

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Montag, 19. März 1990, Nachmittag
Lundi 19 mars 1990, après-midi

17.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Cavelti

Präsident: Ich heisse Sie zur letzten Woche dieser Frühjahrs-session herzlich willkommen und eröffne die heutige Sitzung. Wir kommen zur Behandlung der Traktandenliste. Wie Sie gehört haben, ist Herr Hefti entschuldigt, er ist leider erkrankt. Wir müssen deshalb seine dringliche Interpellation (90.382) von der Traktandenliste absetzen; je nach Entwicklung werden wir sie im Verlauf der Woche wieder darauf nehmen.

89.043

Strafgesetzbuch. Revision Geldwäscherei Code pénal. Révision Blanchissage d'argent sale

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Juni 1989 (BBl II, 1061)
Message et projet de loi du 12 juin 1989 (FF II, 961)
Beschluss des Nationalrates vom 28. November 1989
Décision du Conseil national du 28 novembre 1989

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Rhinow, Berichterstatter: Wir sprechen normalerweise von Geldwäscherei, wenn Vermögenswerte einer Verbrechenorganisation systematisch mit den Mitteln des Finanzmarktes getarnt werden, damit sie dem Zugriff der Strafverfolgungsorgane entzogen werden können und dabei in ihrem wirtschaftlichen Wert erhalten bleiben.

Spätestens seit der Publikation des Berichtes der Parlamentarischen Untersuchungskommission ist das Problem der Geldwäscherei auch einer weiteren Öffentlichkeit bewusst geworden.

Die Geldwäscherei hängt eng zusammen mit der Entwicklung des international organisierten Verbrechens und der Expansion des Drogenhandels, welche den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel voraussetzen. Das Organized crime weist einen hohen Kapitalbedarf auf und braucht respektive missbraucht deshalb vor allem zur Verschleierung der Herkunft der Vermögenswerte jene Finanzplätze, welche über effiziente und freie Finanzmärkte verfügen und die Diskretion in der Beziehung zum Kunden hochhalten.

Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass auch die Schweiz mit ihrem gut ausgestalteten Bankgeheimnis, ihrer hohen Qualität der Dienstleistungen und der politischen und rechtlichen Stabilität zur Geldwäscherei missbraucht werden kann. In einer ganzen Reihe von Fällen ist denn auch Geldwäscherei festgestellt oder mindestens vermutet worden. Solche Affären sind geeignet, dass Ansehen der Schweiz und ihres Finanzsektors schwer zu beeinträchtigen.

Die Kommission ist deshalb einstimmig der Meinung, dass die Schweiz alles Zumutbare unternehmen muss, um den Kampf gegen die Geldwäscherei aufzunehmen respektive entschieden fortzuführen. Sie stützt sich dabei – wie der Bundesrat und der Nationalrat – auf folgende Faktoren:

die bereits erwähnte gewaltige Zunahme des Drogenhandels; die grosse Bedeutung des organisierten Verbrechens, dem oft nur über die Rekonstruktion der finanziellen Transaktionen und die Beschlagnahme respektive die Einziehung von Betriebskapital und Erträgen auf die Spur zu kommen ist; die festgestellte und weiter zu befürchtende Ausnützung des Finanzplatzes Schweiz und aller verfügbaren modernen Finanztransaktionen; das Bedürfnis nach einem Schutz dieses Finanzplatzes; die Bemühungen in ganz Europa und den Vereinigten Staaten zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Sie haben festgestellt, dass unser geltendes Recht schlecht gerüstet ist, um die Geldwäscherei zu unterbinden. Sowohl die Aufsicht über die Banken, welche durch die Eidgenössische Bankenkommission ausgeübt wird, wie auch die Vereinbarung der Banken über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken sind nicht in der Lage, eine strafrechtliche Regelung der Geldwäscherei zu ersetzen, obwohl beide wesentliche Beiträge zu leisten vermögen. Im Strafrecht selbst genügen weder die Hehlerei, welche ein Vermögensdelikt als Vortat voraussetzt, noch die Begünstigung, welche bei uns als reine Personenbegünstigung ausgestaltet ist.

Gewisse Fälle der Geldwäscherei sind zwar unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen des Betäubungsmittelgesetzes strafbar, was vom Bundesgericht im jüngsten Urteil Magharian bestätigt worden ist; doch ist hier der Anwendungsbereich zu eng, um einen generellen Straftatbestand der Geldwäscherei überflüssig zu machen.

Die Kommission hat auch zustimmend davon Kenntnis genommen, dass die vorgelegten Straftatbestände nur Teil eines weiteren, umfassenderen Programmes zur Bekämpfung der Geldwäscherei darstellen. Daneben werden die Einziehungsbestimmungen des Strafgesetzbuches revidiert, die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmen studiert und flankierende Massnahmen im Verwaltungsrecht, insbesondere im Zollrecht, einer näheren Prüfung unterzogen. Zudem soll im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches die Strafbarkeit der Verbrechenorganisation allgemein geregelt werden. Darauf werde ich zurückkommen.

Ihre Kommission hat keine zusätzlichen Anhörungen durchgeführt, nachdem sich die nationalrätliche Kommission ausführlich informieren und dokumentieren liess. Ihr standen alle Protokolle mit den entsprechenden Aussagen und Informationen zur Verfügung. Sie hat sich aber zusätzlich über aktuelle internationale Entwicklungen ins Bild gesetzt.

Ich erwähne in diesem Zusammenhang insbesondere den Beschluss der EG-Kommission, dem EG-Rat einen Richtlinien-vorschlag zur Bekämpfung der Geldwäscherei vorzulegen, der von allen EG-Staaten vor Anfang 1992 ins nationale Recht umgesetzt werden soll. Ich erwähne aber auch den Bericht eines Unterausschusses der Aussenpolitischen Kommission des amerikanischen Senates unter Vorsitz von Senator John Kerry, welcher unter anderem der US-Administration eine zu large Haltung in der Verfolgung von Geldwäscherei vorwirft. Diese Schlussfolgerungen sind allerdings in Amerika selbst nicht unbestritten geblieben.

Zu den beiden Artikeln: Der Bundesrat unterbreitet uns zwei Straftatbestände. In Artikel 305bis wird die Geldwäscherei selbst in Form eines Rechtspflegedeliktes bestraft. Strafbar ist danach: «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.» Es handelt sich hier im Grunde genommen um eine Art Sachbegünstigung.

Beim Artikel 305ter geht es darum, die mangelnde Sorgfalt bei der Entgegennahme fremder Vermögenswerte unter Strafe zu stellen. Dieser zweite Artikel ersetzt die fahrlässige Begehung der Geldwäscherei, die im ersten Artikel entgegen einem Vorentwurf der Expertenkommission nicht unter Strafe gestellt wird.

Die besondere Konstruktion dieser beiden Artikel zeichnet sich dadurch aus, dass erstens Geldwäscherei als solche, und nicht nur im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, bestraft wird und dass zweitens weder beim Straftatbestand der Hehlerei angeknüpft wird noch die kriminelle Organisation selbst re-

spektive deren Unterstützung unter Strafe gestellt wird. Dies mag man bedauern, insbesondere weil gerade von der Strafrechtswissenschaft mit beachtlichen Gründen verlangt wurde, die Verbrechensorganisation zu bestrafen und die Geldwäscherei in diesem Zusammenhang zu erfassen.

Die Kommission unterstützt aber die Konstruktion des Bundesrates und des Nationalrates, weil eine Neuüberprüfung zu grossen zeitlichen Verzögerungen geführt hätte, die im Interesse eines raschen Handelns nicht zu verantworten gewesen wären. Immerhin hat die Kommission ausführlich darüber diskutiert, ob die Verbrechensorganisation trotzdem im Straftatbestand von Artikel 305bis einzubeziehen wäre. Darauf werde ich bei der Detailberatung zurückkommen.

Immerhin ist jetzt schon anzumerken, dass die Begründung des Bundesrates – obwohl wir sie im Ergebnis übernommen haben – nicht ganz widerspruchsfrei erscheint. Er lehnt die Bestrafung der Verbrechensorganisation mit der Begründung ab, der Begriff sei zu vage und könne nicht ohne erhebliche Umstrukturierung ins geltende Recht eingefügt werden. Es ist aber festzustellen, dass der Begriff heute schon Eingang gefunden hat: einmal in das Rechtshilfeabkommen mit den USA; zum anderen wird er auch in Artikel 305bis Ziffer 2 Buchstabe a vorgeschlagen.

Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesrates. Sie übernimmt die Konstruktion, es sei statt der fahrlässigen Begehung der Geldwäscherei die mangelnde Sorgfalt bei der Entgegennahme von Vermögenswerten unter Strafe zu stellen. Der Einbezug der Fahrlässigkeit in Artikel 305bis wäre kaum praktikabel, würde zu grossen Beweisschwierigkeiten führen und wäre vor allem für die betroffenen Branchen infolge der zu hohen Unbestimmtheit der Strafbarkeitsvoraussetzungen nicht zu verantworten.

Artikel 305ter stellt demgegenüber ein abstraktes Gefährdungsdelikt dar, welches bedeutend weniger Beweisschwierigkeiten mit sich bringt und auch besser gehandhabt werden kann. Im übrigen wird die fahrlässige Geldwäscherei – soweit ersichtlich – in keiner Rechtsordnung der Welt mit Strafe bedroht. In der Kommission ist kein Antrag gestellt worden, die fahrlässige Geldwäscherei als solche zu bestrafen.

