

Ferner haben Stimmen erhalten / Ont en outre obtenu des voix
Herr Wyss Paul 56, Herr Petitpierre 11, Verschiedene/Divers 15

Le président: Je félicite M. Bremi de son élection et lui souhaite une fructueuse activité comme vice-président. Je l'invite à gagner le pupitre qui est désormais le sien. (*Applaudissements*)

Anträge der Fraktionspräsidentenkonferenz Propositions de la Conférence des présidents de groupe

Präsident: Sie haben nun Beschluss zu fassen über verschiedene organisatorische Anträge der Fraktionspräsidentenkonferenz. Wir schlagen Ihnen wiederum vor, die Redezeit zu beschränken, und zwar im gleichen Rahmen wie in der letzten Session, das heisst: die Sprecher der Fraktionen verfügen über 15 Minuten, die Antragsteller über 10 Minuten und die übrigen Redner über 5 Minuten Redezeit.

Im weiteren haben wir Ihnen mit der Einladung für die Session verschiedene Anträge zur Organisation der Debatten gestellt, indem wir verschiedene Eintretensdebatten auf die Stellungen der Kommissionsberichterstatter und der Sprecher der Fraktionen beschränken. Dies betrifft die Gewährleistung der Kantonsverfassungen, die Militärorganisation, die Berichterstattung über das Budget 1990 (Berichterstatter plus Fraktionssprecher), das Geschäft Strafgesetzbuch/Geldwäscherei, das PTT-Budget, das SBB-Budget und die Gruppe Bildung. – Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen.

89.043

Strafgesetzbuch. Revision. Geldwäscherei

Code pénal. Révision. Blanchissage d'argent sale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Juni 1989 (BBI II, 1061)
Message et projet de loi du 12 juin 1989 (FF II, 961)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Cotti, rapporteur: Je crois nécessaire d'exprimer ma préoccupation ainsi que celle de quelques membres de la commission. Il y a quelques jours en effet, un document confidentiel, un procès-verbal relatif à l'audition d'un expert, a été abusivement rendu public, soulevant ainsi un débat parmi les médias. J'ai formellement signalé le cas au président du conseil pour ce qui est de sa compétence, mais je me permets de signaler les conséquences nuisibles d'actes de ce genre. Nous nous retrouvons à nouveau devant un cas de bavardage indigne du Parlement et sa renommée en souffrira. A l'avenir, lorsqu'il s'agira d'inviter des experts, de leur demander leur avis et de nous faire part de leur expérience, nous serons certainement exposés à des défections et à des réticences.

Cela dit, permettez-moi d'exprimer mes remerciements à tous ceux qui ont collaboré à la préparation de ce projet de loi, à M. Koller, conseiller fédéral, tout d'abord, au Département fédéral de justice et police, à l'Office fédéral de la justice et au professeur Krauskopf, aux membres de la commission d'experts, aux experts que l'on a entendus au cours des auditions, à tous ceux qui nous ont assistés en nous donnant des renseignements extrêmement précieux et utiles, enfin aux membres de la commission du Conseil national qui ont accompli un tour de

force en s'acquittant de leur tâche en trois séances pendant l'été.

C'est notamment lors de la consultation relative à la révision des infractions contre le patrimoine, organisée entre mi-août 1985 et mai 1986, qu'on se rendit compte qu'il fallait introduire dans notre Code pénal une norme générale sur le blanchissage d'argent, ou à tout le moins réviser la loi sur les stupéfiants. C'est ainsi qu'au début de l'été 1986, le Département fédéral de justice et police chargea Me Bernasconi, avocat, de préparer un projet. Le 15 septembre suivant, l'expert remettait son rapport accompagné de trois propositions sur le contenu desquelles nous reviendrons ultérieurement si cela s'avérait nécessaire. L'avant-projet remis en consultation aux milieux intéressés en février 1987 leur permit de reconnaître la nécessité d'une approche pénale des problèmes inhérents au blanchissage d'argent. Le 28 novembre 1988, suite à la divulgation de l'affaire de la «Libanon-Connection», le Conseil fédéral chargea l'Office fédéral de la justice d'élaborer un projet sur le blanchissage d'argent, indépendamment de la révision des dispositions pénales relatives aux infractions contre le patrimoine. Des experts extérieurs au département participèrent aux travaux. La commission fut également chargée de vérifier l'efficacité de la confiscation telle qu'elle est annoncée à l'article 58 du Code pénal. Entretemps, le 15 décembre 1988, dans le contexte de cette procédure de législation inhabituelle et urgente, eut lieu le débat au Conseil national, organisé à la suite de l'affaire de la «Libanon-Connection», et c'est enfin le 12 juin dernier que le message dont nous nous occupons aujourd'hui fut soumis au Parlement, il y a donc moins de six mois.

Dans l'évaluation des solutions proposées, qui sont bien évidemment perfectibles – toute loi l'étant par définition – mais qui constituent un instrument à même de permettre la poursuite des crimes et délits en rapport avec le blanchissage d'argent provenant notamment de la drogue, il faut tenir compte du fait que cette législation est le résultat d'un travail intense et rapide. D'autres solutions peuvent évidemment être envisagées, mais tout retard apporté à la recherche de la solution idéale, qui peut-être n'existe pas, risque d'être gravement nuisible à la réputation non seulement de la place financière suisse mais aussi de nos institutions en général. La solution qui vous est soumise est d'ailleurs un instrument généralement bien accepté par les milieux intéressés, par les autorités judiciaires d'une part, par les banques et les fiduciaires d'autre part.

En somme, nous vous soumettons une solution concrète suivant une méthode pratique qui, jusqu'à présent, a donné de bons résultats. En effet, depuis des années, le Parlement et le gouvernement s'emploient à combattre le phénomène du crime organisé sous toutes ses formes. Nous avons, en la matière, livré un travail de pionnier. Je vous rappelle que nous avons adopté bien avant d'autres, au début des années 70, la Convention d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis. Nous avons, par la suite (en 1982), légiféré contre les actes de violence et le terrorisme; les opposants, qui avaient lancé un référendum, ont pu constater la véritable volonté des citoyens suisses. Enfin, il y a environ une année, la Suisse, le premier Etat en Europe, a adopté une législation sur les opérations d'initiés. Aujourd'hui, nous sommes à nouveau les premiers en Europe à promouvoir une législation sur le blanchissage de l'argent sale. Les Américains, eux, ont leur «Money laundering Act» depuis 1986 seulement.

Je répondrai brièvement aux questions suivantes: qu'est-ce que le blanchissage de l'argent sale? Quelles sont les lacunes du droit en vigueur? Ensuite je vous ferai part de notre proposition qui rejoint celle du Conseil fédéral.

D'abord, la problématique du blanchissage d'argent sale. La criminalité s'organise désormais à une échelle internationale et son développement est surtout dû au trafic de la drogue. Il ne s'agit plus de partager tout simplement le butin: les prodigieux bénéfices que les réseaux de trafiquants de drogue réussissent à réaliser en très peu de temps présupposent la possibilité d'investir l'argent gagné. Les opérations de camouflage des mouvements de capitaux deviennent, par conséquent, au moins aussi importantes que l'activité délictueuse elle-même. Toutefois, le point faible de ces organisations,

c'est précisément le moment où l'argent sale cherche à pénétrer le marché financier propre, soit pour y trouver des investissements, soit pour repartir vers des investissements à nouveau illicites. C'est le passage le plus difficile et dangereux pour les criminels, c'est leur vrai talon d'Achille. C'est à ce moment-là que l'autorité judiciaire a le plus de chance d'intervenir, de bloquer l'argent, de le confisquer, d'intercepter les auteurs et de les punir. C'est pourquoi les normes qu'on vous propose deviennent un instrument utile.

Dans la recherche des places financières qui disposent d'un marché libre et discret, il n'est pas contestable que notre pays exerce un certain attrait sur les criminels. Il n'est toutefois pas seulement un terrain de conquête, comme certains le proclament. En effet, le secret bancaire suisse n'est pas conçu pour couvrir le crime. La Convention de diligence bancaire fait obligation aux banques de s'abstenir d'accepter de l'argent dont l'origine n'est pas claire ou dont le propriétaire n'est pas connu ou qui suscite des doutes. Les banques se sont équipées pour empêcher l'entrée d'argent sale dans leurs caisses. Les grandes banques, surtout, organisent des cours d'instruction pour leur personnel afin de distinguer (comme le disait l'éminent écrivain italien qui vient de mourir, Leonardo Sciascia, en se référant au problème de la Mafia) «il loglio dal grano», le bon grain de l'ivraie, exercice de plus en plus difficile.

Malgré quelques cas regrettables, notre place financière reste propre. Pensons aux énormes quantités de capitaux déposés dans nos banques et au nombre d'opérations qui y sont effectuées. Une seule grande banque suisse réalise 38 millions d'opérations de paiement dans l'année. Le mouvement des paiements postaux en 1988 se chiffre à 525 millions pour une valeur d'un peu moins de 2 milliards de francs.

Certes, des cas graves et importants ont pu être constatés, des cas qui justifient un combat dissuasif. Toutefois, il ne faut pas non plus perdre de vue les milliers et milliers de personnes honnêtes qui utilisent notre système bancaire, ainsi que tous ses services bancaires honnêtes qu'on aurait tort d'ignorer. C'est d'ailleurs pour garantir un système bancaire sain qu'il faut introduire des normes claires et efficaces contre le recyclage, face à une criminalité qui dispose de moyens techniques extrêmement sophistiqués, d'organisations redoutables et modernes ainsi que d'une imagination pratiquement sans limites.

Les lacunes du droit actuel. En Suisse, nous ne pratiquons pas encore une surveillance complète du marché financier. Conformément à la loi sur les banques, ce sont essentiellement les instituts financiers faisant appel au public pour obtenir des fonds en dépôt qui sont assujettis à cette législation. Les sociétés fiduciaires n'y sont pas soumises. De larges domaines dits «parabancaires» demeurent en marge de ces contrôles.

La Commission fédérale des banques s'efforce d'élargir l'étendue de la surveillance relative à l'article 3, alinéa 2, lettre c. En effet, le Tribunal fédéral a admis que la commission peut aussi intervenir en cas d'opération fiduciaire, lorsque les indices donnent à penser qu'elle pourrait être un élément d'une transaction immorale et illicite. Mais la Commission fédérale des banques n'a pas encore défini de manière exhaustive les devoirs de diligence; en outre, la loi sur les banques s'adresse aux organes dirigeants mais non pas aux employés.

En outre, la peine prévue par l'article 46 de la loi sur les banques, qui permet jusqu'à six mois d'emprisonnement et une amende allant jusqu'à 50 000 francs, n'est pas suffisamment sévère. De plus, la convention de diligence bancaire, si elle s'adresse aux employés de banque, ne prévoit, vu son caractère consensuel, aucune peine.

Considéré sous l'angle de la criminologie, le blanchissage constitue un acte typique de participation au crime organisé. Il pourrait aussi représenter l'acte préparatoire d'un nouveau délit. Les dispositions pénales sur la préparation et la participation actuellement en vigueur ne devraient toutefois – les spécialistes l'affirment – être applicables au blanchissage d'argent que dans des cas très rares et relevant davantage du hasard. La prescription de la loi fédérale sur les stupéfiants, qui

réprime les actes préparatoires et de participation même éloignée, concerne seulement les cas dans lesquels un lien avec le trafic de drogue peut être prouvé. Elle ne s'applique pas à l'argent sale provenant d'autres délits: délits contre la vie, contre le patrimoine, abus de confiance, extorsions, escroqueries, délits contre la liberté, traite des enfants et des femmes, séquestres de personnes, délits contre la morale, etc. Et le recel du produit du trafic de la drogue n'est pas punissable aux termes de l'article 19 de la loi. Quant au recel, la sélection des cas punissables relèverait principalement du hasard. Défaut principal: si le blanchissage se réfère à un trafic de drogue, l'article sur le recel ne pourra être appliqué puisque le délit préalable n'est pas patrimonial.

L'entrave à l'action pénale selon l'actuel article 305 ne peut pas être appliquée. En effet, cet article ne prévoit que la favorisation des personnes et non celle des choses.

Un autre problème qui se pose est celui de la coordination des lois des différents Etats. Il faut admettre que la répression du blanchissage de l'argent sale nécessite la création de normes pénales autonomes. Ces dernières seront d'autant plus valables si elles sont coordonnées sur le plan international. Cet aspect me paraît vraiment important. Il faut que les législations soient coordonnées, sans quoi les criminels pourraient trouver rapidement les moyens de les contourner. Ainsi, les plus importantes organisations internationales comme l'ONU, la Conférence des Nations Unies du 20 décembre 1988, le Conseil des Ministres des Etats membres du Conseil de l'Europe, la Banque des règlements internationaux ont encouragé et recommandé l'adoption de mesures coordonnées.

En ce qui concerne la proposition du Conseil fédéral – acceptée par la commission – d'écarter la possibilité d'étendre les actes visés par l'article 144 sur le recel pour les raisons que nous venons d'évoquer, la commission d'experts a été partagée. Une majorité souhaitait insérer la norme dans les infractions contre l'administration de la justice. En effet, celui qui cherche à empêcher l'identification des valeurs patrimoniales d'origine criminelle et à faire croire qu'elles ont été acquises en toute légalité peut notamment favoriser l'auteur de l'infraction et surtout entraver la mesure pénale dirigée contre le produit de celle-ci, c'est-à-dire la confiscation. Une minorité de la commission d'experts aimerait punir par contre l'organisation criminelle, tout au moins lorsque son soutien revêt la forme spécifique d'une gestion financière en faveur d'une entreprise illicite.

Le Conseil fédéral et la commission ont adopté une solution mixte. Ils approuvent l'article 305bis concernant une entrave à la justice, mais avec l'énumération des cas graves punissables avec plus de sévérité, du fait que l'auteur a agi comme membre d'une organisation criminelle. Le nouveau projet tient compte de ces deux volets: a) une norme pénale sur le blanchissage d'argent; b) une norme relative aux défauts de la vigilance en matière d'opérations financières. Ces dispositions sont aptes à combattre efficacement le recyclage de l'argent sale et, par voie de conséquence, le trafic des stupéfiants.

La commission a acquis la certitude que cette modification du Code pénal, nécessaire et urgente, n'est qu'une première étape dans la lutte contre le blanchissage d'argent. C'est pourquoi elle a présenté un postulat en invitant le Conseil fédéral à mettre sur pied en priorité un projet de révision de la partie générale du Code pénal se rapportant au crime organisé et à la punissabilité des personnes morales. Le Conseil fédéral est également invité à présenter un rapport sur le crime organisé et sa portée en Suisse, ainsi que sur la possibilité d'intervention de la part des autorités. D'ailleurs, le Conseil fédéral a récemment chargé un groupe d'experts de lui soumettre un rapport en la matière. Il pourra certainement présenter son message d'ici à une année environ, après la procédure de consultation.

Par voie de conséquence et en conclusion, la situation est la suivante: premièrement, adoption des articles 305bis et 305ter; deuxièmement, examen et décision au sujet de l'étendue de la confiscation – le message y relatif sera soumis au début de l'année prochaine; troisièmement, examen des questions relatives à l'organisation et à l'association de malfaiteurs ainsi qu'à la punissabilité des personnes morales.

La commission vous soumet le projet qu'elle a approuvé à l'unanimité, lors de la décision sur l'entrée en matière, et vous prie de bien vouloir en faire de même.

Bonny, Berichterstatter: Wir behandeln ein sehr wichtiges Geschäft. Es ist sehr interessant festzustellen, dass die Präsenz im Saale der Bedeutung dieses Geschäftes nicht entspricht. Ich würde meinen, dass das «lavage du Lavaux» für die Wahl des neuen Nationalratspräsidenten momentan offenbar Priorität hat vor dem «lavage de l'argent sale».

Zuerst drei grundsätzliche Bemerkungen. Wenn wir uns mit dem Geldwäschereiartikel auseinandersetzen wollen, geht es vorerst einmal darum zu wissen, was wir unter Geldwäscherei zu verstehen haben. Eine zweite Grundsatzfrage ist jene nach dem Bedürfnis, nach der Notwendigkeit einer solchen Gesetzesnovelle. Die dritte Frage, die sich stellt, wenn man die zweite bejaht, ist schliesslich, wie man einen solchen Artikel zur Bekämpfung der Geldwäscherei ausgestalten soll.

Zur ersten Frage. Was verstehen wir unter Geldwäscherei? Im Wort sind zwei Komponenten enthalten. «Geld», das wird in diesem Sinn heissen: Gelder oder Vermögenswerte, die den Gewinn mittelbar oder unmittelbar aus einer Straftat darstellen oder, andere Variante, die dazu bestimmt sind, eine Straftat zu begehen. Die zweite Komponente, der Begriff «Wäscherei», bedeutet, dass es darum geht, die Spuren der illegalen Herkunft des Geldes oder dieser Vermögenswerte oder die illegale Zweckbestimmung dieses Geldes zu verbergen, wobei man sich vorstellen muss, dass dies in der Regel nicht durch eine Operation, sondern durch mehrere aufeinanderfolgende Operationen geschieht.

