was ist dann eine Domizilgesellschaft? Sie werden es nicht wissen, es ist lauter Unsicherheit, und das ist es ja gerade, das Heimtückische und das, was eigentlich nicht geht.

Von vornherein ist nicht mehr klar, wann und wie man dem Geldwäschereigesetz untersteht. Meint man, man sei es nicht, und stellt sich später heraus, dass dies irrig war, so sind die strafrechtlichen Folgen einschneidend, absolut einschneidend. Es können dazu noch standes- und aufsichtsrechtliche Sanktionen erfolgen, bis hin zum Berufsverbot. Was ist die Folge? Im Zweifelsfall wird man annehmen müssen, man sei dem Geldwäschereigesetz unterstellt, mit allen organisatorischen, kontrollmässigen und bürokratischen Folgen.

Als Fazit: Man wird sich als normaler Anwalt tunlichst hüten, solche Beratungen zu machen, sich tunlichst aus diesem Bereich fernhalten, denn das Risiko, das man vielleicht im Nachhinein hat, ist viel zu gross. Ich meine, das ist nicht erwünscht. Ich meine, das ist auch nicht das, was der Rechtsuchende in der Schweiz wünscht.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen. Bedenken Sie dabei: Wer als Anwalt tätig sein will, muss zugelassen sein. Er untersteht Artikel 305 StGB voll, wie jede andere Person auch. Wer als Anwalt tätig ist, untersteht der staatlichen Aufsicht bereits jetzt; die Anwälte stehen unter einer Aufsicht.

Bauer Philippe (RL, NE): La minorité, qui propose de laisser soumises à la loi sur le blanchiment d'argent toutes les personnes physiques – avocats ou notaires –, témoigne d'une conception complètement manichéenne des choses. Il y a d'un côté les bons et de l'autre les méchants, d'un côté des méchants avocats d'affaires et de l'autre des bons avocats qui pratiquent le barreau. Malheureusement, ou heureusement – parce que je pense que c'est une des grandes forces de notre société –, nous vivons dans un monde judiciaire qui est beaucoup plus nuancé. Il y a des notaires qui pratiquent une activité habituelle du notariat, mais qui peuvent, à une occasion ou une autre, dans le cadre de leur activité professionnelle être concernés par la création, la gestion ou l'administration d'une société de domicile. C'est notamment le cas dans les petits cantons, dont je suis l'un des représentants. Un avocat peut aussi être amené à avoir des contacts avec ce genre de société. Par principe, poser qu'il y a là un problème, qu'il doit être réglé en imposant à tous et à toutes les mêmes obligations me paraît difficilement conciliable avec

AB 2020 S 743 / BO 2020 E 743

l'organisation que l'on connaît aujourd'hui des études d'avocat ou de notaire.

Et c'est parce que je souhaite pouvoir conserver cette différence qui peut exister entre les études, cette multiplicité des activités de l'avocat, même si je n'ai jamais eu la chance d'être appelé à créer, gérer ou administrer ce type de société; que je veux pouvoir conserver cette liberté qui est malgré tout donnée à des personnes qui, en principe, respectent la loi et qui ne sont pas toutes des personnes qui vont violer la loi sur le blanchiment d'argent, que je vous demande d'en rester à la proposition de la majorité de la commission.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Zwei, drei Punkte müssen schon erwähnt werden. Die Schweiz ist eigentlich einer der Musterknaben in der Bekämpfung der Geldwäscherei. Es gibt zwei, drei Merkmale von Musterknaben. Erstens sind sie nicht sehr beliebt, sogar unbeliebt. Zweitens werden sie von den Lehrern noch strenger kontrolliert als der Rest der Klasse. Es ist natürlich eine Illusion zu glauben, dass man im nächsten FATF-Bericht in allen Punkten glänzend herauskommt. Aber auch der Musterknabe muss sich einfach einmal eine rote Linie setzen, die er nicht überschreiten darf. Diese rote Linie ist in diesem Fall das Anwaltsgeheimnis. Die Diskussion hat den Eindruck erweckt, dass das Anwaltsgeheimnis dem Anwalt dient. Es dient nicht dem Anwalt. Es dient dem Schutz der Klienten. Der Klient, der Rechtsuchende, muss sich darauf verlassen können, dass er in dem Bereich, wo der Anwalt beratend tätig ist, auf dieses Anwaltsgeheimnis vertrauen kann. Die Vorlage des Bundesrates verletzt das Anwaltsgeheimnis, das ist meine tiefe Überzeugung. Sie verletzt es zwar nur in einzelnen Punkten, aber in diesen Punkten wird das Anwaltsgeheimnis eben doch verletzt. Daher ist der Rat gut beraten, wenn er die Kompromissvariante, die die Kommission nach längerer Diskussion ausgearbeitet hat, unterstützt und hier der Mehrheit folgt.

Eine zweite Entgegnung kann ich mir nicht verkneifen. Sie betrifft die Bemerkung von Kollege Sommaruga über die französische Kontrolle der Anwälte. Ich habe sie eingangs in meinem Referat auch erwähnt. Im Vergleich zu den Kontrollen der Schweizer Anwälte ist das, was sie in Frankreich betreiben, ein Micky-Maus-Spiel. Der Bâtonnier pickt per Losentscheid einige wenige Anwälte von Frankreich heraus, die dann kontrolliert werden. Wir haben in der Schweiz ein äusserst dichtes Kontrollnetz. Es betrifft alle Anwältinnen und Anwälte, die als Finanzintermediäre tätig sind. Das Bundesgericht hat in mehreren Fällen während zwanzig Jahren sogar



beratende Tätigkeit unter die Finanzintermediation gestellt, wenn der Hauptzweck der beratenden Tätigkeit nicht im Kern anwaltliche Tätigkeit, sondern eben Finanzintermediation ist.

Deshalb bin ich der Meinung, dass der Rat gut beraten wäre, hier der Mehrheit zu folgen und diese rote Linie nicht zu überschreiten.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je me permets de prendre la parole parce que j'ai été interpellé par le président de la commission.

Je tenais simplement à relever que je n'ai pas dit que le système français était comparable au système suisse, ou meilleur que lui. Je disais simplement que l'obligation d'annoncer qui existe en France est en fait une application de la directive européenne. Je suis d'accord avec vous: le système de contrôle des organes d'autorégulation est, en Suisse, beaucoup plus efficace dans tous les domaines, et aussi chez les avocats, que le système français où l'on fait des sondages.

Mais l'enjeu aujourd'hui n'est pas celui-là. L'enjeu est de savoir si les conseillers, à savoir les notaires et les avocats, doivent être soumis à l'obligation d'annonce. Cela, c'est quelque chose d'important. Or, en France, ils sont soumis à cette obligation d'annonce. La question, qui a été tranchée par la Cour européenne des droits de l'homme, était de savoir si cette obligation d'annonce existant en France était conforme à la protection du secret professionnel d'avocat. La Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt de 2012, qui est un arrêt charnière, a considéré qu'il était possible d'amener les avocats à annoncer. Mais ils doivent le faire uniquement dans le cadre des activités qui sont extérieures à l'activité traditionnelle de représentation et de conseil en vue de cette représentation.