Das Konzept des Bundesrates findet im internationalen Kontext offenbar grosse Beachtung. Es ist auch schon als Pionierleistung auf diesem Sektor bezeichnet worden.

Gestatten Sie mir zum Schluss auch zwei kritische Fussnoten zu diesem positiven Urteil über die Vorlage des Bundesrates: Einmal ist der vorgeschlagene Artikel 305ter – obwohl er der Bestrafung der fahrlässigen Geldwäscherei, wie gesagt, eindeutig vorzuziehen ist – unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips auch nicht über alle Zweifel erhaben. Wesentlich erscheint, was die Praxis unter dem Begriff der «nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» verstehen wird. Hierfür gibt es zwar aus der Praxis der Bankenkommission und aus der Sorgfaltspflichtenvereinbarung der Banken Anhaltspunkte und Hinweise. Doch erscheint diese Tatbestandsvoraussetzung immer noch sehr offen und unbestimmt.

Zum anderen bringt die vorgeschlagene Regelung eine gewisse Verwischung der Verantwortlichkeiten und ein Nebeneinander von öffentlichem Recht, Privatrecht und Strafrecht in der gleichen Sache. Die Entgegennahme fremder Gelder wird weiterhin – und mit Recht – vom öffentlichen Recht geregelt, indem die Bankenkommission nach wie vor die Aufsicht über die Banken behält und entsprechende Verfügungen erlassen kann. Die Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken selbst gehört aber dem Privatrecht an. Sie ist mit einem eigenen Sanktionsmechanismus versehen, namentlich mit einer Aufsichtskommission und nötigenfalls mit einem Schiedsgericht.

Hier schaffen wir nun einen Straftatbestand, dessen Anwendung dem Strafrichter obliegt, in erster Linie natürlich den vielen erstinstanzlichen Strafrichtern. Das Nebeneinander von Bankenkommission und Strafrecht vor allem könnte zu Problemen führen; denn beide sind in ihrem Entscheid autonom, wie sie die Sorgfaltspflicht definieren. Es ist zwar wünschenswert und vom Bundesrat in der Botschaft auch angetönt worden, dass sich der Strafrichter an der Praxis der Bankenkommission ausrichten soll. Doch eine gesetzliche Pflicht hierfür

besteht nicht, so dass vielleicht erst das Bundesgericht eine einheitliche Praxis wird durchsetzen können.

Ich gestatte mir, diese kritischen Bemerkungen vor allem im Hinblick auf die Zukunft anzubringen, so dass bei zukünftigen Vorlagen solchen Aspekten mehr Beachtung geschenkt werden kann.

Die Kommission ist in allen Teilen den Beschlüssen des Nationalrates gefolgt. Der Nationalrat selbst hatte bereits die Vorlage des Bundesrates unverändert übernommen. Eine kleine Ausnahme betrifft nur den Randtitel von Artikel 305ter. Weitere Ausführungen werde ich dann bei der Detailberatung zu den einzelnen Artikeln machen.

Die Kommission beantragt Ihnen, auf das Geschäft einzutreten.

M. Raymond: Il se trouve que je suis le seul banquier de tout ce Parlement, y compris du Conseil national. Certes, je suis directeur d'une banque qui n'est que régionale, donc peut-être un peu moins visée que d'autres. Il n'en demeure pas moins que, tout aussi concerné, j'ai été frappé ces derniers temps par le dénigrement systématique de la place financière suisse, dont nos médias se sont largement fait les porte-parole depuis plusieurs mois et années. Ces incessantes attaques contre le milieu bancaire de notre pays portent préjudice non seulement à nos institutions politiques, juridiques, judiciaires et administratives mais à la place financière suisse toute entière, laquelle apporte des places de travail et des revenus non négligeables dans ce pays.

Personnellement – c'est le cas de toutes les banques suisses, confrontées au problème du recyclage d'argent sale – je suis convaincu de la nécessité de lutter fermement contre l'utilisation abusive du système bancaire aux fins de dissimuler l'origine criminelle de capitaux. Le projet de norme pénale, présenté dans ce but par le Conseil fédéral et adopté à l'unanimité en décembre dernier par le Conseil national, punit ces pratiques en excluant, conformément à la logique interne de notre système juridique, la commission du délit par négligence. Plus efficacement encore, il complète la disposition par une obligation générale et permanente d'identification de la clientèle. A juste titre, la future disposition pénale ne limite pas le devoir de diligence aux banques, mais l'étend à l'ensemble des personnes exerçant régulièrement leur activité dans le secteur financier.

Déjà soumises aux obligations strictes de la Convention de diligence, les banques se préparent avec sérénité à l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition. Si je dis sereinement, c'est que, contrairement à ceux qui ne cessent de salir et de dénigrer la place financière suisse, j'affirme que notre pays peut être fier d'avoir adopté, bien avant d'autres, la Convention d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis d'Amérique.

En 1982, nous avons légiféré contre les actes de violence et le terrorisme. Il y a un peu plus d'un an, la Suisse a été le premier pays d'Europe à adopter une législation sur les opérations d'initiés. Aujourd'hui, nous sommes à nouveau et largement le premier pays d'Europe à adopter une législation sur le blanchissage d'argent sale, laquelle n'existe aux Etats-Unis que depuis 1986.

Avant même la législation des Etats-Unis, nous avons appliqué en Suisse la Convention de diligence bancaire qui 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 et suscite des doutes. C'est dire que nos institutions et notre législation ne sont pas en retard. Nous avons vraiment le sentiment que, dans ce secteur, les banquiers, le gouvernement et le Parlement se sont montrés actifs et rapides.

Si les banques acceptent sereinement la disposition proposée, il faut bien reconnaître que la découverte ou la définition même du blanchissage n'est pas simple. Certains croient encore que les blanchisseurs s'en viennent aux guichets des banques ou des PTT avec des valises pleines de billets. Ce serait trop simple. Dans le trafic international des paiements par poste et par banque, de simples jeux d'écritures – au nombre de plus d'un million par jour pour la Suisse – permettent de virer des sommes considérables. Il est dès lors aussi difficile de vérifier ce million d'opérations que de contrôler l'identité, ce

que personne ne fait, d'un quidam qui se présente à la banque et dépose 100 francs sur un carnet d'épargne; si ces 100 francs ont été volés à sa grand-mère, le quidam fait du blanchissage d'argent sale.

Si je cite cet exemple simplet, c'est pour bien montrer la relativité des mesures que nous prenons, comme de celles que doivent prendre les banques depuis octobre 1977, date d'entrée en vigueur de la Convention de diligence. Je crois que les banquiers sont à l'avant-garde de la lutte dans ce domaine, contrairement aux autres secteurs de notre économie. Le blanchissage existe ou, à tout le moins, peut exister dans d'autres secteurs de nos activités économiques et dans le monde entier. Les achats accomplis dans nos magasins – peu importe qu'il s'agisse de montres, de métaux précieux, de vêtements de luxe ou de produits plus courants – peuvent encore l'être librement par le chaland de passage qui blanchit de l'argent volé ou mal acquis; le problème est le même pour l'hôtel qui héberge, le train, le taxi ou l'avion qui transportent, ou les clients étrangers de bon nombre de nos exportateurs suisses. Si je cite ces exemples, ce n'est pas pour minimiser le blanchissage passant par les banques, mais simplement pour souligner que la lutte dans ce domaine devient l'affaire de tous et que tous doivent contribuer à lutter contre ceux qui blanchissent de l'argent sale.

Si j'insiste encore une fois, c'est qu'il s'agit de lutter contre l'argent du crime et plus particulièrement contre celui qui provient de la drogue. C'est pourquoi, je considère qu'il est insoutenable de voter le projet qui nous est soumis et, parallèlement, de demander la libéralisation de la consommation et du commerce de certaines drogues. A mes yeux, la lutte contre ce fléau doit aussi bien comprendre celle contre les blanchisseurs que celle contre les trafiquants et les consommateurs, étant entendu que ces derniers exigent souvent une thérapie plutôt qu'une condamnation.

Bref, je termine en souhaitant que M. le président de la Confédération puisse rassurer le Conseil des Etats en ce qui concerne la prise de position de la Confédération suisse relative au problème de la drogue. Le complément du Code pénal sur le blanchissage d'argent sale est nécessaire au renom de la place financière suisse. Il exige cependant parallèlement que personne ne néglige la lutte généralisée contre la drogue, qui va de pair avec la santé de nos enfants. Lorsque l'on entend certains magistrats de certains cantons, lorsque l'on voit, proche du Palais fédéral, les déchets de la drogue et le laxisme de certaines autorités, il n'est pas possible à la Suisse d'être prise tout à fait au sérieux dans sa volonté de lutter contre le blanchissage d'argent de la drogue. Je le regrette, et c'est dans ces sentiments que je soutiens l'entrée en matière.

M. Béguin, porte-parole de la minorité: C'est en août 1985 qu'était lancée la consultation relative à la modification du Code pénal au sujet des infractions contre le patrimoine et les faux dans les titres. Il s'agissait d'un projet élaboré par une commission d'experts, présidée par l'incontournable professeur Schulz.