Die zweite Grundsatzfrage ist jene nach dem Bedürfnis und der Notwendigkeit einer neuen Gesetzesregelung. Auch hier müssen wir zwischen zwei Fakten unterscheiden. Die erste Feststellung ist, dass wir bis heute im schweizerischen Recht keine spezielle Gesetzesbestimmung zur Bekämpfung und strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäscherei haben. Es gibt allerdings gewisse Ansatzpunkte. Einer findet sich in Artikel 19 des Betäubungsmittelgesetzes. Dazu möchte ich ein interessantes Zitat aus dem Bericht der Puk anführen. Die Puk erwähnt Artikel 19 Ziffer 1 Absatz 7: «Wer den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln finanziert oder seine Finanzierung vermittelt, wird bestraft.» Kommentierend fügt sie bei: «Die Strafbarkeit hängt indessen vom Nachweis ab, dass das in Empfang genommene Geld unmittelbar wieder für den Drogenhandel eingesetzt wird.»

Somit haben wir eine völlig unbefriedigende Situation, die übrigens – auch das geht aus dem Puk-Bericht hervor – für die Praxis der Bundesanwaltschaft eine bedeutende Rolle gespielt hat. Gerade diese Gesetzeslücke und die allzu schmale Grundlage, die das Betäubungsmittelgesetz bietet, haben dazu geführt, dass die Bundesanwaltschaft vielfach auf Abklärungen und Weiterverfolgungen verzichtet hat. Nach Ansicht der Puk hätte sie das trotzdem tun sollen. Ich möchte mich über diese Frage nicht weiter auslassen. Tatsache ist jedenfalls, dass diese Grundlage im Betäubungsmittelgesetz ungenügend ist. Denken Sie daran, es gibt nicht nur Geldwäscherei im Zusammenhang mit Drogenhandel, sondern es gibt sie ebenfalls im Zusammenhang mit gewaltsamen Entführungen oder mit illegalem Waffenhandel.

Es gibt einen zweiten Ansatzpunkt im Gesetz, und zwar Artikel 144 über die Hehlerei. Da gibt es auch gewisse Berührungspunkte. Offensichtlich ist aber auch dieser Artikel zu eng, um eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei zu ermöglichen. Die Hehlerei setzt ein Vermögensdelikt als Vortat voraus. Es geht um die Weiterleitung der rechtswidrigen Vermögensumlegung. Das genügt nicht, und im übrigen betrifft Hehlerei nur körperliche Sachen, nicht aber immaterielle Forderungen. Auch durch Artikel 144 werden somit viele Tatbestände der Geldwäscherei nicht erfasst.

Schliesslich gäbe es noch einen Ansatzpunkt in Artikel 305, bei der Begünstigung. Auch hier geht es um den Schutz vor der Behinderung der Rechtspflege. Aber in Artikel 305 geht es um Personenbegünstigungen, während bei der Geldwäscherei Sachbegünstigungen im Vordergrund stehen. Ein entsprechender Straftatbestand fehlt eben in unserem Recht, im Gegen-

satz beispielsweise zum deutschen Strafgesetzbuch. Das Fazit ist eindeutig: Die Rechtsgrundlagen sind ungenügend, und wir haben alles Interesse, eine möglichst klare und praktikable, auf die Geldwäscherei zugeschnittene Rechtsbestimmung zu schaffen. Eine Revision von bestehenden Bestimmungen, eine Auffassung, die zum Beispiel Professor Walder zum Teil vertritt, genügt nicht.

Nun zur Frage der Notwendigkeit. Ich möchte auch hier ein Zitat aus dem Puk-Bericht (S. 110) anführen, das mir von grosser Aktualität scheint: «Die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz für Geldwäscher beruht nicht zuletzt auf der Erwartung, im Schutze der Anonymität deliktische Vermögenswerte mit tolerierten Graumarktgeldern und legal erworbenen Mitteln vermischen zu können.» Ich glaube, dieser Hinweis ist für die Beurteilung unserer Vorlage von grosser Bedeutung.

Störend ist, wie ausserordentlich langsam es ging, bis man sich entschloss, dieses Problem anzupacken. Es ist schwer verständlich, dass eine Expertenkommission der siebziger Jahre, die die Revision der Vermögensdelikte zu behandeln hatte, 1983 einen Bericht abliefern, ohne dieses Problem überhaupt zu berühren. Erst im Vernehmlassungsverfahren zu diesem Bericht hörte man Stimmen, die eine neue Regelung verlangten. Entscheidend war dann, dass nach dem Juristentag von 1985 zum Thema Wirtschaftskriminalität Bundesrätin Kopp Staatsanwalt Paolo Bernasconi den Auftrag erteilte, einen solchen Geldwäschereiartikel auszuarbeiten. Ende 1986 lieferte er seinen Entwurf ab. Es gab dann wieder so etwas wie eine Kunstpause – auch nachzulesen im Puk-Bericht – im Zusammenhang mit Uebersetzungsproblemen. Erst im Gefolge der Pizza-Connection und der Libanon-Connection im November 1988 – also vor einem Jahr – wurde eine Studiengruppe unter dem Vorsitz von Professor Krauskopf eingesetzt. Ihre Termine waren sehr knapp: Sie musste bis März 1989 eine Vorlage abliefern. Im Juni verabschiedete der Bundesrat die Botschaft. Unsere Kommission hat dann bereits im August die Verhandlungen aufgenommen und sie auf diese Session hin abgeschlossen.

Es ist offensichtlich, dass in den letzten Jahren die Gefahr der Geldwäscherei in unserem Land gestiegen ist. Die erschreckende Zunahme des Drogenhandels, aber auch der Entführungen im Ausland und des illegalen Waffenhandels hat dazu geführt, dass das schmutzige Geld leider stark zugenommen hat.

Auf der anderen Seite haben wir einen Finanzplatz Schweiz mit seinem freien Kapitalverkehr, seiner Leistungsfähigkeit, der Vertrauensbeziehung zwischen Banken und Kunden. Das sind Rahmenbedingungen, die fast zwangsläufig dazu führen, dass für Geldwäscher ein Platz wie die Schweiz – vor allem auch aus der Sicht von international organisiertem Verbrechen – interessant wird.

Es war daher der klare Wille des Bundesrates, aber auch Ihrer Kommission, im Zusammenhang mit diesen dunklen Geschäften dieser Entwicklung einen Riegel zu schieben und schmutzige Gelder von unserem Land wenn immer möglich fernzuhalten. Wir bejahen also die Notwendigkeit einer speziellen Bestimmung eindeutig. Unsere Kommission hat das Eintreten denn auch einstimmig beschlossen.

Die schwierigste Frage ist jene nach der Ausgestaltung. Wie soll ein solcher Geldwäschereiartikel aussehen? Ganz offen gesagt geht es hier um eine ausserordentlich komplexe Materie. Einmal gibt es eine Entwicklung, die stark im Flusse ist. Das hängt zum Teil mit der Internationalisierung der Kommunikation zusammen, aber auch mit dem technologischen Wandel. Es gibt immer neue Formen der Geldwäscherei. Diese neuen Formen in den Griff zu bekommen, ist ausserordentlich schwer, und es ist nicht verwunderlich, dass auch international die Meinungen über eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei stark auseinandergehen. Diese Divergenzen haben wir auch in der Kommission verspürt. Auch in der Presse konnten Sie in den letzten Tagen feststellen, dass es leider nicht gelungen ist, in der Studienkommission, die diese Vorlage vorbereitet hat, eine einhellige Meinung zu erreichen. Es gab eine Mehrheitsauffassung, vor allem vertreten durch Herrn Bernasconi; es gab eine Minderheitsauffassung, vertreten durch Professor Stratenwerth.

Die Nationalratskommission hat eingehende Hearings durchgeführt. Die Divergenzen kommen vor allem in der sehr scharfen Kritik von Professor Stratenwerth zum Ausdruck, nachzulesen in einem kürzlich erschienenen Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung», wobei es innerhalb dieser beiden Lager auch noch divergierende Auffassungen gibt.

Der Bundesrat hat nun mutig diesen gordischen Knoten durchhauen. Er hat sich grundsätzlich der Auffassung der Mehrheit der Studienkommission angeschlossen. Er hat mit Artikel 305bis StGB einen Grundtatbestand geschaffen, und zwar als Delikt gegen die Rechtspflege. Danach soll bestraft werden, «... wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren ...». Interessant ist hier: Man hat sich auf den Vorsatz konzentriert, aber gleichzeitig auch den Eventualvorsatz einbezogen, den *dolus eventualis*.

In einem Absatz 2 werden die qualifizierten, die schweren Fälle enumeriert und mit einer wesentlich weitergehenden Strafandrohung belegt.

In einem Absatz 3 wird klargestellt, dass im Gegensatz zu den übrigen Rechtspflegedelikten – und das ist bei einer Vorlage über die Geldwäscherei absolut unumgänglich – der Täter auch bestraft wird, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und am Begehungsort strafbar ist.

Der Bundesrat hat hingegen nein gesagt zu einer Erfassung des fahrlässigen Deliktes, und das in Abweichung der Mehrheitsauffassung und auch der Meinung von Herrn Bernasconi. Wir werden uns im Zusammenhang mit einem Antrag von Herrn Rechsteiner im Sinne eines neuen Absatzes 4 in der Detailberatung noch damit befassen.

Anstelle dieser Fahrlässigkeitsbestimmung sieht der Bundesrat nun neu – und das hat seine Bedeutung, das ist eine originelle Lösung – einen Artikel 305ter vor, und zwar als eine unabhängige Rechtsnorm: Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften. Es geht hier um ein abstraktes Gefährdungsdelikt. Derjenige wird durch die Strafnorm erfasst, der der Identitätsprüfungspflicht nicht nachkommt. Damit haben wir einen grossen Vorteil, weil der beim fahrlässigen Delikt notwendige Nachweis der deliktischen Herkunft der Vermögenswerte nicht mehr erforderlich ist.

Die gewichtigste Divergenz besteht bei der Vorlage darin, ob das organisierte Verbrechen, die Verbrechenorganisation, einbezogen werden soll. Hier scheiden sich die Geister. Hier besteht denn auch die grosse Divergenz zwischen Professor Stratenwerth einerseits und dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission andererseits.

Professor Stratenwerth will, dass man im Geldwäschereiarikel das Delikt im Sinne des organisierten Verbrechens gleichzeitig als Organisationsstrafatbestand gestaltet. Es ist nicht zu bestreiten, dass der Vorteil dieser Lösung darin läge, dass eben auch hier der Nachweis wesentlich erleichtert würde. Aus Gründen, die den Rahmen dieses Eintretensreferates aber sprengen würden, welche Sie aber sehr ausführlich auf Seite 21 (erste Hälfte) der Botschaft finden, hat sich der Bundesrat dieser Auffassung nicht anschliessen können. Wir werden aber auch diese Problematik in der Detailberatung im Zusammenhang mit dem Antrag Salvioni (Minderheitsantrag zu Artikel 305bis) behandeln können. Die Kommission ist nicht auf die Linie Stratenwerth eingeschwenkt. Stratenwerth ging noch weiter als der Antrag Salvioni. Das hätte zur Folge gehabt, dass wir Nichteintreten auf den ganzen Geldwäschereiarikel oder zumindest eine Rücknahme der ganzen Vorlage zu einer umfassenden Umgestaltung mit ungewissem Schicksal hätten beantragen müssen. Der Antrag Salvioni verfolgt eine mittlere Linie, indem er diese Verbrechenorganisation in Artikel 305bis Absatz 1 integriert.

Aus all diesen Ausführungen sehen Sie, dass es ausserordentlich schwierig war, eine gute Lösung zu finden. Man darf sagen, dass die Kommissionsmehrheit – in der Schlussabstimmung wurde die Vorlage mit allen gegen zwei Stimmen verabschiedet – in ihrer grossen Mehrheit den Vorschlag des Bundesrates als einen gangbaren Weg erachtet. Er bedeutet einen Schritt in die richtige Richtung. Damit ist aber auch angedeutet

– das sei ehrlich gesagt –, dass es mit der Verabschiedung dieser Vorlage noch nicht getan ist. Der Bundesrat und die Kommission sind der Meinung, dass sie noch der Ergänzung in anderen Bereichen bedarf. So ist auch das Postulat der Kommission zu verstehen, worin der Bundesrat eingeladen wird, «im vorgezogenen Verfahren einen Gesetzentwurf zur Strafbarkeit des organisierten Verbrechens und der juristischen Personen im Rahmen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vorzulegen». Damit kommen wir den Empfehlungen von Professor Stratenwerth entgegen. Wir sind aber der Ueberzeugung, dass die Frage des organisierten Verbrechens nicht nur im Zusammenhang mit der Geldwäscherei behandelt werden sollte.

Der zweite Problemkreis, der zurzeit nicht gelöst ist, wo aber eine baldige Vorlage angekündigt ist, ist die Frage der Einziehung.

Meine Schlusswertung ist folgende: Wir haben eine Vorlage, die nicht den Anspruch erheben kann, perfekt zu sein; das ist zurzeit gar nicht möglich. In vielen Ländern wird um gute, griffige Lösungen gerungen. Unsere Lösung hat aber zwei entscheidende Vorteile.

1. Sie schliesst eine klar bestehende Lücke im Gesetz.

2. Der Faktor Zeit spricht dafür, dass wir nicht ewig nach einer noch besseren Lösung suchen müssen, sondern dass es Zeit ist, endlich einmal eine einigermaßen brauchbare Lösung zu finden. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig Eintreten.

Am Schluss meiner Ausführungen als Kommissionsreferent möchte ich – ähnlich wie es Kollege Gianfranco Cotti am Anfang gemacht hat – noch eine persönliche Bemerkung anbringen: Sie haben alle diesen Wirbel der letzten Tage in der Presse und vor allem in den elektronischen Medien erlebt, wo es um Erklärungen eines Experten, der von der Kommission beigezogen wurde, zu Auseinandersetzungen kam. Das entsprechende Kommissionsprotokoll vom 28. August 1989 wurde, wie die Massenmedien, vor allem das Radio, gesagt haben, den Medien zugespielt. Dabei wissen wir alle, dass diese Kommissionsdokumente, auch die Protokolle, vertraulich sind, das steht im Geschäftsreglement des Nationalrates. In Artikel 22 wird ebenso klar gesagt, dass es hier um Dokumente geht, bei denen das Amtsgeheimnis besteht. Ich bin der Auffassung, dass es sich hier aller Wahrscheinlichkeit nach um eine Amtsgeheimnisverletzung im Sinne von Artikel 320 des Strafgesetzbuches handelt, ein Vorfall, der auch Officialdelikt ist. Ich bedauere diesen Vorfall. Ich finde ihn peinlich, weil er ausgerechnet im Rahmen einer Kommission vorkam, die sich mit der Revision des Strafgesetzbuches befasst hat. Ich glaube, dass wir uns auch aus Gründen der Rechtsgleichheit noch mit diesem Vorfall in der Kommission zu befassen haben werden. Wir müssen uns bewusst sein, welcher schlechten Dienst wir uns mit solchen Vorkommnissen erweisen. Es wird sich in Zukunft ein Experte zweimal überlegen, ob er überhaupt noch zu Hearings in einer Kommission antritt.

Rechsteiner: Vor exakt zehn Jahren, Ende 1979, hat die Sozialdemokratische Partei der Schweiz die Bankeninitiative eingereicht. Die Initiative forderte unter anderem wirksame Massnahmen gegen den Zufluss von Schmutz- und Fluchtgeldern. 1984 wurde sie nach einem in der Schweizer Geschichte bisher unerreichten teuren Abstimmungskampf deutlich verworfen. Die Grossbanken hatten mit ihren Millionen den Sieg über eine, wie sich heute zeigt, nur zu berechnete Forderung davongetragen. Der Bundesrat hatte damals immer wieder auf die Wirksamkeit der sogenannten Sorgfaltspflichtvereinbarung hingewiesen – wie sich gezeigt hat, zu Unrecht. Die Sorgfaltspflichtvereinbarung, die VSB, hat bei weitem nicht ausgereicht, um die Flucht- und Schmutzgelder abzuwehren. Im Gegenteil, der Zufluss hat ständig zugenommen. Noch vor zwei Jahren, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf Bernasconi, hat sich von den Bundesratsparteien nur die SPS vorbehaltlos hinter eine rasche Gesetzgebung gestellt. Heute hat sich das geändert, wenigstens was den Grundsatzentscheid für eine rasche Einführung der Gesetzesbestimmung betrifft. So erfreulich diese Feststellung sein

könnte, stellt sich doch die unangenehme Frage, ob es in diesem Land eigentlich immer entweder Skandale und/oder amerikanischen Druck braucht, bis gegen die Interessen der Grossbanken etwas bewegt werden kann.