C'est exactement dans ce cadre-là, comme je l'ai dit tout à l'heure, que s'inscrit le projet du Conseil fédéral. D'ailleurs, cela ne concerne pas toute l'activité extérieure de l'avocat ou du notaire, mais uniquement celle qui est liée en fait au financement international sur les trusts et les sociétés de domicile.

Puisque j'ai la parole, j'aimerais profiter de répondre à un argument de M. Bauer, qui dit que les avocats ne sont pas tous de mauvaise foi et qu'il n'y a pas de raison de les soumettre tous à la loi sur le blanchiment d'argent.

Est-ce que toutes les banques sont de mauvaise foi? Certainement pas, mais elles sont toutes soumises à la loi sur le blanchiment d'argent. Dès lors, c'est simplement le mécanisme qui est fait ainsi et qui permet justement d'anticiper les aspects d'activités qui peuvent être en lien avec des opérations futures de blanchiment, et qui permet à l'avocat de l'annoncer, comme le ferait un employé d'une banque lorsqu'il constate qu'il y a un problème dans les opérations financières.

Maurer Ueli, Bundesrat: Hier geht es eigentlich um die Weichenstellung dieses Gesetzes in Bezug auf Mehrheit oder Minderheit. Ich möchte noch einmal in Erinnerung rufen, dass wir hier über eine von acht vorgeschlagenen Massnahmen diskutieren; es geht also nicht um das ganze Gesetz, sondern um eine Massnahme, die mit Ihrer Kommissionsmehrheit herausgebrochen würde. Der Rest würde weiterbestehen. So gesehen sind wir in einem normalen Gesetzgebungsprozess. Zugleich ist es auch der Respekt des Bundesrates vor den Entscheiden des Parlamentes, sodass wir uns jetzt in der Situation wiederfinden, dass wir eine Lösung suchen müssen. Das absolute Nein des Nationalrates und auch Ihrer Kommission hat dazu geführt, dass wir uns noch einmal intensiv mit diesem Bereich auseinandergesetzt haben. Im Auftrag Ihrer Kommission haben wir hier Varianten vorgeschlagen, wie man das allenfalls noch einmal korrigieren könnte.

Vielleicht ist noch auf die Vernehmlassungsvorlage zurückzublenden. Dieser Punkt war schon in der Vernehmlassung umstritten, und in der Gewichtung war es etwa fünfzig zu fünfzig für oder gegen diese Massnahme. Es hat sich schon in der Vernehmlassung abgezeichnet, dass das dann eine Diskussion geben würde. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse haben wir die Vorlage noch einmal etwas abgeschwächt. Im Zusammenhang mit der Prüfung und den Vorschlägen, die wir Ihrer Kommission unterbreiten mussten, sind wir aber zum Schluss gekommen, dass man diesen Punkt, wenn er schon umstritten ist, ganz herausnehmen sollte und dazu noch einmal eine Vernehmlassung mit der Branche durchführen müsste. Ich glaube, es sind zu viele Differenzen und Detailfragen, als dass man sie in einer parlamentarischen Beratung aufnehmen könnte.

Aus dieser Optik macht der Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit insofern Sinn, als man das noch einmal grundlegend anschauen müsste, wenn Sie mit dem, was wir Ihnen vorschlagen, wirklich nicht einverstanden sind. Es geht also nicht darum, zwischen den beiden Räten Tango zu tanzen; das könnte ich auch nicht, das wäre eher wie der Elefant im Porzellanladen. Es geht vielmehr darum, eine pragmatische Lösung für die politische Machbarkeit zu finden.

Aber wenn Sie diesen Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c noch einmal anschauen, über den wir jetzt streiten, dann habe ich als juristischer Laie eigentlich nicht das Gefühl, dass wir etwas Unmögliches fordern. Ich glaube



auch nicht, dass das Anwaltsgeheimnis dann tatsächlich tangiert würde. Es geht um die Gründung, Führung und Verwaltung von Sitzgesellschaften und Trusts. Es geht um die Organisation der Mittelbeschaffung, um den Kauf oder Verkauf von Gesellschaften, um die Bereitstellung einer Adresse für Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft oder für einen Trust oder um die Ausübung der Funktion eines nominellen Anteilseigners. Nach meinem Verständnis macht ja ein Anwalt nichts gegen unsere Gesetze. Wenn er einen Auftrag hat, der Gesetze ritzt

AB 2020 S 744 / BO 2020 E 744

oder gegen das Geldwäschereigesetz verstösst, dann darf er ja diesen Auftrag nicht annehmen. Wenn er einen Auftrag annimmt, hat er zu prüfen oder Meldung zu erstatten. So gesehen würde einfach das, was wir in der Praxis von einem Anwalt erwarten, in diesem Gesetz abgebildet. Ich nehme aber zur Kenntnis, dass hier sehr viele Detailfragen von der Anwaltsseite noch aufgenommen werden.

Wenn Sie nicht der Minderheit und dem Bundesrat folgen, besteht für mich die grösste Gefahr darin, dass wir im Inland ungleiche Verhältnisse, ungleich lange Spiesse haben. Wir haben Finanzintermediäre mit ähnlicher Tätigkeit, die dem Gesetz unterstellt sind. Hier würden wir das für Beraterinnen und Berater, im Wesentlichen dürften das Anwälte sein, anders regeln. Das kann zu einer unguten Stimmung führen.

Ich würde Sie nochmals bitten, dem Bundesrat und der Minderheit Ihrer Kommission zu folgen.

Sollte das nicht der Fall sein, werde ich Ihnen noch das weitere Vorgehen aufzeigen. Ich gehe nicht davon aus, dass wir das Gesetz aufgrund der Beratungen, die im Nationalrat noch folgen werden, sofern er zustimmt, vor dem 1. Januar 2022 in Kraft setzen können. 2022 findet eine neue Überprüfung durch die FATF statt. Das würde heissen, dass wir diese Überprüfung abwarten und diesen Punkt erst dann, allenfalls zusammen mit weiteren Lücken, aufnehmen. Konkret würden wir wohl gegen Ende 2022 eine neue Vernehmlassung starten. Das Geschäft würde dann 2023 wieder zu Ihnen kommen.

Noch einmal: Die Vorlage des Bundesrates erachten wir auch in der Ausgestaltung als praktikabel; das wäre machbar. Wenn Sie den anderen Weg einschlagen, würden wir das auch aufgrund dieser Diskussionen noch einmal sehr gründlich anschauen und dann in einer neuen Vernehmlassung noch einmal prüfen. Aber hier ist aufgeschoben nicht aufgehoben; das kommt wieder zu Ihnen, das müssen Sie einfach wissen, und im Kern bleibt es gleich, das müssen Sie auch wissen. Man kann in der Detailausgestaltung auf spezielle Bedürfnisse noch eingehen oder die Ausgestaltung noch etwas filigraner machen und diese Fragen lösen, aber es bleibt eine Pendenz.