A l'époque, ce projet ne prévoyait rien et ne disait mot du blanchissage d'argent, et cela malgré la recommandation, pourtant connue, du Conseil de l'Europe, du 27 juin 1980, relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri de capitaux d'origine criminelle. Mais les consultés ont signalé cette lacune au Département fédéral de justice et police. Plusieurs associations et gouvernements, dont le canton de Neuchâtel, ont insisté sur le fait qu'on n'avait pas prévu et qu'on n'envisageait pas encore de légiférer en la matière.

Il faut rendre justice à Mme Elisabeth Kopp, ex-conseillère fédérale – parce que la vérité historique nous y oblige – que c'est elle qui a saisi l'importance du problème. En effet, en été 1986, compte tenu de toutes ces critiques, elle a chargé un homme de terrain et d'expérience, c'est-à-dire M. Bernasconi, d'élaborer des propositions en vue de réprimer le blanchissage d'argent sale. En février 1987 déjà, la consultation commençait sur le projet Bernasconi, qui comportait trois variantes.

Sans entrer dans le détail, je signale deux points importants, communs à ces trois variantes et abandonnés par le Conseil

fédéral dans ses propositions. Tout d'abord, le premier projet incriminait la négligence grave comme délit à côté de l'infraction intentionnelle. Le Conseil fédéral a préféré ne pas retenir la négligence dans l'article 305bis, mais prévoir un délit de mise en danger abstraite sous la forme de l'article 305ter. C'est une manière qui répond sans doute à un certain souci d'efficacité, parce que la répression de la négligence grave dans le cadre de l'article 305bis aurait été extrêmement difficile. On s'en rend compte dans d'autres domaines du droit. Etablir que quelqu'un a agi par négligence grave n'est pas chose aisée, alors qu'avec la mise en danger abstraite on peut beaucoup plus facilement réprimer. J'y reviendrai tout à l'heure.

Deuxième point commun, l'infraction était un crime passible de la réclusion pour cinq ans au plus, alors que dans la proposition qui nous est présentée ce n'est qu'un délit, en tout cas pour l'alinéa premier, l'infraction de base. Cela n'a pas une grande importance en ce qui concerne la peine, puisque de toute façon, dans notre système, le juge dispose d'un très large pouvoir d'appréciation. Néanmoins, cela a une conséquence très importante quant à la prescription de l'action pénale. En effet, un délit, dans notre système pénal actuel, se prescrit par cinq ans. S'il y a des actes interruptifs de prescription, celle-ci peut être reportée jusqu'à la moitié en plus au maximum, soit jusqu'à sept ans et demi. En revanche, si nous avons affaire à un crime, la prescription relative est de dix ans, la prescription absolue de quinze ans.

On voit donc que le fait de ne pas avoir prévu la réclusion dans l'alinéa premier de l'article 305bis représente un certain affaiblissement car, en matière de criminalité économique – et nous sommes dans le cadre général de la criminalité économique – il faut savoir que les faits délictueux sont généralement découverts longtemps après leur commission. Mais la prescription court à partir du moment de la commission et non pas de celui de la découverte. Cela signifie que dès le début de l'enquête vous avez déjà perdu un, deux ou trois ans. Ensuite, il faut savoir que les faits dans ce domaine précis sont complexes et difficiles à établir. Ils nécessitent généralement plusieurs commissions rogatoires à l'étranger, afin de pouvoir prouver l'infraction antérieure exigée par l'article 305bis.

Enfin, je rappelle que les criminels économiques sont généralement des gens fortunés qui peuvent s'offrir les meilleurs avocats, qui savent exploiter avec talent tous les moyens dilatoires qu'offrent des procédures imbibées de la philosophie des droits de l'homme qui, soit dit en passant, en pratique profite davantage aux puissants qu'aux misérables.

Ce rappel historique me paraissait nécessaire pour souligner le chemin parcouru entre le premier projet et celui qui nous est soumis aujourd'hui, un chemin parcouru à reculons.

Cela dit, ce projet représente tout de même un pas dans la bonne direction. On aurait pu faire mieux, on aurait pu profiter de l'occasion pour nous doter d'un outil moderne et véritablement efficace. Mais il ne faut pas perdre de vue que nous sommes les premiers en Europe à légiférer en la matière, comme on l'a rappelé. Ce rôle de pionnier a sans doute modéré les ardeurs du Conseil fédéral.

Par conséquent, sans enthousiasme, nous voterons l'entrée en matière avec, toutefois, l'espoir que les deux amendements de la minorité trouveront grâce à vos yeux, amendements qui voudraient redonner un peu de muscle à cette loi molle qui, en l'état, ne serait guère plus apte à réprimer le crime que les montres molles de Salvador Dali ne le sont à donner l'heure. Enfin, il faut bien être conscient que ces seules dispositions ne seront pas suffisantes pour véritablement lutter, qu'il faudra encore, et c'est à l'étude, revoir entièrement la notion de la confiscation ainsi que celle de la punissabilité des personnes morales. Nous savons que la commission d'experts est à l'oeuvre et qu'elle a déjà élaboré des propositions qui nous seront soumises dans un délai raisonnable – le Conseil fédéral nous en a donné l'assurance.

Huber: Ich gehöre zu jenen, die die Vorlage des Bundesrates unterstützen, keine extremen Zusatzanträge stellen, daher nicht polarisieren, und deren Stellungnahme nach aller Erfahrung daher auch relativ unbeachtet bleibt. Ich könnte sie unter diesen Umständen auch weglassen, tue das aber nicht, und

zwar deswegen, weil es sich hier um ein Stück zentrale Politik handelt, nämlich um ein Stück Drogenbekämpfungspolitik und nicht um ein Stück bis auf die Spitze getriebener juristischer Artistik.

Ich bin daher der Auffassung, die beiden Artikel der bundesrätlichen Vorlage seien richtig. Ich hätte auch gerne gesehen, Herr Bundespräsident, wenn die «kriminelle Organisation» und die «Einziehung» gleichzeitig hätten geregelt werden können.

Ich begreife, dass man das jetzt nicht tun kann und auch aus dem Parlament heraus nicht tun sollte. Die analogen Begriffe der «Bande» und der Begriff der «Gewerbsmässigkeit» müssten auch durch richterliche Praxis geklärt werden. Im Strafrecht aber – so meine ich – soll der Täter vor der Tat und nicht erst vor dem Richterstuhl wissen, was er darf oder was er eben nicht darf.

Ich bin der vollendeten Ueberzeugung, dass bei diesen beiden Anliegen rasch legiferiert werden muss, nämlich bei der «kriminellen Vereinigung» und der «Einziehung». Sollte nur ein grosser Fall in diesem Gebiet wegen dieser Mängel nicht angemessen abgeurteilt werden, so haben wir als Gesetzgeber unsere Pflicht zu spät erfüllt. Es ist auch hier so: Rasch handeln, ohne Verzögerung, mit der Chance der Ergänzung, bringt mehr als ein Differenzbereinigungsverfahren.

Ich habe mich aber zum Wort gemeldet, weil ich dieses Gesetzgebungsvorhaben stark juristischer und banktechnischer Art in den grösseren Zusammenhang der Drogenpolitik hinstellen will. Nach den schönen, anregenden, aufregenden, den Verstand strapazierenden Diskussionen um das abstrakte Gefährdungsdélit und die Rechtssicherheit aus dem Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches habe ich mich an meine Erlebnisse mit der Drogenpolitik erinnert, an die dort bestehenden, gravierenden Notstände. In diesen Gesamtkontext hinein haben wir diese Vorlage zu stellen, und von daher, und nur von daher erlangt sie ihre volle Aktualität.

Was sind die Tatsachen und Forderungen in der Drogenpolitik? Es ist unbestritten, dass es mehr Konsumenten, mehr harte Drogen, neue harte Drogen, mehr Drogentote gibt. Es ist eine provozierte Rechtsunsicherheit um Strafbarkeit und Liberalisierung, um Fixerräume, es ist die immense Problematik von Drogen im Zusammenhang mit Aids, es ist der schwungvolle Handel, die Dominanz des Marktes durch das Verbrechen, die Problematik der Bauern in den Entwicklungsländern, die auf den Anbau von Lieferpflanzen ausweichen, weil sie ihre üblichen landwirtschaftlichen Produkte wegen des Zustandes der Weltmärkte und der Preise nicht absetzen können. Es ist die Forderung nach internationalem Handeln, nach dem Unterbrechen der Transportwege der Drogen, dem Sie, Herr Bundespräsident, Ihr Wochenende gewidmet haben; meines Erachtens haben Sie durch die Unterbrechung der Bulgarien-Linie einen wertvollen Beitrag zu diesem Anliegen geleistet.

In dieser Lage ist es auch für einen überzeugten Gesundheitsföderalisten völlig selbstverständlich, dass der Bund am Zuge ist mit einem ganzen Paket, zu dem als Beitrag auch diese Vorlage gehört. Aber anderes muss kommen: Gestützt auf das Betäubungsmittelgesetz und die Kompetenz des Bundes, muss es eine klare Führung im Bereich der Drogenpolitik geben, die bestimmt, wer was, wann und wie zu tun hat, muss die erwähnte Rechtsunsicherheit beseitigt werden und müssen alle Massnahmen ergriffen werden, damit die Wissenschaftler sich endlich einigen, was getan werden kann.