Die SP-Fraktion begrüsst die Schaffung von Strafbestimmungen gegen die Geldwäscherei. Sie begrüsst insbesondere auch, dass die Vorschrift über die Identitätsprüfung bei berufsmässigen Finanzgeschäften von der Sorgfaltspflichtvereinbarung ins ordentliche Recht überführt wird und damit auch Geltung für den besonders gefährdeten Parabankensektor für Finanz- und Treuhandgesellschaften erlangt. Immerhin darf festgestellt werden, dass trotz entsprechender Stellungnahmen der Bankiersvereinigung und der Grossbanken bis jetzt niemand den Antrag gestellt hat, den Begriff des «wirtschaftlich Berechtigten» wieder zu streichen.

Und trotzdem: Wenn es beim Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit bleibt, kann nicht gesagt werden, man habe eine wirksame, eine griffige Bestimmung gegen die Geldwäscherei geschaffen. Dann kann man nicht ernsthaft den Anspruch erheben, man habe das gesetzgeberisch Mögliche gegen die Geldwäscherei vorgekehrt. Zu schwach bleibt die Bestimmung, zu abhängig von Beweisproblemen, von Zufällen und zu anfällig für faule Ausreden. Die Zustimmung zu den beiden Minderheitsanträgen ist für die SP-Fraktion unabdingbar, wenn der Geldwäscherartikel nicht zur Alibiübung verkommen, nicht primär der Beruhigung der besorgten Öffentlichkeit dienen soll, ohne tatsächlich allzuviel zu bewirken. Die rechtsdogmatischen Einwände von Professor Stratenwerth gegen die vorgeschlagene Strafbestimmung halten wir für teilweise begründet. Die Einreihung der vorgeschlagenen Strafbestimmung unter die Rechtspflegedelikte erscheint tatsächlich künstlich. In der Kommission mussten wir aber zur Kenntnis nehmen, dass eine vollständige Neuformulierung der Bestimmung zu grossen Verzögerungen oder sogar zu einem neuen Vernehmlassungsverfahren geführt hätte, was in Kauf zu nehmen wir nicht bereit sind.

Der gewichtigste Einwand von Professor Stratenwerth wird durch den Minderheitsantrag Salvioni aufgenommen. Andere dogmatische Probleme lassen sich – wie in der Kommission aufgezeigt worden ist – beheben. Mit einer strafrechtsdogmatisch unschönen Bestimmung kann man notfalls leben. Schlimmer wäre es, eine unwirksame und unpraktikable Bestimmung zu schaffen. Um genau das zu verhindern, muss aber den beiden Minderheitsanträgen, dem Einbezug der Fahrlässigkeit und des organisierten Verbrechens, zugestimmt werden, und zwar beiden Minderheitsanträgen. Sie werden in der Folge noch begründet werden. Mangels Redezeit beim Eintreten geschieht dies nicht hier.

Eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei ist allerdings nicht nur von der neuen Strafbestimmung, sondern auch von weiteren Massnahmen abhängig. Auf der gesetzgeberischen Ebene betrifft dies zunächst die rasche Revision der Bestimmungen über die Einziehung samt Umkehr der Beweislast und die Strafbarkeit juristischer Personen. Dass beschlagnahmte Gelder dem internationalen organisierten Verbrechen zurückgegeben werden müssen, darf nicht mehr vorkommen. Die SP-Fraktion befürwortet auch Strafbestimmungen über das sogenannte organisierte Verbrechen. Dabei soll aber nicht das Konzept der sogenannten kriminellen Gruppe, eine gesetzgeberische Totgeburt aus den siebziger Jahren, wieder zum Leben erweckt werden. Denn der damalige Vorschlag, der in Anlehnung an Terrorismusbestimmungen der Bundesrepublik Deutschland und Italiens zu reinen Gesinnungsdelikten geführt hätte, ist vom Bundesrat nach einem negativen Echo in der Vernehmlassung mit heute noch gültigen, guten Gründen verworfen worden. Das organisierte Verbrechen unterscheidet sich deutlich vom Konzept der damaligen kriminellen Gruppe, aber auch von der traditionellen Bande des schweizerischen Strafrechts. Das organisierte Verbrechen arbeitet kommerziell, gewinnstrebig, arbeitsteilig wie ein modernes Unternehmen. Es schreckt vor Gewaltakten und Einschüchterung, aber auch – fast noch schlimmer – vor Korruption und systematischem Einfluss auf Behörden, Politik und Verwaltung nicht zurück. Seine besondere Gefährlichkeit bezieht sich – abgesehen von seiner notorischen Nähe zu rechts-

extremen Kreisen – besonders auch auf diese Bedrohung der demokratischen Grundlagen des Staates.

Die Motion Segond, die gleichzeitig traktandiert ist, bringt diese Unterschiede leider nicht deutlich zum Ausdruck. Wir hoffen, dass der Bundesrat die Verhältnisse hier gründlich abklären wird. Eine gute Umschreibung dessen, worum es geht, liefert im übrigen das Rechtshilfeabkommen mit den USA, das bereits in Kraft ist.

Bei diesen Aenderungen des Strafgesetzes darf es aber nicht bleiben, wenn sich an den Wurzeln der Probleme tatsächlich etwas ändern soll, auch nicht bei der Bereitschaft der Strafverfolgungsorgane, die Bestimmungen auch tatsächlich anzuwenden, was wir voraussetzen, auch wenn dies bis heute – folgt man dem Puk-Bericht – leider nicht selbstverständlich war.

Auf Schweizer Banken liegen – so konnte man in den Kommissionshearings hören – gemäss Schätzungen bereits 250 bis 300 Milliarden Franken an privaten Geldern aus der Dritten Welt, zum grössten Teil Fluchtgelder und sogenannte «graue Gelder», die mit den eigentlich kriminellen Geldern im engeren Sinne fast unentwirrbar vermischt sind.

Es geht nicht an, diese grauen Gelder und die Entgegennahme von Graugeldern, die gegen Devisenbestimmungen, gegen Fiskalbestimmungen von Drittstaaten in die Schweiz eingeführt werden, als unbedenklich zu bezeichnen. Auch diese Gelder sind doch den Völkern der Dritten Welt abgepresst worden, und der Schweizer Finanzplatz bereichert sich daran. Es ist an diesem Ort schon einige Male festgestellt worden, dass das Bild der Schweiz in der Welt heute nicht mehr durch das Rote Kreuz geprägt wird, sondern durch Banken und Finanzgesellschaften, die schmutziges Geld waschen, und damit wird das Bild der Schweiz durch ein Bild von Hehlern und Schiebern geprägt. Dieses Bild kann nicht einfach durch einen Geldwäscherartikel korrigiert werden, schon gar nicht durch einen zahnlosen. Dafür braucht es weiterreichende Massnahmen, bis hin zur Rechtshilfe auch für Fiskaldelikte. Aber ein wirksamer Artikel gegen die Geldwäscherei könnte dafür wenigsten einen Anfang machen.

Wir ersuchen Sie deshalb, auf die Vorlage einzutreten und den Minderheitsanträgen zuzustimmen.

Thür: 14 Jahre nach der massiven Verschärfung des Betäubungsmittelgesetzes stehen wir in der Drogenpolitik vor einem Scherbenhaufen. Das anvisierte Ziel, die Bekämpfung der Drogensucht durch einen härteren Zugriff auf die Drogenhändler, wurde vollständig verfehlt. Wir haben mehr Drogensüchtige denn je. Die Gefängnisse sind überfüllt mit Süchtigen, und heute muss man erkennen, dass sich die Drogensucht durch die Kriminalisierung der Konsumenten recht eigentlich zu einem schreienden Elend entwickelt hat. Jene, denen das Betäubungsmittelgesetz das Handwerk legen wollte, die grossen Händler, blieben weitgehend unbehelligt. Stattdessen entwickelte sich die Schweiz im Schatten des Drogenelends zu einem Drogenfinanzplatz erster Güte mit internationalem Gewicht und gewaltigen Profiteuren im eigenen Land. So sind die Realitäten.

Werden diese Missverhältnisse mit einem neuen Geldwäscherartikel entscheidend korrigiert werden können? Wird dieser Artikel dazu führen, dass künftig tatsächlich jene erfasst werden, welche mit der Drogensucht das unheimliche Geschäft machen? Wir haben grosse Zweifel!

Bereits mit den heutigen gesetzlichen Instrumenten wäre es möglich gewesen, die Helfershelfer des organisierten Verbrechens bedeutend härter anzufassen. Der Puk-Bericht spricht diesbezüglich eine deutliche Sprache. Bereits vor diesem Bericht hat Professor Hans Walder die Schwachstellen der heutigen Drogenbekämpfung bezeichnet. Nach seiner Ansicht fehlt es nicht in erster Linie an gesetzlichen Bestimmungen, sondern am Willen, diese anzuwenden. Er weist darauf hin, dass bereits nach dem geltenden Recht die oft getarnte Rückführung der Gelder zum Geldgeber, die Geldwäscherei also, sogar wenn sie fahrlässig begangen wurde, strafbar wäre. Walder versteht nicht, warum man sich in jüngster Zeit über die Notwendigkeit eines Geldwäscherartikels in bezug auf den Drogenhandel so ereifern konnte und sich darüber stritt, ob

das Geldwaschen nun auch bei Fahrlässigkeit strafbar sein soll. Wörtlich sagt Walder: «Mitwirkung bei Geldwäscherei im unerlaubten Betäubungsmittelhandel ist bis zur gänzlichen Rückführung des Geldes strafbar, sogar bei Fahrlässigkeit. Das ist geltendes Recht, man muss es nur anwenden.»

Warum wurde denn bis heute, wenn es um die grossen Fische ging, das geltende Recht nicht angewendet? Weshalb wurden unsere Gefängnisse mit kleinen Konsumenten und Händlern gefüllt? Weshalb tat sich die Bundesanwaltschaft derart schwer, energischer gegen das organisierte Verbrechen vorzugehen?

Das sind doch Fragen, die sich heute stellen und die doch zuerst beantwortet werden müssen, will man Klarheit darüber haben, ob oder wie mit einem neuen Artikel die Probleme gelöst werden können.

Bei der Beurteilung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Konzeption, welcher die Kommission mehrheitlich gefolgt ist, stellt sich deshalb einzig die Frage, ob sie geeignet sei, dem organisierten Verbrechen entgegenzutreten. Wir haben grosse Zweifel, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Namhafte Strafrechtler haben diese Zweifel auch. Aehnliche Bedenken äusserten auch die Vertreter der Eidgenössischen Bankenkommission. Walder beispielsweise vertritt die Ansicht, dass die Identifizierungspflicht, so wie sie vorgeschlagen wird, im Kampf gegen Drogengrosshändler wirkungslos sein werde und dass der Grundtatbestand der Geldwäscherei viel zu schwach sei. Stratenwerth weist neben dogmatischen Einwänden – Herr Rechsteiner hat bereits darauf hingewiesen – bei der Behandlung des Geldwäscherartikels als Rechtspflegedelikt auf Beweisprobleme hin, die dazu führen könnten, dass die Wirksamkeit des Straftatbestandes entscheidend in Frage gestellt wäre. Warum wird diesen Bedenken nicht mehr Rechnung getragen? Etwa deshalb nicht, weil die Vertreter der Grossbanken einen schärferen Artikel nicht wollen? Fest steht jedenfalls, dass die heutige Fassung der Kommissionsmehrheit die Unterstützung der Banken findet. Das muss doch skeptisch machen! Da muss man sich ernsthaft die Frage stellen, ob da nicht gerade Zustimmung von der falschen Seite gesucht worden ist.

Aufgrund dieser Bedenken haben wir deshalb in der Kommission dem Vorschlag der Minderheit der Expertenkommission den Vorzug gegeben. Dieses Konzept wäre dogmatisch klarer und bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens bedeutend effizienter gewesen. Mein entsprechender Antrag ist jedoch verworfen worden. Ich glaube hauptsächlich deshalb, weil der Bundesrat der Kommission damit gedroht hat, dass bei einer Aenderung des Konzeptes eine bedeutende Verzögerung der Gesetzgebungsarbeiten in Kauf genommen werden müsste. Aufgrund des gegenwärtig herrschenden politischen Drucks wollte in der Kommission natürlich niemand diese Verantwortung übernehmen. Dabei waren die rechtsdogmatischen Einwände schon im Stadium der Vorarbeiten zum bundesrätlichen Entwurf bekannt. Es wäre also genügend Zeit geblieben, unvoreingenommen Alternativen zu prüfen. Weshalb ist dies nicht geschehen? Weshalb legte sich der Bundesrat schon früh auf ein Konzept fest, ohne die ebenfalls im Raum stehenden Alternativen ernsthaft zu prüfen? Als Kommissionsmitglied hätte ich mir gewünscht, dass unter diesen Umständen das Konzept der Minderheit der Expertenkommission auf den gleichen Stand gebracht worden wäre wie das vom Bundesrat favorisierte, damit die Kommission dann auch wirklich die Wahl gehabt hätte zwischen zwei gleich weit entwickelten Varianten.

Stratenwerth zieht nach diesem Gesetzgebungsverfahren eine bedrückende Bilanz. Eine mit schweren Mängeln behaftete Strafbestimmung sei schon im Vorfeld der parlamentarischen Beratung nicht mehr zu verhindern gewesen, da eine durch politischen Druck geprägte Strafgesetzgebung in der Schweiz dauerhaft den Charakter von Feuerwührungen zum Preise einer drastischen Einbusse an Qualität einnehme. Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, wurden aber leider bis heute in den Wind geschlagen. Damit wenigstens die Effizienz einer Geldwäschernorm für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens gerettet werden kann, bleibt heute nichts anderes übrig, als den Minderheitsantrag Salvioni zu unterstüt-

zen, welcher explizit auf die Erfassung des organisierten Verbrechens hinzielt.

Die rechtsdogmatischen Einwände allerdings können damit nicht aus der Welt geschafft werden. Die Hauptschwäche der heute zur Diskussion stehenden Gesetzesrevision liegt indessen nicht nur in diesem Umstand begründet. Er liegt auch darin, dass bei der Drogenbekämpfung nach wie vor von völlig falschen Grundlagen ausgegangen wird. Nach wie vor herrscht die Ueberzeugung, dass das Drogenelend mit Repression aus der Welt geschafft werden könne. Vor vierzehn Jahren hat man diese Illusion verbreitet, heute hängt man ihr immer noch nach. Solange eine Sucht derart verbreitet ist und solange sie illegal ist, kann unheimlich viel Geld daran verdient werden. Und so lange wird es Menschen geben, die davon profitieren wollen. Eine verschärfte Repression erhöht nur die Gewinnmargen. Das ist der wirkliche Nährboden für das organisierte Verbrechen im Bereiche des Drogenhandels, Repression hin oder her. Sie zwingt diese mafiosen Grosshändler höchstens zu noch mehr Raffinesse. Das sind die Erfahrungen. Weshalb soll sich das in Zukunft mit einem neuen Geldwäscherartikel wesentlich anders entwickeln?

Wir sind deshalb überzeugt, dass nur eine völlige Neuausrichtung der Drogenpolitik uns einen Schritt weiterbringen kann. Dabei genügt es nicht, dass bloss der Konsum weicher und harter Drogen nicht mehr unter Strafe gestellt wird, der Süchtige muss darüber hinaus einen legalen Zugang zu den Drogen haben, sonst nützt alles nichts, und die mafiosen Organisationen machen ihr Geschäft unverändert.

Die Botschaft des Bundesrates beschäftigt sich leider mit diesem Aspekt des ganzen Problems überhaupt nicht. Das ist um so bedauerlicher, als ihm mit dem eidgenössischen Drogenbericht eine vorzügliche Grundlage zur Verfügung gestanden wäre. Stattdessen wird nach wie vor in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, mit einer solchen Strafnorm könne man endlich an die Grossen und an das grosse Geld herankommen.

Diese Illusion können wir nicht teilen. Dabei müsste man eigentlich nur den Drogenfachleuten etwas mehr Gehör schenken. Gerade sie sind ausserordentlich skeptisch, ob ein verstärkter Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung des illegalen und gewinnträchtigen Handels uns der Lösung des Problems näherbringen würde. In der Vernehmlassung zum eidgenössischen Drogenbericht schreibt beispielsweise der Verein schweizerischer Drogenfachleute, dass ein verstärkter Einsatz von Mitteln in diesem Bereich keine Verbesserung der Situation bringen werde. Und die Koordinationsgruppe der Drogenberatungsstellen des Kantons Aargau wird noch deutlicher in ihrer Vernehmlassung: «Einem verstärkten Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels stehen wir kritisch gegenüber, zumindest solange der Staat nicht bereit ist, selber Heroin an Drogenabhängige abzugeben, und andererseits den drogenanbauenden Ländern der Dritten Welt nicht wirkliche Alternativen zum Opium- bzw. Kokainanbau angeboten werden.»