Um noch einmal auf das grosse Bild zurückzukommen: Die Schweiz ist ein globaler Finanzplatz, wir wollen konform sein, wir wollen wettbewerbsfähig sein, und da gehört Transparenz in der Geldwäscherei einfach dazu. Eine von acht Massnahmen würden Sie herausbrechen, wenn Sie der Mehrheit folgen, und das würden wir Ihnen gelegentlich als Pendenz wieder unterbreiten wollen und müssen.

Schauen Sie, noch einmal: Die Vorlage des Bundesrates und Ihrer Minderheit ist nicht so unmöglich, wie sie jetzt gerade gemacht wurde.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Bei Absatz 3 Buchstabe h möchte die Minderheit mit ihrem Antrag den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes auf die Goldschmelzer bzw. auf die Goldraffinerien ausdehnen. Zu diesem Antrag ist zu erwähnen, dass die Schweiz effektiv der grösste Goldschmelzer der Welt ist. Diese Branche unterliegt aber natürlich bereits einer strengen Regulierung. Die Verwaltung konnte uns glaubhaft darlegen, dass die Regulierung im Edelmetallkontrollgesetz in diesem Bereich genügend ist. Wer hier tätig ist, braucht Schmelzbewilligungen und hat Sorgfaltspflichten zu erfüllen, und zwar unabhängig davon, ob er dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist oder nicht.

Es wäre daher eine Doppelspurigkeit, dem Antrag der Minderheit Mazzone zu folgen. Die Kommission hat den Antrag mit 8 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Mazzone Lisa (G, GE): Pour revenir sur ce qui vient d'être dit, la discussion qui a eu lieu en commission a démontré que l'autorisation donnée aux fondeurs est insuffisante. Cela a été démontré par le Contrôle fédéral des finances. La question de leur devoir de diligence n'est pas claire, notamment son étendue; les contrôles sont insuffisants – cela a été reconnu en partie en commission par l'administration. Ces quelques mots en guise de préambule et pour montrer qu'il faut agir ici.

La Suisse est la plaque tournante du commerce mondial de l'or; cela a été dit par le rapporteur de la commission. 75 pour cent de l'or mondial est traité par des raffineries suisses. Le risque de blanchiment d'argent lié à cette activité est largement reconnu; cela a encore été démontré dernièrement. La Suisse en prend vraiment pour son grade avec la société tessinoise Valcambi, qui est la plus grosse société de Suisse dans ce domaine. Cette dernière s'est notamment approvisionnée en or d'origine criminelle dans une raffinerie de Dubaï, et ceci



pour plusieurs milliards de dollars.

Le blanchiment de l'argent de la drogue, de l'argent du crime organisé, de l'argent du terrorisme, de l'argent des potentats a toujours le même but: celui de faire disparaître l'origine des avoirs. Evidemment, l'or est un vecteur privilégié pour cette pratique, puisque l'affinage fait totalement disparaître les traces de l'origine de l'or importé.

Le président de l'Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux disait lui-même ceci: "Le mot d'ordre est 'connais ton client'. Il doit être appliqué tout au long de la chaîne d'approvisionnement et les affineurs doivent aussi répondre aux exigences les plus strictes pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme." Or, dans la situation actuelle, ce n'est pas le cas.

L'autorégulation qui prévaut dans la branche – cela a été dit qu'il y a une autorégulation: le standard LBMA – est insuffisante. Cela a été notamment révélé dans le cas Valcambi dont j'ai fait mention, ainsi que, par le passé, dans plusieurs autres cas. Ces failles, qui proviennent de ce standard, ont également été relevées par l'OCDE. Le problème est toujours le même: c'est la clarification de l'origine de l'or.

Evidemment, la Suisse, comme elle importe entre 2000 et 3000 tonnes d'or brut par an, a une responsabilité extrêmement importante.

Il y a deux lacunes dans la loi sur le blanchiment d'argent en vigueur. D'abord, elle ne s'applique qu'aux métaux précieux bancaires, donc les obligations de diligence et d'annoncer ne concernent pas l'or minier ni l'or brut. De plus, le cœur de l'activité des fondeurs, donc des raffineries, à savoir la fabrication de produits de la fonte, ne tombe pas sous le coup de la loi. Il est important de comprendre que, souvent, les raffineries n'achètent pas l'or elles-mêmes. Elles servent d'intermédiaires. Elles sont simplement mandatées pour fondre l'or qu'on leur fournit.

On peut partir du principe qu'une grande partie de l'or importé en Suisse ne tombe pas sous le coup de la surveillance selon la loi sur le blanchiment d'argent, et cela à aucun stade de la chaîne. Pourtant, une fois qu'il est fondu, l'or entre sur le marché international avec le tampon "Or suisse". En fait, les raffineries jouent un peu le rôle de banques en introduisant de l'or sur le marché. C'est une responsabilité qui est semblable à celle des banques au regard de l'argent obtenu de façon criminelle, cela parce qu'elles jouent un rôle de portes d'entrée. Le texte de ma proposition est une disposition déjà en vigueur aux Etats-Unis. Elle permet de mieux repérer l'or "sale". Cette proposition vise une extension des obligations de diligence et d'annoncer à l'activité des fondeurs, donc à titre professionnel, et a pour objectif de prendre en compte également l'or brut et l'or minier.

Je l'ai dit en préambule, et cela a été mentionné en commission, il est important de relever que la situation actuelle est insatisfaisante. Les lacunes ont été démontrées par le Contrôle fédéral des finances, qui a émis plusieurs critiques. Je pense qu'il est de notre responsabilité d'intervenir, en particulier au regard de l'importance de la place suisse dans ce domaine.

Alors, on nous dit qu'il n'y a certes pas eu de consultation, que ce point n'est pas traité dans la loi. Néanmoins, il y a une lacune qui a été dénoncée à de nombreuses reprises, par les organisations non gouvernementales notamment, et pour laquelle il y a besoin d'intervenir. C'est pour cela que je fais cette proposition. Ceci d'autant plus que la présente révision introduit nouvellement la création d'un mécanisme de contrôle pour les métaux précieux usagés, ce qui est une très bonne chose. Donc, l'objectif est toujours le même: savoir qui vend le métal précieux et d'où il provient.

AB 2020 S 745 / BO 2020 E 745

Le Conseil fédéral reconnaît que, pour ce qui concerne l'or, il y a un risque élevé de blanchiment d'argent.

Mais en fait, s'il se limite à l'or usagé, c'est parce qu'on sait que les raffineries se trouvent actuellement, à cause de cette lacune, obligées de refuser de l'or. Je vous propose d'aller dans le même sens que ce qui vaut pour l'or usagé, mais de l'étendre. Les montants en jeu sont très conséquents, et ils échappent à la surveillance et à notre responsabilité.

Je vous invite à suivre ma proposition de minorité.