Die Bereitschaft der Politik zu handeln ist seit einiger Zeit da. Wer aber gibt die überragenden Rezepte, die auch für die Zukunft Bestand haben? Geldwäsche ist ein wesentlicher Teil der Drogenbekämpfungspolitik, die jetzt richtigerweise ins Strafgesetzbuch eingebettet werden muss. Aber Geldwäsche ist nicht alles, sondern aufs Ganze gesehen ein Teil – wenn auch ein entscheidender Teil – einer umfassenden und wirksamen Drogenpolitik, auf die dieses Land und seine Menschen schon lange einen Anspruch haben.

M. Roth: Le problème du blanchissage de l'argent est récent mais il a pris en peu de temps des proportions tout à fait inquiétantes. Les activités du crime organisé sont conçues pour

durer et les prodigieux bénéfices qu'il réalise, notamment dans les réseaux de trafiquants de drogue, nécessitent la réinjection des fonds provenant de ce trafic illicite dans le circuit économique.

La Suisse, place financière renommée, n'échappe malheureusement pas à la tentation d'utilisation abusive de ses institutions par les organisations criminelles. C'est du reste peut-être à cause de sa renommée, et notamment parce qu'il dispose de marchés financiers aussi libres qu'efficaces, que notre pays exerce une attraction dont il convient aujourd'hui de prendre toute la mesure avant de légiférer.

Il est vrai que les dernières affaires très désagréables ont eu raison des doutes de ceux qui pensaient encore il y a peu qu'une norme pénale réprimant le blanchissage d'argent sale n'était pas nécessaire. Il convient de dire, certes, que depuis les années 1970 la Commission fédérale des banques s'efforce d'élargir la portée de ses interventions. La convention relative à l'obligation de diligence prescrit l'obligation d'identifier, outre le cocontractant, l'ayant droit économique lorsqu'il y a doute quant à savoir s'il s'agit de la même personne. Toutefois, on s'accorde aujourd'hui à penser que, vu l'ampleur prise par le problème, la surveillance du secteur bancaire n'est pas à même de remplacer une norme pénale du blanchissage d'argent. En effet, un organe de surveillance institué par le droit corporatif ne peut pas exiger l'assistance administrative des autorités. Ajoutez à cela que tout un secteur financier marginal à celui de la banque n'est pas assujéti à la surveillance de la commission fédérale et n'est même pas encore doté actuellement d'un code uniforme de déontologie.

Il apparaît dès lors absolument nécessaire de légiférer par une norme pénale sur cette question, et il faut agir vite de surcroît. Cet impératif de rapidité a été compris par le Conseil fédéral et il faut lui en donner acte. Le gouvernement a dû se mouvoir entre des théories doctrinales somme toute assez différentes, une majorité d'experts assimilaient le blanchissage d'argent à un délit contre l'administration de la justice, le bien juridique protégé étant l'administration de cette justice elle-même.

Le blanchissage d'argent par négligence devait, selon cette majorité, être sanctionné mais la minorité prévoyait, de son côté, la répression de l'organisation criminelle elle-même ou de ceux qui la soutiennent. Elle estimait, cependant, que le blanchissage d'argent par négligence n'était pas possible.

Le Conseil fédéral n'a pas opté pour l'une ou l'autre des variantes mais a élaboré son propre projet, celui que la commission parlementaire a ratifié dans les grandes lignes. La révision proposée par le Conseil fédéral est nécessaire et urgente. C'est parce qu'elle est urgente et parce que le travail du législateur ne souffre aucun retard que nous avons admis qu'il fallait aller de l'avant, alors même que certains aspects de la question doivent encore être approfondis dans le cadre de la révision de la partie générale du Code pénal, notamment le problème de la punissabilité des personnes morales et celui de la révision de l'ensemble du dispositif relatif à la confiscation.

Des difficultés qui paraissaient insurmontables au début, telle cette notion de négligence dont les milieux bancaires ne voulaient pas, ont été tournées avec élégance par le Conseil fédéral qui s'est dit convaincu que l'invocation dans la loi du défaut de vigilance va plus loin que la négligence. Il faut en effet tenir compte de quelques solides réalités ambiantes. L'intérêt bien compris des milieux financiers est bel et bien de donner à la Confédération les moyens nécessaires pour combattre tout ce qui peut ternir la place financière suisse.

C'est la raison pour laquelle, si le projet du Conseil fédéral va dans ce sens, je suis d'avis qu'il n'est pas inutile de vouloir lui donner un peu plus de muscle, selon l'expression utilisée tout à l'heure par M. Béguin. C'est précisément ce que recherchent les deux propositions de minorité qui vous seront présentées et auxquelles j'ai adhéré. On pourra certes disserter longuement, tout à l'heure, sur la portée réelle de l'une ou l'autre des versions, qu'elle provienne de la majorité ou de la minorité de la commission. Ce dont nous devons nous souvenir, c'est que le projet sert les intérêts de tous, y compris des milieux bancaires qui, pour maintenir leurs prestations, sont condamnés à afficher une honorabilité sans faille. C'est en tranchant dans le

vif, c'est-à-dire en suivant le Conseil fédéral et les propositions de la minorité, que nous y parviendrons et c'est la raison pour laquelle je voterai l'entrée en matière.

Masoni: Was ich hier versuchen werde darzulegen, wird wahrscheinlich weder dem Bundesrat noch meiner und den anderen Regierungsparteien, noch den Medien, noch den Banken gefallen. Alle Kreise sind sich darin einig, dass durch die schnelle Inkraftsetzung der neuen Strafnormen das kollektive Gewissen so schnell wie möglich beruhigt wird. Dies ist sicher eine der wichtigen Aufgaben der Politik. Das Risiko besteht, dass tiefergehende Fragen und eine eingehendere Behandlung zu kurz kommen, wenn der Druck der öffentlichen Meinung sehr stark in einer Richtung geht, wie in diesem Falle. Inwieweit werden diese Normen tatsächlich zur Bekämpfung des Drogenhandels und zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens beitragen können?

Als einer der amtsältesten Politiker hier empfinde ich es als meine undankbare Aufgabe, ein bisschen die Funktion des kollektiven Gedächtnisses gegenüber derjenigen des kollektiven Gewissens übernehmen zu müssen. Als erstes vermisste ich eine eingehendere Analyse der Entwicklung der Nachkriegszeit, die dazu führte, dass Drogenkonsum, Terrorismus und harte Pornographie derart befürwortet wurden, dass sich dem organisierten Verbrechen die einmalige Chance bot, seine schmutzige, unmenschliche Tätigkeit fast unter dem Deckmantel einer politischen Legitimation auszuüben.

Die Ursache für die moralische Legitimierung der Drogen, des Terrorismus und der harten Pornographie ist in allen drei Fällen ähnlich: Sie geht auf die Entartung derjenigen Meinungswelle zurück – der auch ich angehörte –, die zuerst einer Relativierung, einer Öffnung der früheren Wertvorstellungen, einer Überwindung der Tabus das Wort redete; bald aber artete dies in eine ganz andere Richtung aus, nachdem fast nihilistische, zerstörerische, gewalttätige und bestialische Strömungen Oberhand gewonnen und von den zuerst noch bedachten, humanistischen, menschlichen und kulturellen Werten Abstand genommen hatten.

Den Übergang habe ich miterlebt: Ich war dabei, als die Manifestationen zugunsten der Freiheit in Spanien missbraucht wurden; ich war dabei, als man damit anfang, viele Ideale als Lügen hinzustellen, als viele andere, sicher gutgemeinte friedliche und pazifistische Zielsetzungen zu Zwecken missbraucht wurden, die nichts mit einem besseren moralischen oder kulturellen Niveau der Menschheit zu tun hatten; dies bewog mich dann, mich zu distanzieren. Aber gerade deswegen fällt es mir leichter, jenen, die heute im grossen Chor mitsingen und nach strengeren Massnahmen gegen die Geldwäscherei rufen, die Frage zu stellen: Wo waren sie damals, als es darum ging, in den Schulen und in den Medien zum Widerstand gegen den Drogenlaxismus, gegen die Verherrlichung der Gewalt oder gegen die Rechtfertigung des Terrorismus, gegen die sogenannte doppelte Legalität aufzurufen? Wo waren damals diejenigen, die heute nach diesen und noch strengeren Massnahmen rufen?

Die Frage ist berechtigt. Man sollte auch nicht vergessen, dass damals Bücher erschienen (eines hiess «Die Peking-Bombe»), die nicht zu Unrecht betonten, dass gewisse Länder, sei es aus finanziellen Interessen oder zur Abschwächung der Wehrkraft anderer, die Verbreitung der Drogen förderten – ich erinnere nur an die jungen amerikanischen Soldaten, die in Vietnam mit Drogen vertraut gemacht wurden.

Diese ganze Entwicklung, dieser Laxismus gegenüber Drogen, gegenüber Gewalt, gegenüber der Verbreitung kleiner Vergehen und Verbrechen hat mit dazu beigetragen, dass wir heute gezwungen sind, harte Massnahmen gegen die Verbreitung solcher Uebel und der damit zusammenhängenden Delikte, insbesondere auch der Geldwäscherei, zu ergreifen.

Wir müssen die Geldwäscherei bekämpfen; doch ist dies sehr fragwürdig, wenn nicht gleichzeitig nach den tieferen Gründen für diese Phänomene gefragt wird. Es könnte gefährlich sein, lediglich Normen aufzustellen, die uns im Glauben lassen, wir hätten das Beste getan, wenn wir uns nicht schonungslos fragen, ob diese Normen wirklich das Beste sind, um diese Verbrechen zu bekämpfen.