Aus diesen Gründen sind wir nur mit gewissen Bedenken für Eintreten, weil in der Öffentlichkeit wieder Illusionen geweckt werden. Dennoch sind wir für Eintreten, und zwar deshalb, weil wir hoffen, dass eine Neuausrichtung der schweizerischen Drogenpolitik nach Vorliegen dieses eidgenössischen Drogenberichtes auch tatsächlich auf die politische Tagesordnung kommen wird, und weil wir wirkungsvolle Normen gegen das organisierte Verbrechen, das ja nicht nur im Bereich des Drogenhandels aktiv ist, selbstverständlich unterstützen wollen. Alle aber, die wirklich etwas gegen dieses organisierte Verbrechen unternehmen wollen, fordern wir auf, die Minderheitsanträge der Kommission zu unterstützen. Nur sie ermöglichen unserer Ueberzeugung nach einen einigermaßen wirkungsvollen Zugriff auf die Gelder mafioser Herkunft, und darum muss es doch in erster Linie gehen.

Wanner: Die freisinnig-demokratische Fraktion ist für Eintreten und für Zustimmung zum Konzept des Bundesrates, dies allerdings mit einer Ausnahme: Wir stimmen dem Minderheitsantrag Salvioni zu. Den Minderheitsantrag Rechsteiner in bezug auf die Fahrlässigkeit hingegen lehnen wir ab.

Bevor ich mich zu dieser Vorlage äussere, möchte ich die Indiskretion bedauern, die offenbar aus Kreisen der Kommission entstanden ist, denn ein vertrauliches Protokoll mit Aussagen des Experten Studer ist an die Öffentlichkeit gelangt. Herr Studer hat kompetent, offen und sehr glaubwürdig vor der Kommission orientiert, und es wird künftig mindestens nicht leichter sein, Experten von dieser Kompetenz und von diesem Rang für Kommissionsberatungen zu finden.

Geldwäscherei in jeder Form ist eine üble Erscheinung. Sie hat – das kann nicht bestritten werden – dem Finanzplatz Schweiz geschadet. Allerdings wäre es falsch zu glauben, dass Geldwäscherei primär in unserem Land vorkomme. Ich möchte Sie an die Debatte erinnern, die letzte Woche in der französischen Nationalversammlung über genau diesen Bereich geführt wurde. Dies bedeutet keine Rechtfertigung, sondern ich erwähne es nur der Vollständigkeit halber.

Zudem ist Geldwäscherei keine neue Erscheinung. Schon früher wurde in dieser oder in anderer Form versucht, unsauberes Geld loszuwerden. Heute kommt tatsächlich die Drogenproblematik dazu – Herr Thür hat vorhin darauf hingewiesen. Aber trotzdem können wir die Drogenproblematik nicht über die Geldwäscherei lösen. Immerhin, enorme Geldmengen, die heute aus dem Drogenbereich stammen, sprengen den früher bekannten Rahmen. Hier stellen sich neben juristischen primär moralische und ethische Fragen, und kein demokratischer Rechtsstaat kann es sich leisten oder wird es sich künftig leisten können, nicht das Menschenmögliche zu unternehmen, dass die Geldwäscherei unterbunden wird.

Nachdenklich stimmen muss in bezug auf die Kontrolle, die Ueberwachung der Geldwäscherei – und wir können ja nicht losgelöst von dieser Problematik diskutieren –, dass die modernen Formen des Zahlungsverkehrs wie die automatischen Buchungen mindestens tendenziell die Kontrolle künftig nicht leichter machen werden; denn wir müssen uns von den Vorstellungen der archaischen Form der Geldwäscherei lösen, wo jemand mit einem Koffer voll Banknoten kommt und diese irgendwo anzulegen gedenkt. Ich glaube, diese Form gehört weitgehend der Vergangenheit an.

Aus diesen und anderen Gründen begrüssen wir die neuen gesetzlichen Normen, um das Problem der Geldwäscherei besser in den Griff zu bekommen. Ich sage ausdrücklich «besser», weil wir nicht der Illusion verfallen sollten, dass über diese neuen Normen die Geldwäscherei vollständig unterbunden werden kann.

Die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken hat wohl in diesem Bereich Fortschritte gebracht, reicht aber bekannterweise aus zwei Gründen nicht aus:

1. Im Bereich der Banken haben sich Probleme ergeben, weil die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichtvereinbarung nicht überall im gleichen Rahmen erfolgte und zudem die Feststellung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten über eben diese Sorgfaltspflichtvereinbarung nicht möglich ist.

2. Geldwäscherei erfolgt bekanntlich nicht nur im Bereich der Banken, sondern mindestens im gleichen Ausmass im Immobilienhandel und auch beim Handel mit Kunstgegenständen. Zudem könnten ebenfalls – ich betone «könnten» – der Postcheckverkehr der PTT, die Wechselstuben der SBB oder andere Bereiche von der Geldwäscherei betroffen werden, die sich berufsmässig mit Geldverkehr befassen. Die in letzter Zeit etwas einseitig gegenüber den Banken erhobenen Beschuldigungen erfahren dadurch eine nicht unbedeutende Relativierung.

Die heute zur Diskussion stehenden Normen – es wurde bereits darauf hingewiesen – werden nicht ausreichen, um das Problem der Geldwäscherei zu lösen.

Die bessere Bekämpfung des organisierten Verbrechens ist unabdingbar, und wir stimmen, wie ich bereits gesagt habe, vor allem aus diesem Grund dem Minderheitsantrag Salvioni zu. Möglichst rasch gilt es zudem, die Möglichkeit des Einzuges krimineller Gelder zu schaffen. Es darf in Zukunft nicht mehr vorkommen, dass Betriebskapital krimineller Organisationen nicht von Amtes wegen aus dem Verkehr genommen werden kann.

Der Antrag Rechsteiner scheint uns unnötig, weil es für die Strafbarkeit der Geldwäscherei gemäss Artikel 305ter keine

Rolle spielt, warum die Identität des wirtschaftlich Berechtigten nicht abgeklärt worden ist, ob fahrlässig oder nicht. Es wird in der Detailberatung Gelegenheit sein, unsere Meinung noch zu konkretisieren. Zudem kennt unser Strafgesetzbuch keine Fahrlässigkeit im Zusammenhang mit Vermögensdelikten. Es gibt beispielsweise keinen fahrlässigen Diebstahl. Entweder wird gestohlen oder nicht. Eine Absicht ist letztlich immer dabei. Gestatten Sie mir zum Schluss noch folgende Bemerkung. Ich bringe diese an als jemand, der die Banken in erster Linie vom Zinsenzahlen her kennt. Der Finanzplatz Schweiz ist für unsere Wirtschaft von grosser Bedeutung. Sein Funktionieren liegt im Interesse unseres Landes und seiner Bevölkerung. Fehler, die vorgekommen sind, gilt es zu beheben. Aber so wenig es jemandem in den Sinn kommen würde, ein paar defekter Ziegel wegen das ganze Haus abzureissen, so sehr wäre es unverhältnismässig oder falsch, die Banken und andere Institutionen, die sich mit Geld oder anderen Vermögenswerten befassen, im voraus und definitiv in Zweifel zu ziehen. Zum Schluss noch eine Frage an Herrn Bundesrat Koller: Falls der Antrag Salvioni angenommen wird, wird sich vermutlich die Frage der Notwendigkeit des Kommissionspostulates stellen. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, diese Frage zu beantworten. Sollte das Postulat der Kommission trotzdem immer noch notwendig sein, so stimmt unsere Fraktion diesem zu.

Dünki: Wie nötig Strafbestimmungen über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften sind, zeigt u. a. der Puk-Bericht, den wir in den letzten Tagen mit Interesse gelesen haben. Die LdU/EVP-Fraktion hat diesen Mangel bereits früher gerügt und um Erlass eines griffigen Gesetzes ersucht. Sie ist deshalb dankbar, dass nun solche Bestimmungen vorliegen und möglichst rasch in Kraft gesetzt werden sollen. Es besteht kein Zweifel, dass das geltende Recht ungenügend ist und daher ergänzt werden muss. Die in letzter Zeit bekanntgewordenen dubiosen Geschäfte einiger Banken und anderer Kreise sind ein Stein des Anstosses für eine grosse Mehrheit unseres Volkes. Zudem haben Erfahrungen gezeigt, dass diesem schwerwiegenden Problem dringend Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, gelingt es doch dem organisierten internationalen Verbrechen, insbesondere im Zusammenhang mit Drogenhandel und terroristischen Aktivitäten enorme Gewinne aus der verbrecherischen Tätigkeit vor dem Zugriff der Strafbehörden in Sicherheit zu bringen und erneut für solche Zwecke einzusetzen. Mit einer Strafnorm betreffend Geldwäscherei kann ein Beitrag zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens geleistet werden. Eine solche Bekämpfung ist nicht nur aus kriminologischen Gründen anzustreben, sie dient auch dem guten Ruf der Schweiz als Finanzplatz.

Unsere Fraktion unterstützt mit Ueberzeugung den Vorschlag zu einer Gesetzesrevision. Wir befürworten die Aufnahme eines entsprechenden Straftatbestandes im Strafgesetzbuch. Die LdU/EVP-Fraktion hat bei der Beratung dieses Traktandums beschlossen, sich in beiden Fällen der Kommissionsminderheit anzuschliessen. Sie unterstützt den Antrag Salvioni, der verlangt, dass auch die kriminellen Organisationen erfasst werden sollen. Wir geben zu, dass es recht schwierig ist, den Begriff «kriminelle Organisationen» zu definieren, und dass es verfahrensrechtlich besser wäre, dieses Problem im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches zu lösen. Die Zeit drängt aber, und es ist in Anbetracht der Aktualität durchaus zu verantworten, beim Geldwäschereiparagraphen vorzuprelen. Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg, sagt ein altes Sprichwort. Die dadurch entstehenden Ungereimtheiten können später behoben werden. Wir treten also für die strengere Variante ein, wie sie von Herrn Salvioni eingebracht wird.

Unsere Fraktion unterstützt auch den Minderheitsantrag Rechsteiner, welcher die Fahrlässigkeit auch unter Strafe stellen will. Kein geringerer als der ehemalige Bundesanwalt Professor Doktor Hans Walder schreibt im «Tagesanzeiger» von 26. August 1989, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Geldwäschereiartikel zu schwach sei. Andere massgebende Rechtsgelehrte fordern ebenfalls die Bestrafung der fahrlässigen Begehung von unerlaubten Handlungen auf diesem Gebiet. Wir sehen nicht ein, dass die Strafnorm bei der Geldwäscherei schwächer sein soll als diejenige beim Strassenver-

kehrsgesetz oder beim Betäubungsmittelgesetz. In dieser Frage messen der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit der Meinung der Banken mehr Gewicht bei als derjenigen ausgewiesener Experten auf diesem Sondergebiet. Der Bundesrat lehnt die Fahrlässigkeit als Straftatbestand aus kriminalpolitischen und strafrechtsdogmatischen Erwägungen ab und betont immer wieder, dass in keinem Land fahrlässige Geldwäscherei strafbar sei. Das sind für uns schwache Gründe. Vermutlich hat auch kein anderes Land so viele illegale Bankgeschäfte zu verzeichnen wie die reiche Schweiz. Wir müssen uns an unsere Verhältnisse halten. Der neue Artikel 305bis darf nicht zu einem Papiertiger werden. Seriöse Bankkreise haben diese Bestimmungen nicht zu fürchten.

Wir sind fest davon überzeugt, dass alle Kreise – auch die Banken – die Geldwäscherei wirksam bekämpfen wollen. Die Frage ist nur, wie das geschehen soll. Hier gehen die Meinungen auseinander. Unsere Fraktion vertritt den Standpunkt, dass eine griffige Norm gefunden werden muss. Die Strafbarkeit soll nicht erst beginnen, wenn ein Vorsatz nachgewiesen werden kann, sondern schon bei der Fahrlässigkeit. Das würde die Sorgfaltspflicht enorm erhöhen, und das ist, gestützt auf die gemachten Erfahrungen, dringend nötig. Mit dieser Regelung würden die Firmen gezwungen, die Augen offenzuhalten und die Geschäftsbeziehungen abubrechen, sofern sie auf ihre Fragen keine befriedigende Antwort erhalten. Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und in den beiden strittigen Fragen der Kommissionsminderheit zu folgen. Das Schweizervolk erwartet von uns in dieser Frage eine mutige Tat. In der Geldwäscherei ist schon zu viel Porzellan zerschlagen worden. Wir müssen uns wirklich bemühen, in aller Welt wieder unsere Glaubwürdigkeit herzustellen. Nicht nur das kritische Schweizervolk schaut heute auf uns, sondern die ganze Weltöffentlichkeit. Der Finanzplatz Schweiz hat für uns eine grosse Bedeutung. Das dürfen wir nicht verkennen. Aber es ist unsere Pflicht, dafür zu sorgen, dass dieser Platz sauber gehalten wird. Dass es unter Banken und anderen Finanzgesellschaften schwarze Schafe gegeben hat und sicher immer noch gibt, darf uns nicht zur Verallgemeinerung verleiten. Die meisten Bankinstitute arbeiten seriös nach bestem Wissen und Gewissen. Ich denke da auch an die vielen Regionalbanken.

Das neue Gesetz muss aber denjenigen das Handwerk legen, die sich nicht an die moralischen Massstäbe halten. Strafbestimmungen werden nicht für die grosse Mehrheit erlassen, sondern für die wenigen, welche die Spielregeln verletzen. Griffige Strafbestimmungen haben immer eine abschreckende Wirkung. Eine Strafbestimmung wäre nur dann überflüssig, wenn in allen solchen Geschäften Moral vor Macht und Geld stehen würde.

Fischer-Häggingen: Die SVP-Fraktion ist einhellig für Eintreten und stimmt den Anträgen des Bundesrates und der Kommission zu.

Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens vermehrt Anstrengungen unternommen werden müssen. Die Geldwäscherei ist ja ein Ausfluss dieser neuen länderübergreifenden Kriminalität. Gerade die Schweiz mit ihrem freiheitlichen System muss alles unternehmen, damit dieses nicht missbraucht und unterlaufen wird. Die Schweiz als traditioneller Finanzplatz hat auch alles Interesse, dass schmutziges Geld bei uns nicht gewaschen wird. Der Finanzplatz Schweiz hat dieses Geld nicht nötig. Es geht dabei auch um das Ansehen unseres Landes, unserer Bankinstitute und damit längerfristig auch um den Finanzplatz. Dieser Finanzplatz ist daran interessiert, dass schmutziges Geld nicht in den normalen Geldfluss einfliesst.

Die Ahndung der Geldwäscherei und die Beschlagnahmung des Geldes führten auf die verschlungenen Spuren der Geldtransaktionen und so direkt ins Zentrum der verbrecherischen Organisationen. Damit können die Strafverfolgungsbehörden in den Ursprungsländern wertvoll unterstützt werden. Die rigorose Bekämpfung des organisierten Verbrechens hilft aber auch, unser Bankgeheimnis, das im Interesse der Bankkunden und des Finanzplatzes liegt, auch für die Zukunft aufrechtzuerhalten.

Wie wir wissen und entgegen dem, was immer wieder vorgebracht wird, ist das Bankgeheimnis kein absolutes Geheimnis, sondern es kann gelüftet werden, wenn Verdacht besteht, dass Geld aus kriminellen Handlungen auf einer Bank liegt. Die Zusammenarbeit zwischen Banken und Strafbehörden spielt recht gut. Zudem leistet auch die Sorgfaltspflichtvereinbarung unter den Banken einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung des Verbrechens. Wenn auch unsere Ordnung nicht perfekt ist, so sind die Instrumente, mit denen das organisierte Verbrechen bekämpft werden kann, beträchtlich und lassen sich im internationalen Vergleich ohne weiteres sehen. Das Abwehredispositiv muss jedoch verfeinert werden. Wenn wir neue Mittel zur Bekämpfung der Geldwäscherei schaffen, so müssen diese vorab mit unserer allgemeinen Gesetzgebung übereinstimmen, d. h. sie müssen rechtsstaatlich vertretbar sein. Im Interesse der Rechtssicherheit müssen die unter Strafe zu stellenden Tatbestände klar umschrieben werden. Die neue Norm muss auf unser geltendes Strafrecht abgestimmt werden. Wir halten trotz den Bedenken, die teilweise von der Wissenschaft geäussert werden, die vorgeschlagene Norm für eine unserem Rechtssystem angepasste Bestimmung. Damit wird aber gesagt, dass wir es als richtig erachten, dass die Geldwäscherei als Rechtspflegedelikt ausgestaltet wird. Es ist auch richtig, dass ein neuer Straftatbestand geschaffen wird und nicht ein bereits im Gesetz enthaltener, wie etwa die Hehlerei oder die Begünstigung oder die Bestimmung des Betäubungsmittelgesetzes, erweitert wird. Die neue Norm muss in der Praxis praktikabel sein und einen klar umgrenzten Personenkreis erfassen. Dies gilt insbesondere auch für den neuen Straftatbestand der Sorgfaltspflichtverletzung. Wenn wir uns vor Augen halten, wie viele Zahlungsverkehrstransaktionen an einem einzigen Tag in der Schweiz abgewickelt werden und wie viele Personen damit beschäftigt sind, muss es unser Bestreben sein, eine in der Praxis durchführbare Norm zu schaffen. Es darf nicht so weit kommen, dass jeder Bankbeamte damit rechnen muss, tagtäglich mit einem Bein im Gefängnis zu stehen. Wir erachten die Lösung, mangelnde Sorgfaltspflicht bei Geldgeschäften unter Strafe zu stellen, als eine originelle, an die bisherige Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken anknüpfende und auch international wegweisende Lösung. Damit kann auch die Frage der Fahrlässigkeit beim Haupttatbestand der Geldwäscherei befriedigend gelöst werden.