Maurer Ueli, Bundesrat: Der Minderheitsantrag Mazzone war nicht Teil der bundesrätlichen Botschaft; folglich hat auch keine Vernehmlassung dazu stattgefunden. Aus unserer Sicht ist hier dieser Swiss Finish, wenn man dem so sagen kann, nicht notwendig, weil wir in diesem Bereich andere Wege haben. Um Schmelzprodukte herzustellen, braucht es in der Schweiz eine entsprechende Schmelzbewilligung. Für Inhaber der Schmelzbewilligung gelten die Sorgfaltspflichten gemäss dem Edelmetallkontrollgesetz. Als Schmelzprodukte gelten auch Bankedelmetalle. Bankedelmetalle ihrerseits sind wiederum dem Geldwäschereigesetz unterstellt, als Vermögenswerte, weil sie einen hohen Feingehalt haben.

Ich möchte auch auf den Bericht zu einem Postulat Seydoux verweisen, den Sie kürzlich behandelt haben.



Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass die grossen Schweizer Raffinerien freiwillig alle Sorgfaltspflichten zu den Lieferketten und zur Herkunft von Gold einhalten. Sie sind an den Good Deliveries der London Market Association angeschlossen; das ist die internationale Organisation, die diese Standards überwacht. Dann möchte ich noch auf einen Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Edelmetallkontrolle hinweisen. Der Bericht ist vom Februar dieses Jahres. Dort gibt es entsprechende Empfehlungen, die Aufsichts- und Sorgfaltspflicht der Schmelzer zu verstärken. Damit haben wir unserer Meinung nach einen Weg gefunden, der diese zusätzliche Unterstellung nicht notwendig macht.

Ich möchte Sie also bitten, den Antrag der Minderheit Mazzone abzulehnen.

Dann kann ich auch darauf hinweisen: Der Vorwurf des fehlenden Swiss Finish stimmt nicht; wir überprüfen im Einzelfall wirklich, ob es notwendig ist oder ob es andere Wege gibt. Es ist nicht notwendig, das hier noch einzufügen.

Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 11 Stimmen
(1 Enthaltung)

Abs. 3 Bst. h – Al. 3 let. h

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen
Dagegen ... 25 Stimmen
(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*

Art. 3 Abs. 5; 4 Abs. 1; 6 Abs. 2 Bst. d; 7 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3 al. 5; 4 al. 1; 6 al. 2 let. d; 7 al. 1bis

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 8a

Antrag der Mehrheit

Abs. 4bis

Streichen

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Jositsch, Levrat, Sommaruga Carlo, Vara)

Abs. 4bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 8a

Proposition de la majorité

Al. 4bis

Biffer

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Mazzone, Jositsch, Levrat, Sommaruga Carlo, Vara)

Al. 4bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Hier geht es nun um den Schwellenwert für Bargeschäfte von Edelmetallhändlern und Edelsteinhändlern. Wenn Sie heute als Edelmetall- oder Edelsteinhändler solche Bargeschäfte abwickeln, gilt der Schwellenwert von 100 000 Franken. Der Bundesrat schlug vor, diese Schwelle auf 15 000 Franken in bar zu senken, wie Sie der bundesrätlichen Vorlage entnehmen können. Dadurch würde natürlich eine Vielzahl von Geschäften neu von der Sorgfaltvorschrift erfasst.

Die Kommission empfiehlt Ihnen knapp, mit 7 zu 6 Stimmen, am geltenden Recht festzuhalten. Es handelt sich bei der bundesrätlichen Vorlage um eine Umsetzung einer Empfehlung der FATF.

Mazzone Lisa (G, GE): M. le conseiller fédéral Maurer a dit tout à l'heure: "Lieber eine Vorlage mit sieben Punkten als gar keine Vorlage." J'aimerais dire: "Lieber eine Vorlage mit sieben Punkten als eine Vorlage mit sechs Punkten." Car c'est de cela qu'il s'agit ici, de savoir à partir de quel montant les obligations pour négociants en métaux précieux et pierres précieuses doivent être prises en compte.

C'est, comme l'a dit le rapporteur, une recommandation explicite du Gafi. La Suisse s'est fait à plusieurs reprises remettre à l'ordre en raison de ce seuil de 100 000 francs, cela à juste titre.

Ici, il faut le dire, la solution retenue est très simple: seul le commerce de gros est pris en compte et les produits qui sont destinés à des clients finaux – c'est-à-dire les bijoux, les colliers, etc. – sont exclus. Donc on sort complètement de cette obligation tout le commerce de détail, ce qui est justifié, parce que, évidemment, là on peut vite se retrouver avec des sommes de cette grandeur. Ce n'est que le commerce de gros, avec des plaquettes, des granules, des bâtonnets, qui est pris en compte.

Dans ce domaine, le Conseil fédéral le dit dans son message, les négociants ont quasiment totalement renoncé au paiement en espèces. Donc en réalité, on ne fait que codifier dans la loi une pratique qui est déjà présente de par l'activité des commerçants. A ce titre, c'est gagnant-gagnant: c'est gagnant pour tout le monde, à savoir qu'on remplit la recommandation du Gafi en inscrivant dans la loi la pratique courante des négociants. Je pense que cette pratique est aussi en faveur des négociants eux-mêmes: pour garantir la probité et la qualité de la place suisse, il est aussi important pour eux qu'ils puissent s'en remettre à cette disposition.

C'est pour cette raison que je vous invite à suivre le Conseil fédéral à cette disposition.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich bitte Sie, hier der Minderheit Mazzone und damit dem Bundesrat zu folgen. Betrachten Sie es einmal ganz pragmatisch: Wir haben in der Schweiz für alle Luxusgüter einen Schwellenwert von 100 000 Franken. Hier geht es um eine Einschränkung betreffend Rohmaterialien. Sie können also auch in Zukunft im Laden Schmuck oder eine Uhr kaufen. Die Bezahlung mit Bargeld ist möglich. Für Rohmaterialien soll eine Grenze von 15 000 Franken gelten. Ich meine Rohstoffe, die noch verarbeitet werden. Das ist der internationale Standard. In der Praxis findet diese Zahlung nicht bar statt. Wenn Sie irgendwo einige Kilo Rohmaterialien

AB 2020 S 746 / BO 2020 E 746

zum Schmelzen kaufen wollen, haben Sie nicht den Lastwagen oder die grosse Mappe mit den Banknoten dabei. Das findet schon heute elektronisch statt.

Ganz pragmatisch könnten wir hier eine Lücke füllen, die international beanstandet wird, und damit niemanden belasten. Absatz 4bis wurde auch in der Vernehmlassung nicht beanstandet und mit dem Grosshandel besprochen. Es wäre ein "quick win", den wir realisieren könnten, ohne dass es jemanden belastet. Dann hätten wir hier diese Anpassung.