Eine strafrechtliche Verfolgung von Terrorismus, systematischer Gewaltanwendung, Drogenhandel, Geldwäscherei und ähnlichen schweren Verbrechen sollte meines Erachtens, damit sie wirksam wird, dazu führen, möglichst viele Gelder krimineller Herkunft zu beschlagnahmen. Das ist das einzig Wirksame an der ganzen Übung. Nur so werden diese Leute getroffen und wird ihre Tätigkeit allmählich verunmöglicht. Aber für diese Leute ist es absolut gleichgültig, ob ein Bankbeamter oder ein Bankangestellter wegen mangelnder Sorgfalt verurteilt wird. Das hat keine oder eine gegenteilige Wirkung.

Von Bedeutung ist es, wie die Beschlagnahme dieser Gelder vor sich geht. Ich habe den Eindruck, dass der gewählte Weg nicht der beste ist. Die Regelung, die dazu führen könnte, diese Gelder wirksam zu beschlagnahmen, könnte in drei Normen bestehen:

Die eine wäre die gegen die Verbrecherorganisationen, welche Terrorismus, Gewaltanwendung, Erpressung, Menschenhandel, Frauen- und Kinderhandel bezwecken oder die systematische Gewalt und ähnlich verwerfliche Mittel anwenden. Ich würde aber diese Bekämpfung des organisierten Verbrechens auf genau beschriebene Tatbestände beschränken und sie nicht auf beliebige Tatbestände ausdehnen. Eine solche Beschränkung ist absolut erforderlich, damit eine so genau umschriebene Norm angenommen werden kann, die im Kampf gegen solche Delikte und gegen so gefährliche Organisationen grosse Bedeutung hat.

Die zweite Norm sollte wirksam die Beschlagnahme der Gelder und der Vermögensobjekte anvisieren, die entweder das Ergebnis jener Verbrechertätigkeit sind oder die als Mittel für solche Tätigkeiten dienen. Diese zweite Norm wäre wahrscheinlich die wirksamste.

Die dritte Norm sollte wie der jetzige Artikel 305bis aussehen, aber noch klarer auf bestimmte Verfahren bezogen und nicht so unbestimmt sein wie der uns unterbreitete Entwurf, der nicht bestimmt genug auf eine laufende Untersuchung Bezug nimmt: Sie sollte diejenigen bestrafen, die in der Untersuchung unberechtigtweise die Ermittlung entweder der Verbrecher oder der zu beschlagnahmenden Mittel vereiteln oder erschweren. Durch das Zusammenwirken dieser drei Normen könnte man tatsächlich eine wirksamere Bekämpfung erreichen.

Warum überzeugt mich die uns vorgelegte Regelung nicht ganz? Sie ist dogmatisch unbefriedigend, einmal weil sie ein Rechtspflegeverbrechen konstruiert, ohne dass zugleich im Allgemeinen Teil die Verbrecherorganisation als solche bestraft wird, dann aber auch aus anderen Gründen, die Professor Stratenwerth und andere bereits angeführt haben. Sie lässt die zwei wichtigsten und wirksamsten Möglichkeiten ausser acht: die Bestrafung der Verbrecherorganisationen und die Beschlagnahme der Gelder.

Ich nehme davon Kenntnis, dass die Absicht besteht, die Regelung zu vervollständigen; deshalb betrachte ich die heutige Regelung als eine Art Provisorium, in der Hoffnung, dass es gelingt, eine bessere, eine vollständigere, aber auch eine gezieltere und in gewissen Teilen eingeschränktere Regelung zu bekommen.

Insbesondere scheint mir die zweite vorgeschlagene Norm, Artikel 305ter (mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften), doch sehr problematisch zu sein und geradezu geeignet, kontraproduktiv zu wirken. Warum?

1. Die Bestrafung der mangelnden Sorgfalt könnte dazu führen, dass der wegen Nachlässigkeit Schuldige – statt für die Untersuchung hilfreich zu sein – die Untersuchung behindert, weil er vor allem besorgt ist, seine Stellung zu verteidigen. Wir wissen, dass im Strafverfahren derjenige das Zeugnisverweigerungsrecht hat, dessen Stellung durch eine Aussage gefährdet werden könnte. Wenn jemand Angst hat, wegen mangelnder Sorgfalt bestraft zu werden, ist er weniger dazu bereit, bei einer Untersuchung mitzuarbeiten. Im Ausland geht man anders vor: Schuldigen, die zur Mitarbeit bereit sind, wird Immunität zugesichert. Dies ist einer der wichtigsten Mängel dieser Regelung.

2. Durch die Unter-Strafe-Stellung der «mangelnden Sorgfalt», das heisst der Nachlässigkeit bei der Identifizierung der wirtschaftlich Berechtigten, wird einmal mehr in einem wichtigen

Gebiet die Grenze zwischen kriminellen und unbescholtenen Bürgern verwischt. Eine der Gefahren der heutigen Entwicklung, allmählich alles vom Privatrecht ins öffentliche Recht zu rücken, liegt darin, dass bald alles unter Strafe steht, so dass die Grenze zwischen absichtlich Kriminellen und unvorsichtigen Menschen mehr und mehr verwischt wird. Man beklagt sich über Registraturen und Fichen, doch man schafft laufend neue Tatbestände, die immer mehr unbescholtene Bürger mit der Strafjustiz in Berührung bringen und zu Kriminellen und Bestraften machen.

Die Erfahrung in allen Ländern zeigt es: Wenn Leute wegen Pflichtwidrigkeiten bestraft werden, ist dies der beste Nährboden für wirklich kriminelle Taten. Gerade aus Bürgern, die wegen Schmuggel oder ähnlichen Pflichtverletzungen vorbestraft und deswegen erbittert sind, können leicht Komplizen werden. Diese Gefahr sollte man nicht unterschätzen.

3. Die Hindernisse, die man auf dem Weg des Geld- und Finanztransfers schafft, werden einerseits die Rechtssicherheit beeinträchtigen, andererseits die kriminellen Organisationen dazu verleiten, weitere geheime Wege zu schaffen, was zur Verseuchung anderer Gebiete mit dem Verbrechergeld führen könnte.

Ich gehe mit dem Kommissionspräsidenten in der weiteren Kritik gegenüber diesem Artikel einig. Aber ich bin mir bewusst, dass meine Kritik jetzt nur die Bedeutung eines Appells für die Zukunft hat, damit man bei der späteren Regelung dieser Tatbestände vielleicht einige Normen besser überdenkt.

Ich bin mir dessen bewusst, dass heute die Normen so angenommen werden, wie sie von Bundesrat und Kommission beantragt werden. Aber ich finde, dass eine kritische Stimme nötig war, damit man versteht, warum der vorgeschlagene Weg zur Bekämpfung der Geldwäscherei bei mir keine Freude auslöst; ich habe das Gefühl, dass wir mit unserer Lösung nicht die beste präventive und repressive Schranke gegen diese Art der Kriminalität aufgestellt haben.

Ich glaube, diese Kriminalformen sind zu gefährlich und deren Urheber zu klug, um sie mit einer Norm, die nur unser Gewissen beruhigt, bekämpfen zu dürfen. Ich glaube, die Bekämpfung muss gezielter weitergehen. Für eine wirksame Bekämpfung dieser sehr strafwürdigen Verbrechen und Vergehen braucht es eine andere, effizientere Strategie.

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich Ihrem Präsidenten, aber auch allen Votanten danken für die gute Aufnahme, die diese Vorlage in Ihrem Rat gefunden hat. Sie wissen, dass wir Ihnen diese Vorlage in einer Art beschleunigtem Verfahren unterbreitet haben. Wir haben sie bewusst aus der allgemeinen Revision des Vermögensstrafrechts herausgenommen, weil wir der Meinung waren, die Entwicklung der Drogenkriminalität und die damit verbundene Geldwäscherei zwingt uns zum raschen Handeln.

Das veranlasst mich auch, Herrn Ständerat Masoni zu sagen: Wenn wir hier in einem akademischen Seminar wären, dann wäre es zweifellos sehr interessant und möglicherweise langfristig sogar ergiebig, wenn wir auch andere Ansätze miteinander diskutieren könnten, beispielsweise die Frage – die ja vor allem Herr Professor Stratenwerth aufgeworfen hat –, ob es nicht richtiger gewesen wäre, zunächst im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches eine generelle Norm über das organisierte Verbrechen zu schaffen und dann im Besonderen Teil eine Spezialnorm zur Geldwäscherei. Aber Sie wissen es alle: Solche Überlegungen wären einfach zu zeitaufwendig, und man würde uns wahrscheinlich mit Recht den Vorwurf machen, dass wir dieses ganz grosse Problem der Drogenkriminalität und der damit verbundenen Geldwäscherei nicht ernstnehmen.

Ich bin überzeugt, dass der Bundesrat Ihnen hier doch einen praktikablen, gangbaren Weg unterbreitet hat. Das zeigt nämlich auch die internationale Entwicklung, seit wir Ihnen diesen Vorschlag gemacht haben. Wir haben mit einer gewissen Genugtuung festgestellt, dass beispielsweise nicht nur Belgien eine ganz ähnliche Norm erlassen hat wie unseren Artikel 305bis. Wir stellen fest, dass die EG-Richtlinie in die gleiche Richtung stösst, und Sie werden demnächst sehen, dass auch

die Arbeitsgruppe der G-7, der sieben wichtigsten Wirtschaftsnationen, etwas Analoges anstrebt.