Unsere Fraktion ist gegen einen Fahrlässigkeitstatbestand bei der Geldwäscherei. Wir teilen die schweren rechtsstaatlichen Bedenken des Bundesrats. Die Fahrlässigkeit passt auch konzeptionell nicht in unser Strafrecht. Die meisten Haupttaten der Geldwäscherei können nur vorsätzlich begangen werden. Zudem ist das Delikt der Geldwäscherei unbestimmt formuliert. Bei Fahrlässigkeitstatbeständen muss die Umschreibung klar sein, sonst wird die Beweisführung schwierig.

Bis jetzt hat auch noch kein anderes Land Fahrlässigkeit bei Geldwäscherei unter Strafe gestellt, und zwar aus guten Gründen, bleibt doch alles, zumindest sehr vieles, im unpräzisen, was sich schlecht verträgt mit dem Bestimmtheitsgebot des Strafrechtes.

Wir lehnen deshalb den Minderheitsantrag Rechsteiner ab. Wir lehnen aber auch den Minderheitsantrag Salvioni ab. Wir anerkennen ohne weiteres, dass das Problem der kriminellen Organisation besteht, sind wir doch der Auffassung, dass dieses Phänomen im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teiles des Strafrechtes geprüft werden soll, damit, wenn nötig, eine sorgfältig ausgearbeitete Bestimmung aufgenommen werden kann. Ich verweise auf das Postulat, das dieses Ziel erreichen will, und wir haben ja die Zusicherung, dass es möglichst schnell verwirklicht werden soll. Wir wissen, dass verschiedene andere Probleme im Strafrecht anstehen, etwa die Vorschriften über die Einziehung, die strafrechtliche Haftung juristischer Personen. All diese Revisionspunkte sind sorgfältig, nicht überstürzt zu bearbeiten. Das heisst nicht, dass sie nicht beförderlich behandelt werden sollen, aber es muss alles unternommen werden, dass die Qualität unserer Gesetzgebung nicht leidet.

Noch eine Bemerkung: Wir sollten uns davor hüten zu glauben, mit der neuen Strafgesetznorm sei die Geldwäscherei

von heute auf morgen kein Thema mehr. Es braucht im Bereich der Wirtschaftskriminalität eine Vielzahl von Massnahmen. Zudem ist gerade auf diesem Gebiet die Phantasie der internationalen Verbrecherbanden ausserordentlich gross. Zudem müssen wir auch versuchen, nicht nur Symptombehandlung zu betreiben, sondern das Uebel des Drogenmissbrauches und das sich daraus ergebende Verbrechen an den Wurzeln anzugehen.

In diesem Sinne bitte ich um Eintreten auf diese Vorlage.

M. Leuba: Le phénomène du blanchissage d'argent sale est un phénomène relativement récent, du moins si on en examine l'ampleur actuelle. J'en veux pour preuve que le rapport de la commission d'experts de 1983 de révision du Code pénal, qui s'intéressait précisément aux délits contre le patrimoine, ne fait même pas mention de ce délit. Il a pris de l'importance pour les banques mais on a beaucoup parlé des banques aujourd'hui, j'aimerais que nous n'oublions pas les institutions de crédit qui sont plus gravement compromises dans les affaires récentes, ni les intermédiaires – qu'il s'agisse d'avocats, de fiduciaires, d'agents financier – il a pris de l'importance en raison d'une part de l'ampleur du trafic de drogue et d'autre part de crimes tout aussi odieux, notamment la prise d'otages et les rançons qui s'ensuivent.

Devant cette évolution, le groupe libéral se réjouit de l'intention manifestée par le Conseil fédéral d'introduire des dispositions pénales pour lutter contre ce phénomène. Il se réjouit aussi tout particulièrement de la rapidité avec laquelle le Département fédéral de justice et police a rédigé un projet et de la rapidité du Conseil fédéral et du Parlement d'en débattre. Je voudrais cependant rappeler que les banques ont ressenti les premières la nécessité de se prémunir contre des actions qui portaient préjudice à leur réputation, et d'une manière générale à la place financière suisse et finalement au renom de notre pays. La convention de diligence du 1er octobre 1977 a joué un rôle d'autant plus important qu'elle émanait de la profession et que dès lors ceux qui l'ont signée avaient tout intérêt à la faire respecter. Je remarque au surplus qu'elle a d'ailleurs servi de trame aux dispositions qui vous sont aujourd'hui présentées. Toutefois, dans la mesure où la sanction pénale a un but non seulement répressif mais également préventif, il est normal aux yeux du groupe libéral que cette sanction trouve maintenant place dans notre droit positif.

Quelle est la problématique du blanchissage d'argent sale? Ce que nous ne voulons pas, c'est que les banques mais aussi, rappelons-le, les instituts de crédit et les intermédiaires, permettent le blanchissage d'argent sale, c'est-à-dire d'argent qui provient de crimes divers, et notamment du trafic de drogue ou de rançons consécutives à des prises d'otages. En outre, nous ne voulons pas – et c'est là le second terme de l'alternative – que le très important trafic licite des banques soit paralysé par des mesures tendant à considérer quiconque comme un voleur et à mettre tout le monde en prison sous prétexte que parmi ceux qui se livrent à un trafic tout à fait licite dans les banques, il en est qui abusent de la position de ces dernières.

Nous voulons aussi, et c'est le troisième principe, que ces normes soit applicables et vous voyez bien, par la conjugaison des deux premiers, à quelles difficultés nous nous heurtons quant à l'applicabilité des normes pour que ces dernières puissent déceler le trafic illégal sans toutefois toucher l'activité générale des banques. Nous estimons enfin qu'il doit y avoir, dans le monde des affaires, un code moral – et en ce sens le groupe libéral se réjouit particulièrement de ces dispositions – qui empêcherait quelqu'un de se dire: «Personnellement je fais une opération qui en soi est parfaitement régulière; par conséquent, je ne veux pas savoir quels en sont les tenants et les aboutissants.»

Finalement, il semble assez évident que, dans la mesure où les banques sont amenées à blanchir de l'argent sale, elles accomplissent des opérations qui rentrent dans leurs opérations tout à fait régulières et pour lesquelles elles perçoivent des taxes qui sont parfaitement normales. Cela ne suffit pas cependant, il faut aller plus loin, il faut que les banques refusent leur

concours dans la mesure où la provenance de l'argent ne peut pas être établie.

Vous savez qu'en droit pur – le message y fait d'ailleurs allusion – la commission d'expert s'est divisée. Il est possible que la solution du Professeur Stratenwerth qui consiste à recourir, pour combattre le blanchissage, à la notion d'organisation criminelle, présente un certain nombre d'avantages, mais cette notion d'organisation criminelle doit être définie avec une extrême précision, parce que c'est un concept indéfini en lui-même, et il n'était pas possible d'apporter cette précision dans des délais raisonnables. Il n'est pas possible non plus d'introduire une notion qui est à la fois vague et ample comme celle d'organisation criminelle sans bouleverser l'économie de notre Code pénal.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes ralliés à la solution du Conseil fédéral qui n'est sans doute pas une solution idéale mais qui est immédiatement praticable et qui, au surplus, ne fait qu'anticiper sur une révision des dispositions sur la confiscation d'une part, et sur l'organisation criminelle d'autre part.

En revanche, le groupe libéral s'opposera aux deux propositions de minorité qui vous sont présentées. Nous pensons que la notion d'organisation criminelle, qui a valu quelques quolibets de la part du Professeur Stratenwerth au législateur puisque, selon lui, ce dernier combat cette notion tout en l'introduisant lui-même, figure au chiffre 2, lettre a; elle ne présente aucune difficulté parce que celui qui agit comme membre d'une organisation criminelle sait qu'il fait partie d'une telle organisation. Il n'y a donc pas de difficulté, ici, à aggraver la peine d'un tel individu.

En revanche, si l'on devait introduire, comme le propose l'amendement Salvioni, déjà à l'alinéa premier, la notion d'organisation criminelle, on s'éloignerait d'un concept clair et solide parce que l'on devrait présumer, au sens de l'alinéa premier, que de l'argent apporté par quelqu'un provient d'une organisation criminelle. Là il y a deux hypothèses, finalement c'est la sécurité du droit qui souffrirait et l'on aboutirait à des condamnations non seulement par négligence, mais de gens qui auraient véritablement pris les précautions nécessaires sans déceler si une organisation criminelle se dissimulait derrière l'argent apporté.

Nous repoussons également la proposition Rechsteiner, précisément parce qu'il nous semble que l'article 305ter pose le problème de manière correcte en ce qui concerne l'obligation de diligence et que, dès lors, il ne convient pas d'introduire la notion de négligence dans l'article 305bis.

Nous aimerions conclure avec quelques remarques générales. Le commerce de drogue et la rançon de personnes enlevées sont deux crimes que tout le monde dans cette salle s'accorde à considérer comme odieux et devant être combattus par tous les moyens possibles. Ce sont des crimes évidents contre les droits de l'homme; ce sont des crimes qui, notamment pour le commerce de drogue, s'attaquent à ce qui constitue un des biens les plus précieux de nos civilisations occidentales, je veux parler de nos enfants. Je rappelle que le trafic de drogue est plus facile à combattre lorsqu'il s'agit d'attraper des passeurs que lorsqu'il s'agit de découvrir qui a blanchi de l'argent sale. La drogue est plus facile à déterminer, c'est une matière plus claire que l'argent qui peut servir à des usages extrêmement divers.

Cela signifie que, si nous nous rallions sans réserve aux dispositions qui permettent de lutter contre ceux qui tirent profit de manière absolument odieuse et scandaleuse du trafic de drogue, nous considérons qu'il est aussi du devoir des autorités de lutter, sous toutes ses formes, contre le trafic et la consommation de drogue. Comment peut-on punir ceux qui tirent bénéfice du trafic de drogue tout en affirmant que la consommation est une chose parfaitement licite?

Dans ces conditions, le groupe libéral vous invite à entrer en matière sur le projet qui vous est soumis et à vous opposer aux propositions de la minorité.

M. Maitre: Dans sa conception, notre Code pénal remonte au début de ce siècle. Certes, différentes révisions ont permis de le réadapter dans des domaines particuliers.

Aujourd'hui, certains scandales mis à jour au cours de ces dernières années montrent que la place financière suisse est exposée à la criminalité internationale. Cela marque de toute évidence l'opinion publique qui est, à juste titre, inquiète notamment des ravages que cause le trafic des stupéfiants. En outre, cela atteint la réputation de la place financière helvétique.

Notre pays est évidemment visé parce qu'il est un marché financier libre et que nous avons le privilège de bénéficier de services de haute qualité, enfin parce qu'il connaît une stabilité politique et juridique. Tous ces atouts, qui doivent être en principe au service des honnêtes gens et des affaires saines, sont – il ne faut pas se faire d'illusion – d'un attrait tout aussi fort et puissant pour les manoeuvres criminelles d'organisations qui engagent de considérables moyens financiers et qui sont passées expertes dans l'art de la dissimulation et du camouflage. Pour lutter contre une telle criminalité organisée qui sait utiliser à son profit les techniques financières les plus sophistiquées, notre Code pénal est devenu inadapté. Aujourd'hui, les autorités de répression pénale font, si vous me permettez cette image, un peu figure d'unijambistes face à des coureurs de cent mètres qui sont de surcroît fortement dopés.

Certes, un dispositif a été mis en place: l'obligation de témoigner en justice, de renseigner les autorités de poursuite pénale, le développement de l'entraide judiciaire, etc., toutes choses importantes, mais on constate aujourd'hui que c'est insuffisant. Il s'agit véritablement, pour saisir les opérations criminelles de blanchissage d'argent liées notamment au trafic de drogue, de redonner des bras à un Code pénal qui, sur ce point, est devenu complètement manchot.

La révision proposée par le Conseil fédéral est donc nécessaire et urgente. C'est parce qu'elle est urgente et que notre travail de législateur ne souffre aucun retard que nous avons admis d'aller de l'avant, alors même que certains aspects de la question doivent encore être approfondis. C'est la raison pour laquelle votre commission a souhaité traiter certains points par un postulat, pour donner une indication politique à des révisions déjà engagées par le Conseil fédéral, par le biais de commissions d'experts: il s'agit notamment de la notion même d'organisation criminelle, le problème de la punissabilité des personnes morales, la révision de l'ensemble du dispositif relatif à la confiscation.

C'est également parce que nous estimons que cette révision est urgente que cela nous conduit à rejeter les propositions de la minorité. Tout d'abord, la proposition de M. Salvioni pose, il est vrai, une question pertinente, mais nous avons constaté, à ce stade de notre examen, que nous n'avions pas encore les moyens de trancher avec la précision suffisante cette délicate question, soit celle de la notion d'organisation criminelle. D'où le postulat de votre commission.

Ensuite, la proposition Rechsteiner, qui consiste à envisager le fait que le délit serait également puni s'il est commis par négligence, ne nous paraît pas pouvoir être retenue, non seulement en raison de l'urgence de la révision, mais parce qu'elle introduirait une sorte d'insécurité juridique dans un domaine où l'appréciation est assez délicate, et surtout parce qu'elle conduirait à remettre en cause la cohérence même du projet. Il ne faut pas oublier que le Conseil fédéral, en nous soumettant son texte, a fait oeuvre de cohérence. En effet, les articles 305bis et 305ter forment un tout. Il nous paraît nettement plus cohérent de créer un délit *sui generis* qui est celui du défaut de vigilance en matière d'opérations financières. C'est par ce moyen que le but poursuivi par la proposition Rechsteiner est mieux atteint que par l'introduction du concept de négligence à l'article 305bis et toute l'insécurité juridique qui en découlerait.

Quelques mots pour conclure sur le rôle que devront nécessairement jouer les cantons à la suite de cette révision: je pense que nous pouvons mettre au point l'instrument législatif le mieux adapté, le plus perfectionné, cela ne servirait pas à grand-chose si les cantons ne se sont pas donné les moyens adéquats de l'utiliser. Certains d'entre eux ont fourni des efforts extrêmement sérieux dans ce sens, notamment sous l'impulsion de magistrats judiciaires, courageux et décidés. En revanche, d'autres ont encore beaucoup à faire et il ne faut pas se le dissimuler. Cela coûtera cher à certains états cantonaux

qui devront s'organiser de manière efficace et se doter de moyens nouveaux.

Cette révision a non seulement une portée juridique et politique considérable. C'est plus encore une question d'éthique qui nous est soumise. Le groupe démocrate-chrétien vous recommande résolument l'entrée en matière.

M. Cotti, rapporteur: Je constate que personne ne s'oppose à l'entrée en matière. Je reviendrai, lors de la discussion par articles, sur les arguments ayant pour objet la punissabilité de la négligence ou l'introduction du critère de l'organisation criminelle dans l'article 305bis, alinéa premier.

Tous ont reconnu ici l'urgence et la nécessité de légiférer. En effet, le blanchissage d'argent est une notion générale qui comprend tous les actes tendant à remettre dans le cycle économique les bénéfices provenant du crime. Les nouveaux investissements peuvent avoir lieu dans des entreprises licites ou non. C'est un acte extrêmement important pour le crime international. C'est à ce niveau que nous avons la possibilité d'intervenir en augmentant l'efficacité de notre système judiciaire.

C'est ce que nous cherchons à réaliser par l'intermédiaire de la proposition que nous vous soumettons. D'une part, nous pouvons obtenir la confiscation du capital qui permet le travail de l'organisation criminelle et, d'autre part, le «paper trail», la trace de l'argent, peut nous amener au coeur de l'organisation. Il n'est donc pas question de tolérer la délinquance internationale dont l'importance économique égale celle des plus grandes entreprises licites, comme quelqu'un vient de l'affirmer.

Il faut tout de même reconnaître que les solutions émanant d'une minorité ne sont pas forcément meilleures que celles de la majorité. La meilleure loi est celle que nous sommes à même de rédiger et d'adopter dans un délai acceptable et qui est susceptible d'adaptation. C'est la proposition que nous vous présentons, jointe au postulat de la commission.

M. Rechsteiner a affirmé que la commission a fait une «Alibiübung». Tel n'est pas le cas. Nous verrons dans le futur si notre solution est bonne. Mais vous qui vous référez souvent au modèle américain, sachez qu'il y a quelques jours la *Neue Zürcher Zeitung* publiait un article indiquant que les responsables de la politique antidrogue aux Etats-Unis dénonçaient l'insuccès de leur législation. En définitive, ils disaient que pour aller au fond du problème il fallait commencer par combattre la vente et la consommation de la drogue, ce qui rappelle un peu l'exposé du porte-parole du groupe libéral, M. Leuba. Aux Etats-Unis, on constate donc une déception.