Ganz pragmatisch: Die grossen Dinge können Sie nach wie vor bar bezahlen. In den Läden sind Barzahlungen bis 100 000 Franken immer noch möglich. Bei den Rohmaterialien wäre die Grenze aber bei 15 000 Franken. Die Grenze kommt ohnehin in der Praxis kaum zur Anwendung. Die Leute, die bei uns verkehren, bezahlen elektronisch bzw. per Banküberweisung, aber nicht mit dem Bargeldkoffer.

Sie können hier also dem Bundesrat und Frau Mazzone zustimmen und sozusagen in einem Bereich punkten, wo es uns nichts kostet. Ich bitte Sie, das noch einmal pragmatisch zu prüfen und dem Bundesrat und der Minderheit zu folgen.



Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 16 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Gliederungstitel nach Art. 8a; Art. 8b; 8c

Antrag der Mehrheit

Streichen

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre suivant l'art. 8a; art. 8b; 8c

Proposition de la majorité

Biffer

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 9

Antrag der Mehrheit

Abs. 1 Bst. c

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1ter, 2

Unverändert

Abs. 1quater

Streichen

Abs. 3

Ein begründeter Verdacht liegt vor, wenn der Finanzintermediär einen konkreten Hinweis oder mehrere konkrete Anhaltspunkte hat, dass für die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte ein Tatbestand gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a erfüllt sein könnte und dies aufgrund zusätzlicher Abklärungen glaubhaft gemacht oder bestätigt wird.

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 1ter, 1quater, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Mazzone, Vara)

Abs. 3

Streichen

Art. 9

Proposition de la majorité

Al. 1 let. c

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1ter, 2

Inchangé

Al. 1quater

Biffer



Al. 3

On est en présence d'un soupçon fondé si l'intermédiaire financier dispose d'une indication concrète ou de plusieurs indices laissant supposer que les valeurs patrimoniales impliquées dans la relation d'affaires pourraient provenir d'un acte délictueux selon l'article 9 alinéa 1 lettre a et si les clarifications complémentaires le rendent vraisemblable ou le confirment.

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 1^{ter}, 1^{quater}, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Mazzone, Vara)

Al. 3

Biffer

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Es geht beim neuen Absatz 3 in Artikel 9 um einen zentralen Begriff bei der Bekämpfung von Geldwäsche, nämlich um den "begründeten Verdacht", der anschliessend wichtig ist für die Meldepflicht, ob sie besteht oder nicht, und für die Meldung. Es geht darum, ob wir diesen Begriff nun ein für alle Mal im Gesetz definieren wollen oder nicht.

Mit 6 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen hat die Kommission beschlossen, diesen Begriff zur Rechtssicherheit und zur Vereinfachung der Kontrollen bei den Finanzintermediären durch die Selbstregulierungsorganisationen im Gesetz zu definieren; dies, weil es sich, wie bereits gesagt, um einen zentralen Begriff handelt.

Eine Minderheit möchte von dieser Schlüsselempfehlung Nr. 10 der FATF nicht abweichen und hier nicht ungenügend sein und warnt, dass dies für die Gesamtvorlage ein Rückschritt wäre.

Die Abstimmung fiel in der Kommission knapp aus, mit 6 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Sommaruga Carlo (S, GE): C'est pour cela que je demandais la parole, parce qu'il me semblait que le président s'était exprimé sur l'article 9 alinéa 3 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent.

Je dirai en préambule que, contrairement aux apparences, l'enjeu principal de la loi n'est pas aujourd'hui la question de l'extension ou non de son champ d'application aux activités non financières des avocats et des notaires, mais celui de l'introduction, par la majorité de la commission, d'une définition du soupçon fondé à l'article 9 alinéa 3.

Le problème n'est pas tant la question de l'introduction elle-même d'une définition dans la loi, mais la teneur de cette définition et les conséquences de cette teneur. En effet, la proposition de la majorité fixe le seuil à partir duquel il y a obligation de communiquer au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent, à un niveau très élevé, supérieur à ce qui se fait aujourd'hui dans la pratique. Il faut, selon cette proposition, un indice concret que l'infraction préalable au blanchiment d'argent aurait été commise, et cela doit également être rendu vraisemblable par des clarifications complémentaires, ce qui signifie que l'obligation de communiquer ne serait, dans la pratique, remplie que dans de très rares cas.

Comme cela a été dit en commission, le nouvel alinéa 3 est issu des réflexions de l'organisme d'autorégulation de la Fédération suisse des avocats sur le projet du Conseil fédéral. Or, comme le fait de soumettre des conseillers à l'obligation de communiquer a été exclue du projet, l'alinéa 2 ayant été biffé dans la proposition de la majorité, l'alinéa 3 aurait dû être tout simplement biffé après l'échec autour de la question des conseillers. Mais le maintien de cette proposition intervient dans un champ essentiel de la mécanique de surveillance de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent, puisque l'article 9 sur l'obligation de communiquer ne

AB 2020 S 747 / BO 2020 E 747

concerne pas seulement les conseillers, mais a une portée générale et touche l'ensemble des acteurs soumis à la loi sur le blanchiment d'argent. En effet, ce qu'on ne voit pas sur le dépliant, c'est que l'article 9 figure, du point de vue systématique, sous le chapitre 2, section 2, "Obligations en cas de soupçon de blanchiment d'argent", et s'applique donc à tous les acteurs soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

La portée générale de l'alinéa 3 de l'article 9 ressort clairement de l'architecture de l'article, qui traite de l'obligation de communiquer faite aux intermédiaires financiers à l'alinéa 1 et de l'obligation de communiquer faite aux négociants à l'alinéa 1bis.

Il est vrai qu'en commission le débat sur cette proposition a été extrêmement bref. Toutefois, le responsable



de la section Système financier et marchés financiers du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales a rappelé que l'un des objectifs de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent était que la Suisse sorte du processus de suivi, actuellement renforcé, imposé par le Gafi. Il a souligné que les quarante recommandations du Gafi n'ont pas toutes la même importance et que les cinq recommandations clés doivent être jugées conformes. Or parmi ces cinq recommandations clés, la Suisse n'est actuellement pas suffisamment en conformité avec la recommandation 10. Le projet du Conseil fédéral vise à résoudre ce problème, mais avec la modification proposée à l'alinéa 3 par la majorité de la commission, on assiste à un resserrement de la pratique en matière d'obligation d'annonce qui fait que la Suisse ne serait plus conforme et ne pourrait sortir du processus de contrôle renforcé. On se retrouverait donc à la case départ.

Dans le même sens, le responsable du domaine Analyse stratégique du MROS, rattaché à Fedpol, a attiré l'attention sur le fait que le nouvel alinéa 3 proposé par la majorité touche un point crucial du dispositif anti-blanchiment dans la mesure où la définition de soupçon fondé est ce qui fonde l'obligation de communiquer. Il a précisé que cela avait fait l'objet de toute l'attention du Gafi lors de l'examen de la Suisse en 2016, notamment sur le plan de la conformité avec la recommandation 20, qui est l'une des cinq recommandations centrales lors de l'examen des pays. Notre pays, qui a été jugé largement conforme à cette recommandation, ne le sera plus si on accepte cette modification. Rappelons que le Gafi a considéré que la Suisse était conforme à l'obligation de communiquer grâce à la nouvelle jurisprudence en la matière, qui contient la définition. La conformité à cette recommandation est une condition sine qua non pour une évaluation positive de la Suisse.