Ich glaube, man sollte nicht die Präventivwirkung – vor allem von Artikel 305ter der Erfordernis der Sorgfalt bei Finanzgeschäften – unterschätzen. Ich meine jene Bilder, die leider vor nicht allzu langer Zeit auch in unserem Land vorkamen: dass einer mit einem Koffer voll Dollarnoten kam und sie einer Bank übergab. Diese Praktiken sind natürlich mit Artikel 305ter endgültig vorbei. Ich erwarte von diesem Artikel daher eine durchaus bedeutsame Präventivwirkung.

Das Volumen des Drogenhandels wird von der Uno mittlerweile auf weltweit 300 bis 500 Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt. Nach amerikanischen Ueberschlagsrechnungen werden davon mindestens 110 Milliarden Dollar allein in den USA jährlich umgesetzt. Die internationale Drogenmafia hat es zweifellos heute in der Hand, praktisch jede Region der Welt für ihre Praktiken zu nutzen. Nicht unterschätzt werden darf dabei ihr Korruptionspotential.

Andererseits hat man inzwischen erkannt, dass die eigentliche Achillesferse des international organisierten Verbrechens bei den Finanzströmen liegt und dass es im Grunde genommen auch von der Fahndung her eher leichter und erfolgversprechender ist, an die Geldströme heranzukommen als an die einzelnen Drogenhändler. Das ist das Grundkonzept unseres Vorschlages.

Angesichts der Dimensionen, die hier in Frage stehen, kann das international organisierte Verbrechen nur noch in internationaler Zusammenarbeit bekämpft werden. Die exponierte Lage des traditionell liberalen Finanzplatzes Schweiz verpflichtet uns in besonderem Masse, dem Missbrauch unserer Institutionen durch Verbrechensorganisationen entgegenzutreten.

Der freie Kapitalverkehr, der Schutz der Vertrauensbeziehung zwischen Finanzinstituten und Kunden, die politische, wirtschaftliche und rechtliche Stabilität und, damit verbunden, die hohe Leistungsfähigkeit und das Ansehen unseres Finanzplatzes – bekanntlich des viertgrössten der Welt – sind alles Werte, die wir selbstverständlich hochhalten wollen. Gerade deshalb ist es gerechtfertigt, wenn wir mit unserem Gesetz in Europa eine gewisse Pionierrolle übernehmen. Es zeigt sich im übrigen – ich habe das schon angetönt –, dass zurzeit in anderen europäischen Staaten gleichgerichtete Bemühungen zur Erfassung der Geldwäscherei im Gange sind; ich verweise auf die Richtlinien der EG, die Arbeiten des Europarates im Bereiche der Beschlagnahme und der Einziehung sowie der G-7, der Gruppe der sieben grössten Wirtschaftsmächte. Unsere Vorlage wird daher auf internationaler Ebene – ich konnte das bereits mehrmals erfahren – als wertvoller, eigenständiger Beitrag zur Bekämpfung der Geldwäscherei eingestuft.

Die Wege und Methoden der Geldwäscherei sind mittlerweile weitgehend bekannt. Dabei ist es zweifellos so, dass es sich beim simplen Transfer von Bargeld und Noten nur um den Grundtypus handelt. Es sind längst wesentlich komplexere Techniken bekannt, die unter Einsatz ganzer Geschäftsgebilde mit Hilfe von Scheingeschäften und unter Ausnützung von Berufsgeheimnissen operieren. Der Phantasie sind diesbezüglich keine Grenzen gesetzt.

Das ist der Grund – und damit gebe ich Ihnen, Herr Masoni, eine Antwort –, weshalb wir es wichtig finden, dass wir legislativ von einer Definition der Geldwäscherei ausgehen, die von den konkreten Methoden des Geldwaschens abstrahiert. Geldwäscherei ist kriminologisch betrachtet das systematische Verschleiern der deliktischen Herkunft von Vermögenswerten, um sie nachher als scheinbar legal erworben wieder in den Geldkreislauf einzubringen.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zur Unzulänglichkeit des geltenden Rechts: Der neueste Entscheid des Bundesgerichts in Sachen Magharian hat uns bestätigt, dass das geltende Recht zwar gewisse Geldwäschereihandlungen zu erfassen vermag, jedoch im übrigen beträchtliche Lücken aufweist. Aufgrund von Artikel 19 des Betäubungsmittelgesetzes ist zwar Drogengeldwäscherei heute bereits strafbar, wenn der Nachweis gelingt, dass die Gelder zur Refinanzierung des Drogenhandels gebraucht werden. Aufgrund von Absatz 1 bis 6 desselben

Artikels ist als Geldwäscher strafbar, wer seine Dienste den Drogenhändlern schon bei ihrer Tat zur Verfügung stellt.

Nach wie vor offen bleibt die Strafbarkeit, wenn der Nachweis dieser Konstellation misslingt. Da haben die Untersuchungen Ihrer Parlamentarischen Untersuchungskommission gezeigt, dass Untersuchungsbehörden immer wieder auf solche Beweisschwierigkeiten gestossen sind und dass vor allem die Hehlereivorschrift – weil die Vortat ein Vermögensdelikt sein muss – sich als ungenügend erwiesen hat.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zur Reformgeschichte: Die Expertenkommission für die Revision der Vermögensdelikte, deren Entwurf aus dem Jahre 1983 stammt, erkannte das Phänomen Geldwäscherei im Jahre 1983 noch nicht; es waren Praktiker, die am Juristentag 1985 als erste darauf hingewiesen haben. In der Folge wurde dann, wie Herr Béguin richtig gesagt hat, Herr Bernasconi von Frau Kopp mit der Ausarbeitung eines Vorentwurfs betraut. 1987 wurde sein Vorschlag in die Vernehmlassung gegeben. Die Reaktionen waren im ganzen positiv, auf harte Kritik stiess lediglich die Forderung, dass auch die grobfahrlässige Begehung unter Strafe zu stellen sei.

Es war vorgesehen, die neue Gesetzgebung in die Vermögensdelikte zu integrieren. Der Bundesrat hat vor allem aufgrund der Ereignisse der Libanon-Connection diese Vorlage vorweg behandelt und eine Studienkommission unter der Leitung von Herrn Professor Krauskopf eingesetzt. Leider ist aus dieser Studienkommission kein Konsens hervorgegangen, sondern eine Mehrheits- und eine Minderheitsvariante: der Bundesrat hat Ihnen aufgrund dieser beiden Varianten eine eigenständige Kombination der Minderheits- und Mehrheitsmeinung der Expertenkommission vorgeschlagen. Erfreulicherweise ist die Vorlage vom Nationalrat am 27. November mit 140 zu 0 Stimmen angenommen worden.

Ich möchte nicht auf die dogmatischen Fragen der Einordnung dieses neuen Deliktes im einzelnen eingehen. Ich darf diesbezüglich auf die Botschaft verweisen.

Ich möchte aber zum zweiten Grundsatzentscheid noch ein paar Worte ausführen, nämlich zur Frage, ob neben der vorsätzlichen auch die fahrlässige Geldwäscherei strafbar erklärt werden soll. Vor einem Jahr noch wurde nämlich dieses Problem zur eigentlichen Schicksalsfrage der ganzen Vorlage hochgespielt; ich darf heute mit einer gewissen Genugtuung feststellen, dass diesbezüglich doch erkannt wurde, dass die Doppelstrafnorm des bundesrätlichen Vorschlages dogmatisch befriedigender und trotzdem effizient ist.

Die Fahrlässigkeit hätte es nämlich dem Richter anheimgestellt, welche Anforderungen an den Financier im Verkehr mit einem Kunden zu stellen sind. Dabei hat die Praxis der Bankenkommmission zu Artikel 3 des Bankengesetzes wie auch zur Sorgfaltspflichtvereinbarung klar gezeigt, dass man dem Bankier ohne weiteres die Identifikation seines Gegenübers und sogar die Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten zumuten darf, dass alle weiteren Pflichten aber, die man bei einem solchen Fahrlässigkeitsdelikt ebenfalls unter Strafe gestellt hätte, bis heute auch durch die Bankenkommmission nicht genau umschrieben werden konnten; deshalb war der Bundesrat der Ueberzeugung, dass eine solche Art der Gesetzgebung mit dem das Strafrecht beherrschenden Prinzip des Bestimmtheitsgrundsatzes – keine Strafe ohne Gesetz – unvereinbar gewesen wäre.

Was die einzelnen Normen nun im Detail anbelangt: Wir haben Artikel 305bis Geldwäscherei bewusst offen formuliert. Tatobjekt sollen generell Vermögenswerte sein. Hier wird übrigens auch die Verbindung zur entsprechenden Einziehungsnorm, zu Artikel 58 des Strafgesetzbuches, geschaffen.

Weil wir blosse Bagatellen ausscheiden, die Beweisanforderungen aber nicht unnötig hoch ansetzen wollen, haben wir einen Mittelweg gewählt: Gegenstand der Geldwäscherei sind lediglich Vermögenswerte, die aus Verbrechen herrühren. Gleichzeitig erklärt der schweizerische Gesetzgeber damit in aller Deutlichkeit, dass Geldwäscherei nicht nur nach Drogen delikten, sondern nach sämtlichen Straftaten von Gewicht strafbar ist, also auch nach den hier genannten Delikten wie Geiselnahmen, Menschenhandel oder illegalem Waffenhandel.