Je ne peux par conséquent pas exclure que les règles que nous vous soumettons aient le même résultat en Suisse. Toutefois, certains signes sont favorables. Il y a quelques jours, je lisais dans la presse que les effets positifs de la législation que nous mettons sur pied se sont déjà fait sentir. On indiquait en effet que les responsables américains du crime de recyclage, du fait que nous sommes en train d'adopter de nouvelles normes et que la législation canadienne est plus perméable, ont décidé d'abandonner complètement la filière suisse au profit de la filière canadienne. A mon avis, c'est un succès du point de vue de la prévention générale. Mais si ce relief est un motif de satisfaction, il faut également penser que ces règles antidrogue et contre le blanchissage doivent être coordonnées le plus rapidement possible sur le plan international, faute de quoi les criminels, très habiles à utiliser les lacunes de la législation, poursuivront tranquillement leur travail de recyclage. Il est peut-être plus urgent de nous engager ensemble à un travail de coordination des législations internationales que de nous pencher sur toutes les virgules d'un texte de loi qu'on nous propose.

Bonny, Berichterstatter: Ich will es relativ kurz machen, weil wir Gelegenheit haben, in den Detailberatungen zu den Anträgen der Herren Salvioni und Rechsteiner Stellung zu nehmen. Ich möchte zum Grundsätzlichen noch folgendes bemerken. Ich bin dankbar für diese Debatte, sie hat unseren Eindruck in der Kommission bestätigt. Wir hatten in der Kommission nie das Gefühl, dass wir das Ei des Kolumbus gefunden hätten.

Dieses gibt es vorläufig noch gar nicht, nirgends auf der Welt. Wir sind aber doch der Meinung, dass wir auf dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Weg einen Schritt weiterkommen und dass wir endlich mit der Bekämpfung dieser Geissel Ernst machen müssen. Herr Rechsteiner hat zu Recht gesagt, es sei wichtig, auch an das Ansehen der Schweiz zu denken. Er hat vor allem mit den Banken und Versicherungen argumentiert. Wir wollen uns aber klar vor Augen führen, dass es auch andere Erscheinungen gibt, die dem Bild der Schweiz im Ausland ebenfalls nicht förderlich sind. Denken wir nur an die Drogenpolitik mit den Stichworten Platzspitz oder Kleine Schanze. Das ist für unser Image im Ausland ebenfalls alles andere als förderlich.

Bei all dem – das ist mein Hauptanliegen – müssen wir anpassen, dass wir nicht zu irgendwelchen legislatorischen oder gar polizeilichen Rundschlägen ansetzen. Wenn Herr Thür zum Beispiel sagt, man hätte viel mehr tun können und tun sollen, muss ich ihn darauf aufmerksam machen, dass das Betäubungsmittelgesetz in Artikel 19 wohl eine Möglichkeit gibt, aber eben nur in einem ganz bestimmten Zusammenhang. Die Puk sagt in ihrem Bericht dazu: «Die Strafbarkeit hängt indessen vom Nachweis ab, dass das in Empfang genommene Geld unmittelbar wieder für den Drogenhandel eingesetzt wird. Der Vorsatz, das heisst die Kenntnis, dass das Geld der Finanzierung des Drogenhandels dient, ist in der Regel nur schwer nachzuweisen.» Damit möchte ich nur andeuten, wie wichtig es ist, dass wir endlich klare Rechtsgrundlagen schaffen. Wir wollen nicht, dass irgendwelche Behörden auf mangelhaften Rechtsgrundlagen aktiv werden.

Die Frage der Rechtsstaatlichkeit scheint mir auch im Zusammenhang mit der Diskussion um die Fahrlässigkeit von Bedeutung. Fahrlässigkeit ist nach Artikel 18 des Strafgesetzbuches pflichtwidrige Unvorsichtigkeit. Sie ersehen daraus, dass die Pflichten umschrieben werden müssen. Und hier liegt der Hund begraben: Es ist im jetzigen Zeitpunkt gar nicht möglich, diese Pflichten zu umreißen. Wir würden uns also auf einem sehr unsicheren Terrain bewegen, und da ziehe ich eigentlich den Weg vor, den der Bundesrat bei dieser Vorlage verfolgt hat.

Er hat nämlich nicht nur diesen neuen Artikel 305ter vorgesehen, er hat zusätzlich noch gewisse Verschärfungen im Grundtatbestand bei Artikel 305bis vorgenommen.

1. Er hat den Eventualvorsatz eingebaut, indem er sagt: «.... die, wie er weiss oder annehmen muss». Der *dolus eventualis* ist also eingeschlossen.

2. Er hat auch eine Verschärfung vorgenommen, indem er im Gegensatz zu den Vorlagen der Studienkommission ausführt: «.... wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung zu vereiteln» Damit wird natürlich die Beweislage wesentlich günstiger und der Artikel griffiger.

Mit diesen Hinweisen möchte ich auch dem Vorwurf entgegenzutreten, hier fände eine Alibiübung statt. Es kann also keine Rede von Alibiübung sein. Wir sind aber ehrlich genug zu sagen: Mit dieser Vorlage allein haben wir im Strafgesetzbuch immer noch nicht alle nötigen Vorkehrungen getroffen. Das ist meines Erachtens der Stand der Dinge.

Bundesrat Koller: Zunächst möchte ich Ihnen für die positive Aufnahme dieses bundesrätlichen Entwurfs herzlich danken. Der Bundesrat ist in der Tat überzeugt, dass er Ihnen – vor allem auch bei Berücksichtigung des Faktors Zeit – mit dieser Kombination einer neuen Strafnorm über die Geldwäscherei und einer Bestimmung über die mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften ein Optimum in bezug auf die künftige Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und der damit verbundenen Geldwäscherei unterbreitet.

Zunächst ein Wort zum Phänomen der Geldwäscherei: Diese Erscheinung und das damit eng verbundene Phänomen des organisierten Verbrechens sind relativ neu. Unser Land hatte damit erstmals in den siebziger Jahren zu tun, und zwar vor allem in Form von Rechtshilfesuchen aus den USA. Das hat damals bekanntlich dazu geführt, dass wir bereits im Jahre 1973 ein Rechtshilfeabkommen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten abgeschlossen haben, das im Sinne einer Pioniertat erstmals Normen über die gegenseitige

Rechtshilfe auch bei Tatbeständen des organisierten Verbrechens enthielt. Dieses organisierte Verbrechen hat in den letzten zehn Jahren durch die Ausweitung des internationalen Drogenhandels eine geradezu exponentielle Ausdehnung erfahren. Von der Uno wird heute der Umsatz von illegalen Betäubungsmitteln weltweit auf jährlich rund 300 Milliarden Dollar geschätzt.

Während die traditionelle Bekämpfung des illegalen Betäubungsmittelhandels ursprünglich vor allem bei den Händlern ansetzte, sind in jüngster Zeit die Geldströme immer deutlicher als eigentliche Schwachstellen des internationalen organisierten Verbrechens erkannt worden. Sie sind denn auch Ansatzpunkt der amerikanischen Politik auf diesem Gebiet. Ein bekannter amerikanischer Senator hat gesagt, es sei leichter die finanziellen Geschäfte der Schlüsselfiguren des organisierten Verbrechens zu erfassen, als sie beim Drogenhandel zu erwischen.

Das auch international relativ neue Interesse an der Geldwäscherei – ich darf Sie daran erinnern, dass die führende amerikanische «Money Laundry Act» aus dem Jahre 1986 stammt – ist somit einerseits ermittlungstechnisch begründet. Andererseits aber macht die Fähigkeit von Verbrechensorganisationen, derart ungeheure Summen zusammenzuziehen und für ihre Zwecke einzusetzen, gerade ihre besondere Gefährlichkeit aus.

Das Problem der Geldwäscherei hat daher heute zweifellos weltweite Dimensionen angenommen, und es kann ihm nur in enger internationaler Zusammenarbeit wirksam begegnet werden. Dass der Schweiz, dem immerhin viertgrössten Finanzplatz der Welt, hierbei eine ganz besondere Bedeutung zukommt, versteht sich eigentlich von selbst, denn leider profitiert auch das organisierte Verbrechen von den bekannten Qualitäten dieses Finanzplatzes – nämlich vom freien Kapitalverkehr, vom Schutz der Vertrauensbeziehungen zwischen Finanzinstitut und Kunden sowie von der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Stabilität unseres Landes. Daher ist es unsere Aufgabe, den Missbrauch unserer Institutionen auf diesem Gebiete intensiv zu bekämpfen. Es steht der Schweiz als bedeutendem Finanzplatz auch gut an, mit dieser Gesetzgebung in Europa geradezu eine Pionierrolle zu übernehmen.

Der Begriff der Geldwäscherei hat sich wegen seiner Anschaulichkeit rasch etabliert. Zwar wissen wir schon von den Römern her, dass Geld nicht stinkt; Herkunft und Zugehörigkeit von Vermögenswerten lassen sich aber durchaus feststellen. Verbrechensorganisationen haben daher alles Interesse daran, die Spur zurück zur kriminellen Tat zu verwischen. Die Wege, deren sich das organisierte Verbrechen dabei bedient, sind uns weitgehend bekannt. In Zusammenarbeit mit den Ländern der G-7, der Gruppe der grössten Industrienationen, und weiteren wichtigen Wirtschaftsplätzen, haben wir die Struktur der Geldwäscherei analysiert. Dabei hat sich gezeigt, dass zwar immer noch relativ viel Bargeld durch Kuriere über Landesgrenzen transferiert wird, aber selbstverständlich werden im Zeitalter des elektronischen Zahlungsverkehrs längst auch viel komplexere und raffiniertere Techniken angewandt, so etwa die Dazwischenschaltung von in- und ausländischen Gesellschaften, die Ausnutzung von Berufsgeheimnissen sowie eine ganze Palette von Scheingeschäften. Der Phantasie des organisierten Verbrechens sind hier zweifellos keine Grenzen gesetzt.

Dass derartige Verhaltensweisen an einem so bedeutenden Finanzplatz wie dem schweizerischen nicht spurlos vorübergehen, ist eine Selbstverständlichkeit. Leider mussten wir gerade auch in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Pizza- und der Libanon-Connection feststellen, dass unser geltendes Recht auf dieses neuartige Phänomen des organisierten Verbrechens und der damit verbundenen Geldwäscherei schlecht vorbereitet ist.

Zwar ist das geltende Recht in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Geldwäscherei nicht vollständig hilflos. Wir haben im Jahre 1975 das Betäubungsmittelgesetz dahingehend geändert, dass Transaktionen, die der Finanzierung des Drogenhandels dienen, strafbar sind. Sobald jedoch eine Rückführung von Gewinnen und nicht die nachweisliche

Reinvestition dieser Gelder in Drogen vorliegt, kommen wir an die Grenzen dieser Norm.

Ganz Ähnliches gilt auch für den Tatbestand der Hehlerei. Dieser erfasst nach dem geltenden Strafrecht die sogenannte Ersatz- oder Erlösehehlerei nicht. Auch verlangt er, dass die sogenannte Vortat ein Vermögensdelikt ist, was beispielsweise beim illegalen Drogenhandel nicht der Fall ist.

Auch die Personenbegünstigung, ein weiterer Tatbestand unseres Strafgesetzbuchs, erfasst die Geldwäscherei nicht, weil sie den Sachverhalt betrifft, dass Personen der strafrechtlichen Verfolgung entzogen werden. Hier aber geht es nicht um Personen, sondern um die deliktische Beute oder ihr Surrogat, also um Vermögenswerte.

Der Bundesrat ist zur Ueberzeugung gelangt, dass neue Strafnormen auf diesem Gebiet unbedingt nötig sind. Dabei muss der Objektivität halber doch daran erinnert werden, dass selbst die Expertenkommission, welche im Jahre 1983 die Revision der Vermögensdelikte vorbereitete, diese Lücke in unserem Strafgesetzbuch noch nicht erkannt hat. Es waren Praktiker, die am Juristentag 1985 auf diese wichtige Lücke unseres Strafgesetzbuchs aufmerksam gemacht haben, besonders zu nennen sind hier die Bezirksanwältin Irma Weiss und der ehemalige Staatsanwalt Paolo Bernasconi. Herr Bernasconi ist in der Folge denn auch beauftragt worden, einen Vorschlag für neue Strafnormen über die Geldwäscherei auszuarbeiten; dieser Vorschlag konnte dann im Jahre 1987 in die Vernehmlassung gegeben werden.

Wenn Ihnen der Bundesrat heute vorschlägt, die neue Geldwäschereistrafnorm auf der Basis des Vorschlags Bernasconi zu realisieren und nicht auf der Grundlage eines neuen Straftatbestands über das organisierte Verbrechen, wie das Herr Professor Stratenwerth vorschlägt, dann vor allem deshalb, weil der Vorschlag von Herrn Bernasconi in die Vernehmlassung geschickt werden konnte und uns daher einige Garantie für eine gut abgestützte und damit wirksame Strafnorm gibt. Würde man demgegenüber auf die Variante von Herrn Stratenwerth einschwenken, müsste eine ganz neue Norm geschaffen, begründet und darüber wieder ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Schon aus diesen rein praktischen Gründen hätte ein solcher Weg einen Zeitverlust von weiteren zwei Jahren zur Folge.

Es bestehen aber auch dogmatische Gründe dafür, dass wir Ihnen mit der Mehrheit der Expertenkommission einen Vorschlag auf der Basis des Vorentwurfs von Herrn Bernasconi unterbreiten. Wir sind nämlich überzeugt, dass das Problem des organisierten Verbrechens künftig von unserem Strafgesetzbuch geregelt werden muss, dies aber im Allgemeinen und nicht im Besonderen Teil. Denn richtigerweise ist das organisierte Verbrechen eine Teilnahmeform, die mehrere mögliche Delikte betrifft, beispielsweise Entführung oder Waffenhandel. Das organisierte Verbrechen hat keineswegs nur einen engen Konnex mit dem Tatbestand der Geldwäscherei.

Es waren also praktische und dogmatische Ueberlegungen, die zum Vorschlag des Bundesrates geführt haben.

Der Bundesrat hatte im übrigen vor allem zwei Grundentscheide zu treffen. Zunächst galt es, Rechtsguttypus und Einordnung des neuen Vorsatztatbestandes festzulegen. Wie Sie wissen, hat sich der Bundesrat in diesem Zusammenhang für ein Rechtspflegedelikt entschieden. Die Geldwäscherei dient dem Verschleiern des kriminellen Ursprungs der Gelder. Damit wird der staatliche Zugriff, die Einziehung der Vermögenswerte, vereitelt. So wie die Personenbegünstigung den Täter dem Strafverfahren und der Strafe entzieht, vereitelt die Sachbegünstigung das Verfahren gegen die Sache und die Einziehung. Für diese Konstruktionsform haben sich neben Herrn Bernasconi in seinem Vorentwurf auch die Mehrheit der Studienkommission und nun auch die nationalrätliche Kommission ausgesprochen.

Der zweite Grundsatzentscheid, den wir zu treffen hatten, betraf die Frage, ob wir nur die vorsätzliche oder auch die fahrlässige Begehung unter Strafe stellen wollten. Wie Sie sich erinnern, hat diese Frage zu Beginn des Jahres hohe Wellen geworfen. Heute haben sich diese Wellen glücklicherweise geglättet, weil offenbar weite Kreise eingesehen haben, dass die Kombination von vorsätzlicher Geldwäscherei und mangeln-

der Sorgfalt bei Geldgeschäften die bessere Lösung ist. Wir haben ja im bundesrätlichen Vorschlag nicht einfach auf die fahrlässige Begehung verzichtet, sondern stattdessen eine neue Strafnorm in Form eines sogenannten abstrakten Gefährdungsdelikts aufgestellt, das sich auf die mangelnde Sorgfalt bei der Entgegennahme von Geldern bezieht. Ein solches abstraktes Gefährdungsdelikt hat gegenüber einem Fahrlässigkeitstatbestand meiner Meinung nach zwei ganz entscheidende Vorteile.

Ich möchte Ihnen den Unterschied an einem Beispiel aus dem Strassenverkehr erläutern. Wenn es aufgrund eines Fehlverhaltens im Verkehr zu einem Schaden kommt, muss man die Kausalität von Verhalten und Schaden und die Fahrlässigkeit, also die Nichtbeachtung der nötigen Sorgfalt, nachweisen. Demgegenüber wird beim abstrakten Gefährdungsdelikt die Strafbarkeit vorverschoben. Beispielsweise wird bereits das Ueberfahren der Sicherheitslinie als solches als strafbar erklärt. Ganz Ähnliches schlagen wir Ihnen nun in Form dieses Artikels 305ter vor, indem wir alle im Finanzbereich berufsmässig Tätigen verpflichten, bei der Entgegennahme und Verwaltung von Geldern nach dem wirtschaftlich Berechtigten zu forschen. Wir sind zutiefst überzeugt, dass wir an die schmutzigen, die kriminellen Gelder vor allem über die verdächtigen Personen herankommen.