La proposition de la majorité, qui se distancie de cette jurisprudence, est un coup de fusil dans les pieds de la place financière suisse et s'inscrit en totale contradiction avec le but de la révision de la loi. Au-delà de la non-conformité aux recommandations du Gafi, on assisterait de fait à un grave recul de l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment dans notre pays. En effet, l'obligation de communiquer au sens de la loi sur le blanchiment d'argent est d'une importance stratégique pour la réputation de la place financière. Si les criminels partent du principe qu'en Suisse les avoirs suspects sont communiqués aux autorités, ils seront alors moins enclins à déposer leurs avoirs en Suisse. Les tribunaux ont défini de manière précise dans quels cas les intermédiaires financiers doivent procéder à une communication.

Lorsque les clarifications effectuées ne permettent pas d'écarter le soupçon, celui-ci est considéré comme un soupçon fondé. C'est l'inverse qui est proposé à cet article 9 alinéa 3. Par le passé, les intermédiaires financiers ne procédaient à une communication au MROS que lorsque l'origine criminelle des fonds était pratiquement certaine. Toutefois, il est essentiel que les intermédiaires financiers procèdent à une communication en cas de soupçon fondé, car seules les autorités de poursuite pénale ont la possibilité d'avoir une vue d'ensemble des flux financiers entre les différents établissements bancaires et ont les moyens de clarifier l'état de fait. Ces dernières années, grâce à la jurisprudence et au positionnement des autorités de surveillance et de poursuite, le respect de l'obligation de communiquer a considérablement augmenté. Le MROS a recensé quatre fois plus d'annonces en 2018 qu'en 2014. Tous les marchés financiers sont appelés à renforcer leurs dispositifs, en particulier de gestion de fortunes. Or la proposition de la majorité, je l'ai dit, va dans le sens opposé, ce que je peux illustrer par trois cas réels.

Premièrement, le cas du 1MDB. Je me base sur les faits relatés dans le communiqué de presse de la Finma du 2 février 2017. Un jeune homme d'affaires malaisien ouvre un compte et souhaite déposer 10 millions de dollars. Au lieu de cela, 700 millions de dollars provenant d'un fonds souverain y sont déposés. L'entrepreneur justifie l'origine des fonds par un contrat dans lequel les parties contractantes sont par inadvertance inversées. Dans un tel cas, il existe des indices concrets de criminalité. En revanche, on ne sait pas quelle est l'infraction préalable. L'inversion des parties au contrat ne permet pas de rendre vraisemblable une infraction préalable concrète, comme l'exige la proposition de la majorité de la commission.

Deuxièmement, un cas qui est tiré de l'affaire Petrobras: des employés d'une compagnie pétrolière d'Etat reçoivent sur un compte en Suisse des fonds d'une société offshore qui dépassent de plusieurs fois le montant de leur salaire annuel. Sur demande de la banque, ils justifient cela par un contrat de consulting. Il existe, dans ce cas, un soupçon évident de corruption. Toutefois, le contrat de consulting, s'il ne permet pas d'écarter le soupçon, ne permet pas non plus de rendre vraisemblable un acte délictueux, condition nécessaire à l'obligation de communiquer telle qu'elle est prévue par la formulation de l'article 9 alinéa 3 soutenue par la majorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats.

Un dernier exemple, tiré des affaires Fifa: une entité, dans un lieu où est organisé un tournoi international, transfère une somme importante à une association, qui, à son tour, verse un montant équivalent à des particuliers. Le contexte des deux transactions n'est pas clair. Malgré les doutes importants quant à leur légalité, il n'y a pas de soupçon rendu vraisemblable que les paiements soient liés à une infraction préalable à la loi sur le blanchiment d'argent, comme l'exige la formulation soutenue par la majorité de la commission.



Dans tous ces cas tirés de la réalité, la banque doit, selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, informer le MROS de ses soupçons. Selon la formulation de la majorité de la commission, la banque n'aurait pas à procéder à des clarifications jusqu'à ce que le scandale éclate dans les médias. Ce n'est certainement pas dans l'intérêt de la Suisse, de la place financière et des banques suisses.

L'affaiblissement de l'obligation de communiquer que propose la majorité de la commission a donc un impact majeur sur le mécanisme de lutte contre le blanchiment et sur toutes les autres obligations prévues par la loi sur le blanchiment d'argent. De fait, l'adoption de cette proposition serait plus grave encore que la non-entrée en matière décidée par le Conseil national. En effet, une non-entrée en matière équivaut à maintenir le statu quo problématique actuel. Adopter le nouvel alinéa 3 de l'article 9, c'est aggraver la situation quant à la position de la Suisse, et donc reculer. Je crois que le moment est venu de faire preuve de lucidité et de biffer ce nouvel alinéa 3 proposé par la majorité de la commission.

Je vous remercie de suivre la minorité.

Hefti Thomas (RL, GL): Die Mehrheit war der Auffassung, dass es wichtig sei, diese Frage im Gesetz zu regeln. Ich glaube, das ist nach wie vor richtig, denn die wichtigen Bestimmungen, das sagt auch die Bundesverfassung, sollten im Gesetz geregelt werden. Ich kann mir schwer vorstellen, dass das nun die absolute Katastrophe ist, denn wir sind eingetreten, und wir haben ein Zweikammersystem. Wenn es hier ungünstige Formulierungen hat, und es ist nicht die Absicht der Mehrheit, das alles auszuhebeln, dann ist es am zweiten Rat und am Bundesrat, einen berichtigenden Vorschlag zu machen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und den Antrag der Mehrheit abzulehnen. Die Mehrheit, zumindest in dieser Textformulierung, schlägt eigentlich eine Auflösung oder Aufweichung der Meldepflicht vor. Wenn wir davon ausgehen, dass Geldwäscherei ein

AB 2020 S 748 / BO 2020 E 748

krimineller Akt ist, kann die Versuchung in dem Fall schon vorhanden sein, eine Lücke, die wir hier auftun, tatsächlich auch auszunutzen. Es mag ja dann durchaus Leute geben, die anfällig sind, und wenn man noch etwas nachhilft, kann diese Lücke dann ausgeweitet werden. So gesehen möchten wir das nicht.

Dem Diskussionsverlauf in der Kommission nach zu urteilen, war es aber auch nicht die Absicht, hier eine Auflockerung festzuhalten. Vielmehr bestand die Absicht darin, diesen Punkt im Gesetz festzuschreiben. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse gehe ich davon aus, dass Sie dann wieder der Mehrheit zustimmen. Ich würde mir in diesem Fall vorbehalten, was auch Ständerat Hefti gerade gesagt hat, dass wir die Formulierung noch einmal überprüfen und im Nationalrat eine andere Formulierung vorschlagen würden, die einfach den Grundsatz im Gesetz verankert, ohne hier die Absicht zu interpretieren, eine Lücke aufzutun oder etwas zu lockern. Das war nicht die Absicht.