Ich möchte im übrigen ausdrücklich betonen, dass das Her-

rühren aus Verbrechen keine zu hohen Beweisanforderungen stellt. Für das Verständnis der vorsätzlichen Geldwäscherei ist fundamental, dass den illegal erworbenen Vermögenswerten ein sauberer Stammbaum beigelegt werden soll. Der hier verwendete Massstab ist international wie national angemessen: Sowohl die EG-Richtlinie wie die Empfehlung der G-7 stellen auf Vermögenswerte aus Verbrechen ab.

Als Tathandlung sodann kommen drei Varianten in Frage: Neben der eigentlichen Vereitelung der Einziehung erfasst der Tatbestand – übrigens auch hier in Uebereinstimmung mit der Formulierung der einschlägigen Uno-Konvention gegen den Betäubungsmittelhandel von Wien, die vom Bunderat bereits unterzeichnet wurde – auch die Vereitelung der Ermittlung der Herkunft und der Auffindung. 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».

In Bezug auf den subjektiven Tatbestand haben wir uns am Hehlereitattbestand, Artikel 144 StGB, orientiert. Auch er braucht die Fassung «annehmen muss» und verweist damit ausdrücklich darauf, dass der sogenannte Eventualvorsatz zur Strafbarkeit der Geldwäscherei reicht, nicht aber die rein fahrlässige Begehung.

Ziffer 2 von Artikel 305bis stützt sich auf im Strafrecht längst bekannte Elemente zur Beschreibung eines schweren Falles: Der Katalog des schweren Falles ist dabei nicht abschliessend, vielmehr enthält er lediglich illustrative Beispiele. Sie orientieren sich übrigens primär am Betäubungsmittelgesetz. Neu ist allerdings – und hier möchte ich auf eine Ausführung Ihres Kommissionspräsidenten zurückkommen – die Nennung der Verbrechenorganisation neben der Bande: Ich gebe zu, dass man in diesem Punkt wenigstens beim ersten Blick dem Gesetzgeber eine gewisse Inkonsistenz vorwerfen könnte, weil der Begriff der Verbrechenorganisation trotz der Ablehnung im Grundtatbestand hier erscheint.

Ich halte es aber für einen grundsätzlichen Unterschied, ob ein neuer Begriff als Umschreibung eines schweren Falles eingeführt wird oder ob ein nicht definierter Begriff zum Definitionsmerkmal eines neuen strafrechtlichen Grundtatbestandes gemacht wird. Als Umschreibung eines schweren Falles, also wenn bereits sichersteht, dass die objektiven Tatbestandsmerkmale auf jeden Fall erfüllt und nachgewiesen sind, erscheint uns dieser Begriff durchaus legitim, weil sich gewisse Anhaltspunkte bereits im Rechtshilfevertrag mit den USA finden, allerdings in typisch anglo-amerikanisch kasuistischer Definition.

Schliesslich stellt Ziffer 3 sicher, dass auch die Auslandstat, was hier sehr wichtig ist, miterfasst ist.

Noch einige Worte zum zweiten Tatbestand der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften: Ich möchte mich vor allem auf die Frage des möglichen Täterkreises konzentrieren. Die *ratio* dieser Norm ist ohne Schwierigkeit erkennbar. Artikel 305ter soll über den traditionellen Bankensektor hinaus die gesamte Finanzbranche auf denselben Identifikationsstandard verpflichten, den die Banken heute schon aufgrund der Sorgfaltspflichtvereinbarung erreicht haben. Die Wendung «wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft» erfasst alle Angehörigen der Finanzbranche. Ausschiessen will sie lediglich den Sektor der Warenproduktion und des Warenhandels, soweit nicht doch wieder die Wertübertragung im Vordergrund steht.

Sie können diesbezüglich der Botschaft entnehmen, dass es ganz eindeutige Zuordnungen gibt, dass es aber auch Berufskategorien gibt, die sich im Grenzbereich bewegen: Während es nämlich keine weiteren Probleme bereiten dürfte, den Bankier, den Treuhänder, den Anwalt als Vermögensverwalter, den Edelmetallhändler, den Money Changer und ähnliche Berufsleute der Finanzbranche zuzuordnen, können etwa die Juweliere oder die Galeristen, je nachdem wo sie ihren Geschäftsschwerpunkt haben, als Grenzfälle bezeichnet werden. Immerhin, das Prinzip ist in der Botschaft klar herausgearbeitet und die einzelne Zuordnung kann daher auch den rechtsanwendenden Organen überlassen bleiben.

Zentral für diese zweite neue Strafnorm ist die Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten: Ohne die Erweiterung der Identifi-

kation über den unmittelbaren Kunden der Bank hinaus wäre diese Vorschrift nämlich zweifellos ein Papiertiger. Das haben die Banken selber erkannt, als sie in der Sorgfaltspflichtvereinbarung dafür sorgten, dass sich der wahre Berechtigte nicht hinter Strohmännern und Sitzgesellschaften soll verbergen können. Diese wirtschaftliche Betrachtungsweise, die wir hier verlangen, ist übrigens auch andernorts im Zivilrechtsbereich eingebürgert sowie in der Lex von Moos, aber auch in internationalen Codices, wie etwa jenem des Cooke Committee, der Bank für internationalen Zahlungsausgleich. Auch sie verlangen ganz klar die Ermittlung des sogenannten Beneficial owner, also des wirtschaftlich Berechtigten. Genau gleich die EG-Richtlinie und die Empfehlungen der G-7.

Mit dem Passus von der «nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» findet schliesslich das Verhältnismässigkeitsprinzip im Rahmen dieser Identifikationspflicht ausdrückliche Erwähnung.

Bei der Frage der Konkretisierung leistet auch hier die Sorgfaltspflicht-Vereinbarung wiederum wertvolle Dienste. Bei der Frage etwa, welche Ueberprüfungen im Interbankenverkehr noch verhältnismässig sind, gibt damit die Norm wenigstens einen allgemeinen Hinweis. Die Formulierung «nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» lässt hier den nötigen Freiraum, um den Geschäftsablauf zwischen Banken nicht übermässig zu behindern.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch ein Wort zum Gesamtkonzept des Bundesrates. Die Bedeutung dieses Geschäfts rechtfertigt auch eine Aussage über das Gesamtkonzept zur Bekämpfung des modernen organisierten Verbrechens, insbesondere des illegalen Drogenhandels. Die neuen Normen über die Geldwäscherei und über die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften sind wichtige Bausteine dieses Gesamtkonzepts. Wir verfügen bereits heute über ein ausgebautes Arsenal der Rechtshilfe.

Ich verweise auf das 1981 erlassene und seit 1983 in Kraft stehende Bundesgesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen sowie auf den Staatsvertrag mit den USA aus dem Jahre 1973. Diese Vorschriften haben durchaus auch international nach wie vor Modellcharakter. Wir werden im übrigen das Rechtshilfegesetz und das Gesetz zum Rechtshilfevertrag revidieren, damit inskünftig die Rechtshilfeverfahren möglichst innerhalb eines Jahres erledigt werden können.

Bereits erwähnt habe ich sodann, dass Ihnen ein weiteres Projekt beschleunigt unterbreitet werden soll. Eine weitere Arbeitsgruppe befasst sich nämlich mit einer Sondernorm gegen das organisierte Verbrechen und mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Unternehmen. Von dieser Arbeitsgruppe, die übrigens auch ein neues Konzept über die Einziehung entwickeln wird, kann ich die entsprechenden Vorschläge bereits Mitte Jahr erwarten. Das war denn auch der Grund, weshalb der Bundesrat sowohl das Postulat der Nationalratskommission wie das Postulat der GPK sowie die Motion von Nationalrat Segond – die diese Gebiete betreffen – annehmen konnte und bewusst auch angenommen hat.

Eine weitere interdepartementale Arbeitsgruppe ist zurzeit daran, flankierende Massnahmen, vor allem im Bereiche des Verwaltungs- und Zollrechtes, zu untersuchen. Im Zentrum dieser Prüfung steht die Frage, ob eine Deklarationspflicht an der Grenze für Bargeldbeträge grösseren Umfangs – von mehr als 50 000 oder 100 000 Franken; an diese Grössenordnungen denken wir – eingeführt werden soll. Erwogen wird auch die Verschärfung der Visa-Bestimmungen und ein Meldderecht von im Finanzbereich tätigen Personen bei verdächtigen Kunden oder Transaktionen. All das sind Empfehlungen, die – wie gesagt – auch im Rahmen dieser Spezialkommission, der G-7, zurzeit behandelt werden.

Im internationalen Bereich arbeiten wir im Rahmen der Europäischen Justizministerkonferenz an einer Konvention über die Beschlagnahme und Einziehung. Wir haben uns aktiv an den Arbeiten dieser G-7-Arbeitsgruppe (financial action task force) beteiligt. Die entsprechenden Empfehlungen werden der Öffentlichkeit demnächst vorgestellt werden.