Das Prinzip, dass jeder im Finanzsektor Tätige seinen Kunden kennen und einen gewissen Minimalstandard an Sorgfalt aufwenden muss, ist der neue Ansatz dieses Artikels 305ter. Er hat gegenüber einem Fahrlässigkeitsdelikt vor allem zwei Vorzüge: erstens den Vorzug der Klarheit und zweitens denjenigen der Effizienz. Das im Strafrecht geltende Prinzip «Keine Strafe ohne Gesetz» verlangt nämlich vom Strafgesetzgeber, dass er nur Verhalten bestraft, das für die Betroffenen, für die Normadressaten, auch tatsächlich als strafbar erkennbar ist. Das heisst, wir müssen den Normadressaten die Sorgfaltspflichten, die sie einzuhalten haben, um nicht strafbar zu werden, auch tatsächlich benennen können. In Artikel 305ter tun wir dies, indem wir die Pflicht aufstellen, den wirtschaftlich Berechtigten zu identifizieren. Diese Lösung ist nicht nur klarer, sie ist auch effizienter, weil sie das strafbare Verhalten bereits in die Phase der Kontaktnahme zwischen dem Vertreter beispielsweise der Bank und seinem Kunden vorverschiebt, währenddem bei einem Fahrlässigkeitsdelikt die deliktische Herkunft der Gelder immer noch bewiesen werden müsste. Dieser Beweis ist anerkanntermassen oft schwierig zu erbringen.

Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zu den einzelnen Tatbestandsmerkmalen der beiden Artikel. Bei Artikel 305bis knüpfen wir in bezug auf den objektiven Tatbestand bewusst an die Vermögenswerte an, d. h. an das genau gleiche Tatbestandsmerkmal, das auch die Einziehungsvorschrift von Artikel 58 vorsieht. Wir verlangen, dass diese Vermögenswerte aus Verbrechen herrühren müssen, womit wir Bagatellfälle ausschliessen.

Als Tathandlung kommen drei Varianten in Frage. Neben der eigentlichen Vereitelung der Einziehung umfasst der Text ausdrücklich – in Uebereinstimmung mit der Formulierung der Uno-Konvention gegen den Betäubungsmittelhandel aus dem Jahre 1988 – auch die Vereitelung der Ermittlung der Herkunft und der Auffindung als weitere Tatbestandsformen. Wesentlich ist dabei allerdings, dass der Nachweis der eigentlichen Vereitelung nach allen drei Varianten nicht erbracht werden muss. Es reicht, dass die Handlung geeignet ist zu vereiteln. Hierin liegt ein bedeutender Fortschritt gegenüber dem Vorentwurf von Herrn Bernasconi, der die Beweishürden unserer Auffassung nach zu hoch gesteckt hatte. Beim subjektiven Tatbestand knüpfen wir an den Hehlereitstatbestand an; die Formulierung «annehmen muss» meint, wie beim Hehlereitstatbestand, den Eventualvorsatz und nicht etwa die fahrlässige Begehung.

In bezug auf die Ziffern 2 und 3 von Artikel 305bis möchte ich lediglich darauf hinweisen, dass der Katalog der schweren Fälle nicht abschliessend ist, sondern lediglich die wichtigsten Regelbeispiele enthält; Ziffer 3 hält ausdrücklich fest, dass der Geldwäschereitstatbestand auch gilt, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde.

Bei Artikel 305ter scheint mir noch eine Bemerkung in bezug

auf den Täterkreis nötig. Die Ratio der Norm von Artikel 305ter ist ohne Schwierigkeit erkennbar. Artikel 305ter soll über den traditionellen Bankensektor hinaus die gesamte Finanzbranche auf denselben Identifikationsstandard verpflichten.

«Wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft», erfasst alle Angehörigen der Finanzbranche. Ausschliessen wollen wir nur den Sektor der Warenproduktion und des Warenhandels, soweit nicht die Wertübertragung im Vordergrund steht.

Sie haben der Botschaft entnehmen können, dass es viele eindeutige Zuordnungen gibt, dass es aber auch Berufskategorien gibt, die sich im Grenzbereich bewegen. Während es nämlich keinerlei Probleme aufwirft, den Bankier, den Treuhänder, den Geschäftsanwalt, den Edelmetallhändler, den Geldwechsler und ähnliche Berufe der Finanzbranche zuzuordnen, können etwa die Juwelieri oder Galeristen, je nachdem, wo sie ihren Geschäftsschwerpunkt haben, als Grenzfälle bezeichnet werden. Immerhin, das Prinzip ist klar, die Botschaft enthält Richtlinien für die Abgrenzung. Die exakte Zuordnung im einzelnen kann gefahrlos der Judikatur überlassen werden.

Bei der inhaltlichen Bestimmung der neuen Vorschrift über die Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten lehnen wir uns ganz bewusst an die bestehende Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken bei der Entgegennahme von Geldern an. Ich verweise insbesondere auf Artikel 3 und 4, wo ausgeführt ist, dass sich der wahre Berechtigte nicht hinter Strohmännern und Sitzgesellschaften soll verbergen können. Diese wirtschaftliche Betrachtungsweise, die wir hier einführen, ist uns übrigens auch aus anderen Gebieten, etwa dem Zivilrecht, bekannt. Ich erinnere an den Durchgriff bei juristischen Personen im Strafrecht, aber auch etwa im Steuerrecht oder bei der Lex Friedrich. Die Formel entspricht schliesslich den Erklärungen des sogenannten Cooke-Committee der Bank für internationalen Zahlungsausgleich, wo betont wird, dass besondere Sorgfalt darauf zu verwenden sei, den wirtschaftlichen Eigentümer zu identifizieren.

Mit dem Passus « mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt » findet schliesslich das Verhältnismässigkeitsprinzip im Text ausdrückliche Erwähnung. Die Identifikationspflicht erfordert vom Adressaten keinen unzumutbaren, geschäftsschädigenden Aufwand. Für die Praxis sei auch hier auf die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken verwiesen. Es ist ganz klar, dass bei der Entgegennahme und Anlage von Geldern die Identifikationspflichten bedeutend weitergehen müssen und können als beispielsweise im elektronischen Interbankenverkehr.

Ich bin mir bewusst, dass eine erfolgreiche Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens alles andere als eine leichte Aufgabe ist. Das zeigen übrigens auch die grossen Bemühungen, die beispielsweise in den USA seit einiger Zeit im Gange sind. Die Vorlage über die Geldwäscherei und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzoperationen muss daher in einem gesetzgebungspolitischen Gesamtzusammenhang gesehen werden.

Wir möchten vorweg diese beiden neuen Strafnormen nun möglichst rasch in beiden Räten verabschieden. Dieses Schweizer Modell, das dürfen wir hier auch festhalten, hat übrigens im Ausland bereits für einiges Aufsehen gesorgt, beispielsweise bei der Europäischen Justizministerkonferenz. Eine neue Studie, herausgegeben vom deutschen Bundeskriminalamt und verfasst von Professor Meyer vom Max-Planck-Institut in Freiburg im Breisgau, empfiehlt dem deutschen Gesetzgeber gar unser schweizerisches Vorbild.

Das heisst nicht, dass sich der Bundesrat mit der Verabschiedung dieser beiden neuen Strafnormen auf diesem Gebiete zufriedengibt. Im Gegenteil, wir sind uns voll bewusst, dass im Anschluss an diese neuen Strafnormen über die Geldwäscherei auch der geltende Artikel 58 des Strafgesetzbuchs über die Einziehung einer Revision bedarf. Wir haben bereits eine entsprechende Studienkommission eingesetzt, die ihre Vorschläge zusammen mit der Revision des Vermögensstrafrechts bis Ende Jahr dem Departement einreichen wird.

Der Bundesrat ist aber auch gewillt, das generelle Phänomen des organisierten Verbrechens auf seine strafrechtliche Rele-

vanz hin neu zu überprüfen, obwohl bekanntlich ein früherer bundesrätlicher Vorschlag, die sogenannte kriminelle Vereinigung unter Strafe zu stellen, im Vernehmlassungsverfahren ganz entschieden auf Opposition gestossen ist.

Wir werden in diesem Zusammenhang auch das Problem der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Unternehmen noch einmal neu überprüfen und der Expertenkommission für die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches unterbreiten. Ich habe daher schon in der Kommission erklärt, dass der Bundesrat bereit ist, das einschlägige Postulat der Nationalratskommission vom 11. September 1989 entgegenzunehmen. Wir werden all dies sogar in einem vorgezogenen Verfahren tun. Aber wir möchten doch – und ich glaube, das ist der berechtigte Kerngehalt jüngster professoraler Kritiken –, auch wenn wir unter Zeitdruck handeln, im Gebiete des Strafrechts seriöse Gesetzgebungsarbeit leisten, die dann nachher auch Bestand haben kann.

Im übrigen ist eine interdepartementale Arbeitsgruppe daran, flankierende Massnahmen im Gebiete des Verwaltungs- und Zollrechts zu prüfen, beispielsweise eine allfällige Deklarationspflicht bei der Einfuhr grosser Geldsummen aus dem Ausland.

Auf dem Gebiete der Drogenkriminalität hat der Bundesrat unterdessen beschlossen, unsere Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels personell wesentlich aufzustocken, damit diese die ihr nach dem Betäubungsmittelgesetz zustehenden koordinierenden Aufgaben – sowohl im Verhältnis mit dem Ausland wie im Verhältnis zu den Kantonen – wieder effizient ausüben kann.

Wir arbeiten ferner mit bei den Beratungen im Rahmen des Europarates zur Ausarbeitung einer Konvention über Beschlagnahme und Einziehung, und der Bundesrat hat vor kurzer Zeit beschlossen, die Konvention der Vereinten Nationen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen vom 19. Dezember 1988 zu unterzeichnen.

Wir wirken auch in der sogenannten Financial Action Task Force against the Money Laundering der Gruppe der sieben grössten Wirtschaftsmächte aktiv mit. Sie sehen daraus, dass beide neuen Strafnormen Bestandteil einer Gesamtstrategie des Bundesrats zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und der Geldwäscherei sind. Ich bin zutiefst überzeugt, dass wir mit dieser Kombination zweier neuer Strafnormen Ihnen zurzeit das Optimum von dem vorschlagen, was in nützlicher Zeit realisiert werden kann. Angeblich Besseres, wie es in der öffentlichen Diskussion und morgen wahrscheinlich auch noch in diesem Rat präsentiert wird, ist – davon bin ich wirklich auch zutiefst überzeugt – der echte Feind des Guten, das es nun zu realisieren gilt.

Ich bitte Sie, in diesem Sinn auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 305bis (neu)

Antrag der Kommission

Ziff. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Salvioni, Braunschweig, Hafner Ursula, Rechsteiner, Thür, Ulrich)

.... herrühren oder einer kriminellen Organisation gehören, wird

Ziff. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ziff. 4 (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Rechsteiner, Braunschweig, Fankhauser, Hafner Ursula, Thür, Ulrich)

Wird die Tat fahrlässig begangen von einer Person, die berufsmässig mit Geld oder anderen Vermögenswerten handelt, sie zum Pfande nimmt, für Dritte erwirbt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft, ist die Strafe Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse.

Art. 305bis (nouveau)

Ch. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Salvioni, Braunschweig, Hafner Ursula, Rechsteiner, Thür, Ulrich)

.... qu'elles provenaient d'un crime ou d'une organisation criminelle, sera puni

Ch. 2, 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Ch. 4 (nouveau)

Majorité

Rejet de la proposition de la minorité

Minorité

(Rechsteiner, Braunschweig, Fankhauser, Hafner Ursula, Thür, Ulrich)

Si l'acte est commis par négligence par une personne qui, professionnellement, traite avec de l'argent ou d'autres valeurs patrimoniales, les prend en gage, les acquiert pour des tiers, les conserve, aide à les placer ou à les transférer, la peine sera l'emprisonnement jusqu'à un an, les arrêts ou l'amende.

Ziff. 1 – Ch. 1

M. Cotti, rapporteur: L'article 305bis contient avant tout les éléments constitutifs objectifs: l'auteur commet un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales provenant d'un crime. Il souligne ensuite les éléments constitutifs subjectifs: l'auteur commet cet acte en sachant ou en devant présumer qu'il s'agit de couvrir une origine criminelle. L'acte propre à entraver peut également résulter d'une omission, et il serait excessif d'exiger dans chaque cas d'espèce la preuve d'une entrave effective à l'identification de l'origine, à la découverte ou à la confiscation des valeurs. C'est un délit de mise en danger abstrait, l'attitude abstraite suffit.

Il incombe à la jurisprudence de développer des catégories d'actes typiques d'entrave. L'acte d'entrave a pour objet l'identification de l'origine, de la découverte ou de la confiscation. Ces formes d'entrave doivent servir les intérêts de l'enquête dans la lutte contre le crime organisé. Il ne s'agit que de protéger les enquêtes officielles des autorités de poursuite pénale. Les enquêtes administratives des autorités fiscales ou de la Commission des banques ne sont pas visées par cette norme. Par confiscation, on entend l'objet de l'article 58 du Code pénal qui, M. Koller, conseiller fédéral, nous l'assure, est en cours d'élaboration.

L'article 305bis ne pose pas, comme condition de punissabilité, l'ouverture d'une procédure de confiscation concrète.

Quant aux éléments constitutifs subjectifs, l'auteur savait ou devait présumer, cette formule n'entraîne ni responsabilité du fait de la négligence ni renversement du fardeau de la preuve au détriment d'un inculpé. Elle a une valeur déclaratoire, elle veut tout simplement souligner que le blanchissage d'argent commis intentionnellement peut aussi revêtir la forme du dol éventuel.

En règle générale, l'intention se réfère à l'ensemble des éléments constitutifs objectifs d'une infraction. L'auteur doit connaître l'origine criminelle des valeurs patrimoniales et savoir à quoi l'entrave se réfère. Le dol éventuel se réalise dans la mesure où l'auteur a envisagé l'origine criminelle des valeurs, tout au moins comme une possibilité et qu'il a commis l'infraction malgré cela.

Enfin, il faut souligner que le dessein d'enrichissement n'est pas un élément constitutif du délit. L'alinéa 2 prévoit des cas graves, dans lesquels la peine sera la réclusion pour cinq ans au plus ou l'emprisonnement, cumulée avec une amende d'un million de francs au plus.

Parmi les motifs d'aggravation, le Conseil fédéral et la commission, bien que l'infraction de base se réfère au modèle du délit contre l'administration de la justice, ont placé l'aspect du crime organisé seulement au niveau de la qualification. Le message nous indique quels sont les éléments sur la base desquels on considère l'existence d'une organisation criminelle qui devrait être composée de trois membres au minimum et constituée pour une certaine période ou un temps indéterminé. En outre, son activité devrait comprendre les infractions les plus graves, en particulier les actes de violence criminelle. Cette définition, évidemment insuffisante s'il s'agit de construire un délit de base, peut suffire du moins jusqu'au moment où l'on adoptera le nouvel article relatif à l'organisation criminelle dans la partie générale du Code pénal.

Deuxième élément qualifiant le délit: il faut avoir agi comme membre d'une bande formée pour se livrer de manière systématique au blanchissage d'argent. Cette notion fait partie des qualifications existantes et n'a pas donné lieu à discussion au sein de la commission.

Troisième élément d'aggravation: lorsque l'auteur a réalisé un chiffre d'affaires ou un gain important en se livrant au blanchissage d'argent, le chiffre d'affaires suffit, il n'est pas nécessaire que le bénéfice soit important.

Je reviens à la proposition de M. Salvioni, que la commission a rejetée par 12 voix contre 7. M. Salvioni aimerait compléter l'alinéa premier de l'article 305bis de la façon suivante: «L'auteur commet un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales provenant d'un crime ou d'une organisation criminelle.» Je souligne que la notion d'organisation ne se retrouve nulle part dans le Code pénal suisse. Organisation criminelle n'est pas un simple synonyme de la bande telle qu'elle est prévue comme élément qualifiant à l'article 137 concernant le vol, à l'article 139 concernant le brigandage et même à l'article 305bis, alinéa 2, lettre b.

Une organisation criminelle opérant généralement à l'étranger va au-delà de la bande, elle est plus efficace et, partant, plus dangereuse. Elle dispose régulièrement d'une puissance financière très souvent considérable. Composée de trois membres au minimum, elle est constituée pour une période indéterminée et son but est de commettre des crimes. L'organisation criminelle se distingue aussi par l'absence de scrupules dans ses activités qui comprennent les infractions les plus graves, en particulier les actes de violence criminelle.