Wenn Sie der Mehrheit zustimmen, würden wir das korrigieren, weil die Formulierung aus Sicht unserer Juristen tatsächlich nicht sehr gründlich ist. Ich glaube, dann haben wir auch materiell keine Differenz zu dem, was Ständerat Sommaruga gesagt hat, sondern es wäre die Absicht, diesen Grundsatz im Gesetz zu verankern, ohne eine neue Lücke zu öffnen. Aus unserer Sicht müsste es aber auch nicht zwingend im Gesetz verankert sein. Wenn Sie allerdings der Mehrheit zustimmen, würden wir hier noch einmal über die Bücher gehen.

*Abs. 1ter, 1quater, 2 – Al. 1ter, 1quater, 2
Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen
(0 Enthaltungen)

*Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées*



Art. 9a Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9a al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 9b

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Streichen

Abs. 5

... nach Artikel 10a Absatz 1 weiterhin einzuhalten.

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 3, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9b

Proposition de la majorité

Al. 1, 2, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Biffer

Al. 5

... au sens de l'article 10a alinéa 1 doit continuer ...

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 3, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 10 Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10 al. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 3 Einleitung, 3bis, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Abs. 5

Unverändert

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10a

Proposition de la majorité

Al. 1, 3 introduction, 3bis, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

Inchangé

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 11 Abs. 2

Antrag der Mehrheit

...

b. ... nach Artikel 15 Absatz 5 erstatten;

...

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11 al. 2

Proposition de la majorité

...

b. ... au sens de l'article 15 alinéa 5;

...

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 11a Abs. 1–3

Antrag der Mehrheit

Unverändert



Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11a al. 1–3

Proposition de la majorité

Inchangé

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 12 Einleitung, Bst. bbis, bter

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 12 introduction, let. bbis, bter

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Mehrheit

Titel

Unverändert

Abs. 1

... nach Artikel 8a müssen ein Revisionsunternehmen ...

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Händlerinnen und Händler müssen dem Revisionsunternehmen ...

Abs. 4

... des verantwortlichen Organs der geprüften Händlerin oder des geprüften Händlers.

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 6

Streichen

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Titel, Abs. 1, 3, 4, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 15

Proposition de la majorité

Titre

Inchangé

Al. 1

... visées à l'article 8a chargent une entreprise de révision ...

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral



Al. 3

Les négociants sont tenus de ...

Al. 4

... l'organe responsable du négociant au contrôle.

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 6

Biffer

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Titre, Al. 1, 3, 4, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 16 Abs. 1 Einleitung; 17; 20; 22a Abs. 1, 3, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 16 al. 1 introduction; 17; 20; 22a al. 1, 3, 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Mehrheit

Abs. 3, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

... von einem Finanzintermediär nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a dieses Gesetzes ... so informiert sie den Finanzintermediär darüber ...

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 23

Proposition de la majorité

Al. 3, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

Il informe l'intermédiaire financier s'il transmet ... alinéa 1 lettre a de la présente loi ... l'intermédiaire financier n'a pas rompu ...

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité



Art. 27 Titel, Abs. 4; 29 Abs. 1, 2ter, 3; 29a Abs. 2bis, 3, 4; Gliederungstitel nach Art. 29a; Art. 29b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 27 titre, al. 4; 29 al. 1, 2ter, 3; 29a al. 2bis, 3, 4; titre suivant l'art. 29a; art. 29b

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 30 Abs. 2 Bst. a; 32 Abs. 3

Antrag der Mehrheit

Unverändert

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 30 al. 2 let. a; 32 al. 3

Proposition de la majorité

Inchangé

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 34

Antrag der Mehrheit

Titel, Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2020 S 750 / BO 2020 E 750

Abs. 1

Die Finanzintermediäre führen separate ...

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 34

Proposition de la majorité

Titre, al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Les intermédiaires financiers gèrent des fichiers ...



Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 35 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 35 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 38

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Eine Händlerin, ein Händler, die oder der vorsätzlich seine Pflicht nach Artikel 15 verletzt ...

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 38

Proposition de la majorité

Al. 1

Le négociant qui enfreint intentionnellement ...

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Jositsch, Levrat, Mazzone, Sommaruga Carlo)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 41 Abs. 2; 42 Abs. 2; Ziff. II, III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 41 al. 2; 42 al. 2; ch. II, III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Änderung anderer Erlasse
Modification d'autres actes****Ziff. 1***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
mit Ausnahme von:*Art. 61a Abs. 3*

... allfällige Belege während fünf Jahren nach der Streichung ...

Ch. 1*Proposition de la commission*Adhérer au projet du Conseil fédéral
à l'exception de:*Art. 61a al. 3*

... pièces justificatives pendant cinq ans après la radiation ...

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Wir sind jetzt im Vereinsrecht – also weg vom Geldwäschereigesetz, rein ins Vereinsrecht!

Als Rapporteur der Kommission muss ich einfach festhalten, dass eine gewisse Skepsis unserer Kommission betreffend die neuen Regelungen im Vereinsrecht vorhanden war, und zwar sowohl bezüglich der Praktikabilität dieser Regelungen als auch betreffend den administrativen Aufwand, der hier für die Vereine anfallen kann.

Daher gab es zu Artikel 61a Absatz 3 den Antrag ohne Minderheit, zumindest die Aufbewahrungszeit dieser Angaben der Vereinsmitglieder von zehn auf fünf Jahre zu verkürzen. Das ist eigentlich ein Warnfinger unserer Kommission: Wir fordern den Bundesrat auf, hier noch einmal über die Bücher zu gehen und zu prüfen, ob diese Regelungen wirklich alle in dieser Art notwendig sind, weil sie den administrativen Aufwand dieser Vereine doch enorm erhöhen.

Ansonsten wünschten wir, dass die eine oder andere Regelung dort gekürzt werden könnte. Es gibt ja auch noch den Nationalrat, der sich dieser Sache annehmen kann.

Mazzone Lisa (G, GE): Je remercie le rapporteur, qui a fait état de la discussion. J'aimerais cependant apporter la précision suivante. C'est tout à fait juste ce qu'il a dit par rapport au scepticisme vis-à-vis de la nouvelle obligation pour les associations. En particulier, il y a un point qui mériterait de faire l'objet d'une discussion au Conseil national, à savoir, à l'article 61 alinéa 2ter, la possibilité prévue pour le Conseil fédéral d'exempter certaines associations de cette obligation. Evidemment, pour certaines associations qui sont actives dans le domaine notamment des droits humains, de la lutte contre la traite d'êtres humains ou de la défense des minorités, lorsqu'elles ont des activités sensibles à l'étranger, cela peut représenter un risque, car les noms des membres des organes stratégiques seraient, dans ce cas, accessibles au monde entier, y compris à des gouvernements qui sont peu respectueux des droits humains. Pour les membres de comités qui sont établis en Suisse, cela peut impliquer des interdictions de voyage et, pour les membres non-résidents en Suisse, le fait de devoir dévoiler son identité peut représenter un danger. Donc ces questions devraient être thématiques dans le cadre de la discussion au Conseil national, il faudrait notamment déterminer quelle application on va faire des exemptions prévues par la loi.**Maurer Ueli**, Bundesrat: Sie sehen in Artikel 61 Absatz 2 Ziffern 2bis und 2ter, dass der Bundesrat hier dann noch Details in der Verordnung festlegen wird, dass er im Bereich der Eintragung auch Ausnahmen vornehmen kann. Die in Artikel 61 Absatz 3 festgelegte Ausnahme, "... hauptsächlich Vermögenswerte im Ausland direkt oder indirekt sammelt oder verteilt, die für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke bestimmt sind", muss in der Verordnung noch definiert werden. Die Gefahr, dass die Schweiz hier missbraucht wird, um Gelder zu sammeln, die dann irgendwo verteilt werden, kennen wir ja etwas aus der Geschichte. Wir werden das sehr sorgfältig prüfen. Die Details werden wir dann in der Verordnung noch festlegen.

AB 2020 S 751 / BO 2020 E 751

In der Diskussion haben Sie es gehört: Mit der Änderung Ihrer Kommission in Artikel 61a Absatz 3, "... allfällige Belege während fünf Jahren nach der Streichung ...", können wir grundsätzlich leben.

Angenommen – Adopté



Ziff. 2, 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 3a

Antrag der Minderheit

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Mazzone)

Titel

3a. Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)

Art. 8bis Titel

Berufliche Unvereinbarkeit

Art. 8bis Text

Damit eine Anwältin oder ein Anwalt ins Register eingetragen werden kann, darf sie oder er keine Aktivitäten ausüben, die dazu dienen, im Namen ihrer/seiner Kundinnen und Kunden folgende Operationen vorzubereiten oder durchzuführen:

1. Sitzgesellschaften, die ihren Sitz in der Schweiz oder im Ausland haben, oder Trusts im Sinne von Artikel 2 des Haager Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung zu gründen, zu verwalten oder zu administrieren;
2. Kapitaleinlagen in Zusammenhang mit den Tätigkeiten in Ziffer 1 zu organisieren;
3. die in Ziffer 1 genannten Gesellschaften zu kaufen oder zu verkaufen;
4. eine Adresse oder Räumlichkeiten bereitzustellen, die einer in Ziffer 1 genannten Gesellschaft oder einem in Ziffer 1 genannten Trust als Sitz dienen;
5. als Aktionärin bzw. Aktionär für eine andere Person aufzutreten;
6. Kapital, Wertschriften oder andere Aktiva der Kundin bzw. des Kunden zu verwalten;
7. Bank- oder Sparkonten bzw. Wertschriftendepots zu verwalten;
8. Immobilien zu erwerben oder zu veräussern.

Art. 36 Abs. 2

Die bei Inkrafttreten von Artikel 8bis im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte haben drei Jahre Zeit, um die Anforderungen dieses Artikels zu erfüllen. Andernfalls entzieht ihnen die Aufsichtsbehörde die Bewilligung zur Berufsausübung.

Ch. 3a

Proposition de la minorité

(Sommaruga Carlo, Jositsch, Levrat, Mazzone)

Titre

3a. Loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (Loi sur les avocats, LLCA)

Art. 8bis titre

Incompatibilité professionnelle

Art. 8bis texte

Pour être inscrit au registre, l'avocat ne peut exercer d'activités relevant de la préparation ou de l'exécution en faveur de ses clients d'opérations tendant à:

1. Créer, gérer ou administrer des sociétés de domicile ayant leur siège en Suisse ou à l'étranger ou des trusts au sens de l'article 2 de la Convention du 1er juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance,
2. Organiser les apports en lien avec les activités visées au chiffre 1,
3. Acheter ou vendre des sociétés visées au chiffre 1,
4. Fournir une adresse ou des locaux destinés à servir de siège à une société ou à un trust visés au chiffre 1,
5. Faire office d'actionnaire pour le compte d'une autre personne,
6. Gérer des capitaux, de titres ou autres actifs du client,



7. Gérer des comptes bancaires, d'épargne ou de titres,
8. Acheter ou vendre des immeubles.

Art. 36 al. 2

Les avocats inscrits au registre à la date d'entrée en vigueur de l'article 8 bis disposent d'un délai de trois ans pour se mettre en conformité au dit article, à défaut l'autorité de surveillance retire l'autorisation de pratiquer.

Sommaruga Carlo (S, GE): Au chiffre 3a, je vous propose une modification de la loi sur les avocats qui est une alternative au refus de soumettre les conseillers aux obligations de la loi sur le blanchiment d'argent. Cette solution répond au problème de bureaucratie, c'est-à-dire de répartition entre les affaires qui sont soumises ou non au secret professionnel. L'idée est tout simplement de maintenir inscrits au barreau de chaque canton les avocats qui exercent uniquement des activités traditionnelles d'avocat. Les autres activités ne pourraient pas être exercées si l'on est inscrit au registre des avocats. C'est un peu la différence entre les notaires et les avocats telle qu'elle existe à Genève et dans d'autres cantons. C'est peut-être inconcevable dans certains cantons de faire cette séparation, mais on voit qu'on peut la faire puisqu'elle existe.

Cela dit, je suis conscient du fait qu'il s'agit d'une proposition qui renverse la logique actuelle de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats. Ma proposition mériterait de faire l'objet d'un débat plus approfondi. Donc je la retire et la présenterai sous la forme d'une initiative parlementaire qui permettra d'avoir un débat complet. L'initiative sera traitée en commission, alors qu'ici nous n'avons pas eu le temps de débattre. Cela permettra aussi aux associations professionnelles de prendre position. Ce sera certainement après l'adoption de la loi sur le blanchiment d'argent et sur les conseillers. Il ne vaudra peut-être même plus la peine de tenir le débat puisque notre Parlement aura fait preuve de raison en soumettant les conseillers à la loi sur le blanchiment d'argent.

Rieder Beat (M-CEB, VS), für die Kommission: Ich begrüsse den Rückzug dieses Antrages. Ich war eigentlich sehr detailliert vorbereitet, glaube aber, dass dieser Antrag die Vorlage mehr belastet hätte als sämtliche anderen Anträge, die wir heute Morgen diskutiert haben.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Der Antrag der Minderheit Sommaruga Carlo zu Ziffer 3a ist zurückgezogen worden. Über diese Frage haben wir heute also nicht zu entscheiden.

Ziff. 4, 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 4, 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 19.044/3730)

Für Annahme des Entwurfes ... 21 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(6 Enthaltungen)

AB 2020 S 752 / BO 2020 E 752