Jusqu'ici, le Code pénal suisse ne connaît pas la notion d'organisation criminelle. Toutefois, le Code pénal contient depuis 1981 une disposition sur les groupements illicites, à savoir l'article 275ter, mais qui ne se rapporte qu'aux crimes et délits contre l'Etat et la défense nationale. Lors de la révision des dispositions sur les actes de violence criminelle, le Conseil fédéral avait proposé de réprimer l'association de malfaiteurs. Or, au cours de la procédure de consultation, ce projet a rencontré une telle résistance que le Conseil fédéral renonça à le présenter dans son message. Le terme de crime organisé et

de groupe criminel organisé joue en revanche un rôle important dans le traité de 1973 entre la Suisse et les Etats-Unis sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Le Conseil fédéral a chargé récemment un groupe d'experts d'étudier les possibilités de réprimer pénalement l'organisation criminelle. S'agissant là de questions juridiques très délicates, il semble judicieux d'attendre le rapport des experts, et notamment leurs réflexions sur la définition de la notion d'organisation criminelle ainsi que sur les moyens pénaux de réprimer les agissements d'une telle organisation ou de ses membres avant d'introduire ce terme dans le délit de base de l'article 305bis.

Dans ce sens, je vous propose, au nom de la commission, de repousser, du moins momentanément, la proposition de M. Salvioni.

Permettez-moi de dire encore quelques mots quant à la proposition de M. Rechsteiner relative à la punissabilité de la négligence qu'il voudrait introduire par le biais de l'alinéa 4 de l'article 305bis. La répression du blanchissage d'argent par négligence a été très soigneusement étudiée et si nous y avons finalement renoncé c'est, d'une part, par respect des fondements du droit pénal et, d'autre part, pour des raisons pratiques, notamment d'efficacité et d'efficience. En effet, en droit pénal, le principe de la délimitation exige de déterminer avec précision ce qui constitue une infraction. En l'occurrence, nous estimons que la sanction de la négligence irait à l'encontre de ce principe.

La solution retenue, à savoir la répression du défaut de vigilance dans le commerce d'argent, ne soulève pas de tels problèmes. Elle oblige celui qui s'occupe professionnellement de valeurs patrimoniales de tiers, à vérifier l'identité de l'ayant-droit économique, c'est-à-dire du client effectif, et à déclarer le non-respect de cette obligation, passible d'une peine, à l'instar de ce que prévoit la convention de diligence sur les banques. Cette norme a deux atouts majeurs: elle est non seulement claire et d'application facile pour les autorités, mais elle permet aussi à la branche concernée de s'y conformer sans pour autant mettre en danger le cours des activités licites. Cette formule a par ailleurs le grand avantage de limiter les difficultés lors de l'administration de la preuve. En effet, dans le cas du blanchissage d'argent par négligence, il faudrait en tout cas prouver que les valeurs patrimoniales provenaient d'un crime, ce qui peut entraîner des problèmes considérables. En revanche, selon la norme proposée, il suffit de prouver la violation de l'obligation, ce qui augmente sensiblement l'efficacité de la norme.

Le fait qu'aucun pays, y compris les Etats-Unis, ayant adopté une norme pénale sur le blanchissage d'argent, ne réprime le délit de négligence confirme à notre avis que nous sommes sur la bonne voie.

Bonny, Berichterstatter: Ich möchte etwas abgekürzt Artikel 305bis vorstellen. Die Gefahr bei dieser Vorlage ist ja, dass x-mal das gleiche wiederholt wird. Es ist keine kurze Vorlage. Ich finde eigentlich, dass dem Bundesrat mit diesem Artikel 305bis ein brauchbarer Wurf gelungen ist. Wichtig ist – um beim objektiven Tatbestand zu beginnen –, dass man nicht nur vom Geld spricht, sondern von Vermögenswerten. Es ist richtig, gerade mit Bezug auf die immer neuen Tricks, die von Geldwäschern verwendet werden, einen sehr weiten Begriff zu verwenden, der auch mögliche neue Tatbestände abdeckt.

Zweitens geht man davon aus, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen müssen. Es ergeben sich hier mit dem Begriff «herrühren» Beweisschwierigkeiten, die wir nicht negieren wollen, die aber unumgänglich sind, nämlich dass der Nachweis über die Herkunft erbracht werden muss. Bei dem objektiven Tatbestand ist eine ausserordentlich gute Lösung gelungen – man muss den Beweis nicht mehr antreten, dass der Täter die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung und die Einziehung vereitelt hat, sondern es genügt bereits, wenn man ihm nachweisen kann, dass er keine Massnahmen oder Handlungen vorgenommen hat, die geeignet sind, dies eben zu vereiteln. Hier geht es um so etwas wie ein abstraktes Gefährdungsdélit. Wir haben auch hier wieder eine Norm aufgestellt, die durchaus praktikabel und griffig ist. Beim subjektiven

Tatbestand geht es nicht nur um Vorsatz, sondern es geht auch um den Eventualvorsatz, also den Fall, dass jemand weiss oder annehmen muss, dass eine Handlung geeignet wäre, die Ermittlung der Herkunft zu vereiteln. Das muss vor allem beim Antrag von Herrn Rechsteiner bezüglich der Fahrlässigkeit in die Interessenabwägung mit einbezogen werden. Soweit der Grundtatbestand.

In Ziffer 2 haben wir die sogenannten schweren, die qualifizierten Fälle. Sie sind – das bitte ich zu beachten – mit einer wesentlich höheren Strafandrohung versehen, und es wird eine Aufzählung von drei Fällen vorgenommen, die aber nicht abschliessend ist. Der erste Fall ist der, dass der Täter als Mitglied einer Verbrechenorganisation handelt. Dazu gibt der Bundesrat in der Botschaft gewisse Hinweise. Zu einer Verbrechenorganisation gehören mindestens zwei Mitglieder. Es ist eine Organisation, die auf längere Zeit gebildet wurde und deren Aktivität auch schwerste Delikte umfasst. Hier setzt ja auch Herr Salvioni Minderheitsantrag an. Er bezieht sich zwar auf den Absatz 1, aber Herr Salvioni argumentiert, dieser Begriff finde sich schon in diesem Artikel, folglich müsse man wissen, was er beinhalte.

Soweit die Definition der Verbrechenorganisation, wie sie der Bundesrat in Absatz 2 vorsieht. Sie ist natürlich – das muss man offen zugeben – rudimentär. Sie genügt mit Bezug auf die Qualifikation des schweren Falles beim Täter. Die entscheidende Frage zum Antrag von Herrn Salvioni ist: Genügt diese Umschreibung der Verbrechenorganisation im Absatz 2 auch mit Bezug auf Absatz 1, wo es um einen neuen Straftatbestand geht? Da sind Zweifel sicher am Platze, und diese Argumentation war ausschlaggebend dafür, dass der Antrag von Herrn Salvioni in der Kommission abgelehnt worden ist.

Litera b dieses Absatzes 2 sieht vor, wenn der Täter «als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat». Die beiden Tatbestände in Litera a und b stehen sich ziemlich nahe. Man kann aber davon ausgehen, dass bereits zwei Personen genügen, um eine solche Bande zu bilden. Hier sind wir auf sicherem Boden, weil eine genügend breite und genügend entwickelte Bundesgerichtspraxis vorliegt. Bei Litera c heisst es: «... durch gewerbsmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.» Diese Umschreibung, vor allem mit Bezug auf die Gewerbsmässigkeit, wo ebenfalls eine umfassende Praxis vorliegt, sollte keine allzu grossen Schwierigkeiten bieten.

Dann kommt Ziffer 3. Damit die Bekämpfung der Geldwäscherei überhaupt richtig funktionieren kann, ist es richtig, dass in Abweichung von den anderen Rechtspflegedelikten im Strafgesetzbuch die im Ausland begangene und auch am Begehungsort strafbare Haupttat ebenfalls mit einbezogen wird. Bei der Begünstigung zum Beispiel kann nur eine Tat ins Recht gefasst werden, soweit sie in unserem Land geschieht. Die hier zum Beispiel von Professor Stratenwerth angebrachte Kritik ist etwas akademisch. Denn ein Kennzeichen der Geldwäscherei ist ja ihre Internationalität. Wenn nicht dieser Absatz 3 vorgesehen würde, wäre in der Tat der Vorwurf gerechtfertigt, wir hätten einen zahnlosen Artikel geboren.

Zum Schluss: Wir haben einen Minderheitsantrag von Herrn Rechsteiner mit Bezug auf die Fahrlässigkeit. Vieles wurde bereits erwähnt. Ich möchte nur noch die wichtigsten Argumente zusammenfassen, die dagegen sprechen:

Ich bin mit ihm einig: Es ist kein Argument, wenn man sagt, wir seien die ersten, die das machten. Wenn wir die ersten wären, die etwas Gutes machten, würde ich gerne mitmachen. Aber es gibt andere Argumente, die meines Erachtens wirklich überzeugend dafür sprechen, dass wir davon absehen sollten. Sie haben in der Kommission zu einer klaren Ablehnung geführt. Das Entscheidende ist – hier geht es um eine Frage der Rechtssicherheit –, wenn wir in diesem Zusammenhang von «pflichtwidriger Unvorsichtigkeit» sprechen, müssen wir diese Pflichten aufzählen und einigermaßen klar definieren. Davon kann nicht einmal bis jetzt auch ansatzmässig die Rede sein. Wir würden somit völlig im unsicheren tappen. Schon aus diesem Grund sollten wir vom Fahrlässigkeitstatbestand absehen.

Der Vorschlag Rechsteiner ist in meinen Augen dort kontra-

produktiv, wo es um den Nachweis geht, dass diese Vermögenswerte aus Delikten stammen. Viel effizienter ist die Lösung, die der Bundesrat als Alternative im Artikel 305ter vorschlägt. Danach sieht man es schon als abstraktes Gefährdungsdelikt an, wenn jemand die Identifikationspflicht – soweit er das berufsmässig macht – nicht mit der nötigen Sorgfalt vornimmt. Bereits dann kann er also ins Recht gefasst und bestraft werden. Es ist eine grosse und schwierige Aufgabe vor allem der Banken, ihre Schalterbeamten richtig zu instruieren. Aber hier bauen wir ja nicht auf dem Nichts auf, sondern auf der Sorgfaltspflichtvereinbarung, die schon seit einigen Jahren praktiziert wird.

M. Salvioni, porte-parole de la minorité: On a beaucoup parlé ici de blanchissage d'argent. Toutefois, une chose n'a pas été dite. Ce n'est pas seulement pour des raisons d'ordre moral ou éthique qu'il faut combattre le blanchissage. Il y a pire: avec le blanchissage, lorsque l'argent qui provient de la criminalité organisée se chiffre en centaines de milliards de dollars – tel est en effet, selon les estimations des experts, le montant qui circule en une année – et lorsque cet argent commence à déferler sur un pays, un phénomène de corruption s'ensuit immédiatement, corruption qui, elle, entraîne à son tour la formation d'une société parallèle, celle des corrompus.

Viennent ensuite les autres délits. Si vous regardez ce qui se produit dans les pays où cette situation existe, il n'y a pas un jour en Sicile où non seulement des membres de la mafia sont tués mais aussi les épouses, les enfants, les soeurs, les mères, des personnes qui ont osé avouer et collaborer avec la police. C'est pourquoi il faut faire très attention: il s'agit non seulement d'un combat contre la criminalité organisée, contre le blanchissage pour des raisons éthiques, mais aussi d'un combat pour la défense de la stabilité de la place financière suisse, pour la défense de la stabilité de notre pays.

Je voudrais vous rappeler que, dans le rapport, par ailleurs excellent, de la Commission d'enquête parlementaire qui vient d'être publié, on parle à diverses reprises du problème du blanchissage d'argent, de la «Geldwäscherei», et on en parle toujours en rapport avec le crime organisé – cf. pages 94, 106, 111, 114.

Le texte que le Conseil fédéral et la majorité de la commission vous proposent est un texte extrêmement limité, car il prévoit que le blanchissage d'argent ne soit puni que lorsque l'argent provient d'un crime, ce qui signifie qu'il faudra démontrer cas par cas et ponctuellement que l'argent en question provient directement d'un crime. Si l'on n'apporte pas cette preuve, l'argent ne pourra pas être confisqué, ce qui est la chose la plus importante, car ce n'est pas tant la condamnation d'un fonctionnaire ou d'un directeur de banque qui peut retenir les personnes qui agissent dans ce milieu d'utiliser les canaux financiers suisses, c'est surtout la peur de se voir confisquer l'argent, et c'est donc là qu'il faut viser. Si chaque fois il faut prouver que l'argent déposé en Suisse provient d'un crime, dans la plupart des cas on ne pourra rien faire, car toujours selon la commission d'enquête – page 116 du rapport: «L'attrait de la place financière suisse pour les blanchisseurs d'argent sale repose notamment sur leurs espérances de parvenir, sous le couvert de l'anonymat, à 'mélanger' les valeurs patrimoniales d'origine délictueuse à des fonds de marché gris qui sont tolérés et à des ressources financières légalement acquises.» Il est impossible d'intervenir contre ce type de criminel ou ce type d'organisation au moyen de cet article. C'est la raison pour laquelle j'ai essayé de récupérer le côté positif de la proposition du professeur Stratenwerth en précisant que non seulement l'argent qui provient d'un crime puisse être considéré comme un élément du recyclage ou du blanchissage d'argent, mais également l'argent qui provient d'une organisation criminelle.

On m'objectera qu'il n'y a pas de définition, mais le Conseil fédéral – et les rapporteurs l'ont cité – donne la définition exacte d'une organisation criminelle. Je cite la page 25: «Composée de trois membres au minimum, l'organisation se distingue de la bande formée pour se livrer au blanchissage d'argent, dans la mesure où elle est constituée en vue de commettre des crimes. Encore faut-il que d'une part l'organisation ne

soit pas constituée pour une certaine période ou un temps déterminé» En définitive, l'organisation criminelle est une organisation qui a été constituée pour commettre des crimes. Ce n'est donc pas très difficile de la définir.

Cette modification est importante et nous permettra d'agir au niveau international, car cette règle de droit formera la base de l'entraide judiciaire. Comme cette entraide s'étendra à l'Italie et à la France, où des juges risquent quotidiennement leur vie en poursuivant ces organisations criminelles, des requêtes arriveront de ces pays, des requêtes de séquestre d'argent fondées sur le fait qu'il s'agit d'argent appartenant à des personnes qui font partie d'une organisation criminelle; si vous n'acceptez pas ma proposition nous devons répondre qu'il nous faut la preuve que cet argent provient effectivement d'un crime, preuve qu'il sera tout à fait impossible de donner. On dira alors à ces juges, qui eux risquent leur vie, alors que, nous, nous sommes dans une situation encore assez confortable: «Messieurs, si vous n'êtes pas en mesure de prouver que cet argent provient d'un crime, nous ne pouvons pas vous accorder l'entraide.» C'est ce qui est arrivé jusqu'à maintenant, et c'est ce qui continuera à se produire si ma proposition est rejetée.

Aucun autre argument n'a été avancé contre ma proposition. En outre, et ce n'est pas seulement moi qui le dis, c'est le Professeur Stratenwerth qui a déclaré devant la commission: «Für eine Verurteilung wegen Geldwäscherei würde ja nicht genügen, dass irgendwelche Verdachtsmomente für die deliktische Herkunft der Vermögenswerte sprechen. Vielmehr müsste dafür nach den Regeln der schweizerischen Prozessordnungen der entsprechende Beweis erbracht werden.» C'est clair, si on n'accepte pas ma proposition, on ne pourra rien faire et cet article se bornera à nous permettre d'intervenir contre un petit escroc qui a apporté de l'argent dans une banque suisse. C'est un délit individuel, on peut prouver la provenance de l'argent, et on peut par conséquent intervenir. Mais lorsqu'il s'agit d'argent émanant d'organisations criminelles, comment serait-ce possible d'intervenir s'il faut démontrer que cet argent provient d'un crime – trafic d'armes, prostitution, séquestre de personnes – ou même d'affaires légales car ces organisations en ont également?

Je vous prie d'accepter cette proposition qui finalement se recoupe avec ce que la Commission d'enquête parlementaire nous a dit à la page 119: «Compte tenu du fait que des fonds provenant du trafic d'armes et de drogue empruntent de plus en plus les mêmes canaux du crime organisé, la Commission d'enquête parlementaire estime qu'il est urgent de réexaminer la pratique suivie jusqu'à présent. Si les bases légales s'avèrent insuffisantes à cet effet, il convient de les compléter.» Je vous prie de bien vouloir les compléter en acceptant ma proposition.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*

Strafgesetzbuch. Revision. Geldwäscherei

Code pénal. Révision. Blanchissage d'argent sale

| | |
|---------------------|--|
| In | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung |
| Dans | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale |
| In | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr | 1989 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | V |
| Volume | |
| Volume | |
| Session | Wintersession |
| Session | Session d'hiver |
| Sessione | Sessione invernale |
| Rat | Nationalrat |
| Conseil | Conseil national |
| Consiglio | Consiglio nazionale |
| Sitzung | 01 |
| Séance | |
| Seduta | |
| Geschäftsnummer | 89.043 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 27.11.1989 - 14:30 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1843-1858 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 20 018 029 |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.