Im übrigen möchte ich auf die vom Bundesrat vorgenommene Personalerweiterung in der Zentralstelle zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels bei der Bundesanwaltschaft hinwei-

sen, wo nun auch Finanzspezialisten eingesetzt werden können und wo wir nun wirklich die Möglichkeit haben, aufgrund dieser Personalaufstockung die gesetzlichen Aufgaben, nämlich die interkantonale und die internationale Koordination bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels wieder effizient wahrzunehmen.

Ich darf im übrigen Herrn Reymond darauf hinweisen, dass der Bundesrat demnächst eine Klausurtagung über die Frage der weiteren Gestaltung der Drogenpolitik in unserem Lande durchführen wird. Das federführende Departement ist das Departement des Innern. Aber ich darf wiederholen, was ich schon mehrere Male ausgesagt habe: Der Bundesrat ist zu tiefst überzeugt, dass ein Alleingang auf diesem Gebiet nicht weiter führt. Nur wenn wir unsere Bemühungen im Bereich der Bekämpfung des Drogenhandels und des -konsums international konzentrieren, haben wir überhaupt eine Chance, diesem Krebsübel der Zeit Herr zu werden oder es mindestens einzudämmen.

Die beiden neuen Strafnormen sind – wie gesagt – ein wichtiger Bestandteil im Rahmen dieses Gesamtkonzepts des Bundesrates.

Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie auf die Vorlage eintreten, und ich wäre Ihnen ganz besonders dankbar, wenn wir diese Vorlage möglichst rasch in Kraft setzen könnten.

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 Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 305bis (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Onken, Béguin, Miville, Rhinow, Roth)

Abs. 1

.... oder annehmen muss, aus einem Verbrechen oder von einer Verbrechensorganisation herrühren, wird

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Hefti

Abs. 1

.... oder annehmen muss, aus einem Drogendelikt herrühren oder aus einem Verbrechen, bei dem der Täter als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelte, wird mit

Abs. 2

In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird Busse bis zu 1 Million Franken verbunden.

Art. 305bis (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Onken, Béguin, Miville, Rhinow, Roth)

Al. 1

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

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Hefti**Al. 1*

.... ou devait présumer qu'elles proviennent d'une infraction à la loi fédérale sur les stupéfiants ou d'un crime, l'auteur ayant agi comme membre d'une organisation criminelle, sera

Al. 2

Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pour cinq ans au plus ou l'emprisonnement. Une amende d'un montant maximum d'un million de francs sera prononcée conjointement à la peine privative de liberté.

Abs. 1 – Al. 1

Rhinow, Berichterstatter: Ich wollte Ihnen – jetzt und in der Folge – diese Artikel etwas näher vorstellen. Herr Bundespräsident Koller hat mir diese Aufgabe im Rahmen des Eintretens aber bereits abgenommen. Ich möchte nicht nachdoppeln und wiederholen, was er ausgeführt hat, vor allem nicht in den Teilen, wo die Kommission ihm gefolgt ist. Ich lasse es deshalb bei zwei Hinweisen bewenden:

1. Zu Diskussionen hat in der Kommission der Passus Anlass gegeben, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren müssen. Mit dieser Umschreibung werden einerseits Bagatellfälle ausgeschlossen, andererseits aber auch alle Delikte erfasst, welche nach schweizerischem Recht als Verbrechen qualifiziert, also mit Zuchthaus bestraft werden. Eine Beschränkung auf gewisse Verbrechenstatbestände wurde abgelehnt, weil im Kontext des organisierten Verbrechens auch leichtere Delikte zu ernststen Problemen werden könnten.

Die Anknüpfung an das Verbrechen allgemein weist den Vorteil eines einfachen und klaren Abgrenzungskriteriums auf. Jede enumerative Aufzählung von strafbaren Vorfällen wäre zweifellos problematisch, weil damit die Gefahr der Lückenhaftigkeit entstehen würde. Wenn ich richtig sehe, hat Herr Hefti in seinem Antrag, der heute verteilt worden ist, einen solchen Antrag auf Eingrenzung wiederaufgenommen. Es ist allerdings nicht derselbe, der bereits in der Kommission zur Debatte stand. Der neue Antrag Hefti ist auch für die Kommission neu.

2. Nicht verschwiegen werden soll, dass jede Verurteilung wegen Geldwäscherei den Nachweis voraussetzt, dass die Vermögenswerte tatsächlich aus Verbrechen herrühren. Insbesondere bei Taten im Ausland stellt sich damit zweifellos ein beträchtliches Beweisproblem, namentlich angesichts der in der Praxis üblichen Vermischung legaler und illegaler Gelder. Der Bundesrat sagt in seiner Botschaft aber mit Recht, dass dies der Preis sei, den ein rechtsstaatliches Strafrecht zu bezahlen habe.

Die Kommissionsmehrheit stellt sich integral hinter den bundesrätlichen Vorschlag. Die Kommissionsminderheit möchte das Tatobjekt im Rahmen des objektiven Tatbestandes ausweiten, indem auch Vermögenswerte erfasst werden sollen, die von einer Verbrechensorganisation herrühren. Obwohl ich selbst dieser Minderheit angehöre, werde ich versuchen, nach der Darstellung des Minderheitsstandpunktes die Auffassung der Mehrheit der Kommission darzulegen.

Onken, Sprecher der Minderheit: Ich habe zum Eintreten nicht gesprochen, weil ich mich auf die Begründung dieses Antrages, der mir wichtig ist, konzentrieren wollte. Dieser Antrag ist im Nationalrat von Herrn Salvioni eingebracht worden. Dort wurde er mit 89 zu 86 Stimmen nur knapp abgelehnt. In unserer Kommission hat ihn übrigens auch Herr Béguin eingebracht. Dort ist dieser Antrag mit 7 zu 5 Stimmen unterlegen. Die Bedeutung des organisierten Verbrechens – das hat auch die Eintretensdebatte bewiesen – ist erkannt. Wo man lange Zeit untätig war, muss jetzt endlich wirkungsvoll eingeschritten werden. Gehen wir also davon aus, dass der politische Wille vorhanden ist – und über die Puk-Affäre hinaus auch vorhanden bleibt –, das organisierte Verbrechen gezielter und offensiver zu bekämpfen.

Ein entscheidendes Mittel in diesem Kampf ist, die Geldzirkulation zu zerschlagen, das heisst also, die Finanzkreisläufe, deren sich die kriminellen Vereinigungen bedienen, zu durch-

schneiden. Denn genau hier liegt ihre Achillesferse, genau davor haben sie Angst: vor der Konfiskation solcher Gelder.

Da ist nun zu fragen, ob die vorgeschlagene Geldwäscherei-Strafnorm ausreicht, ob sie wirklich dazu taugt, ein Bollwerk aufzurichten gegen den Missbrauch der Schweiz als Drehscheibe. Da muss ich sagen: Meiner Meinung nach nur sehr, sehr bedingt. Warum?

Weil diese Strafnorm – wir haben es gehört – an den Nachweis einer Vortat gebunden ist. Nur wer weiss oder wer annehmen muss, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, kann sich strafbar machen, und nur bei bewiesenermassen verbrecherisch erworbenen Geldern kann man eine Konfiskation anordnen. Mit anderen Worten: Es ist ein doppelter Nachweis erforderlich. Bewiesen werden muss zum einen, dass überhaupt ein Verbrechen vorliegt, nicht etwa nur ein Vergehen, und dies nach schweizerischem Strafrecht. Dieser Beweis ist um so schwieriger zu erbringen, als diese Tat zumeist im Ausland begangen wird. Bewiesen werden muss zudem, dass das inkriminierte Geld aus eben und genau diesem Verbrechen stammt. Und das ist viel verlangt, ist wahrscheinlich in der Praxis sogar Unmögliches verlangt. Es schränkt die Wirksamkeit dieser Strafnorm bis zur Unpraktikabilität ein und macht sie mitunter gar zu einer blossen Deklamation.

Wir sollten nämlich die Raffiniertheit des organisierten Verbrechens nach allem, was wir jetzt wissen, nach allem, was auch die Puk auf den Tisch gelegt hat, nicht mehr länger unterschätzen. Dieses Verbrechen hat vielerlei Gesichter, es infiltriert, wo es kann, die seriöse Geschäftswelt. Es tarnt sich hinter der Fassade biederemännlicher Solidität. Ich erinnere nur an Yasar Musullulu mit seiner scheinbar harmlosen Schifffahrtsgesellschaft, mit seinem Reisebüro, und auch andere Herren dieser Art. Das organisierte Verbrechen kann jederzeit wie bei einem Kalt- oder Warmwassermischhahn schmutzige Gelder krimineller Herkunft mit Graugeldern, die beispielsweise aus Prostitution oder Glücksspiel herrühren, mit rechtmässig erworbenen Geldern mischen. Da möchte ich einmal diese schlüssige Beweisführung sehen, diesen unumstösslichen Nachweis, den es für eine Konfiskation von Vermögenswerten braucht.

Deshalb dieser Vorschlag einer Ausweitung, dass also nicht nur Vermögenswerte, die aus einem Verbrechen stammen, sondern auch solche, die von einer Verbrechensorganisation herrühren, in den Straftatbestand der Geldwäscherei einbezogen werden. Damit wird der Anwendungsbereich in einer sinnvoll begrenzten Art und Weise erweitert, und es wird insbesondere der Nachweis, der zu führen ist, wesentlich erleichtert. Denn es liegt auf der Hand, dass sich die Herkunft oder die Zugehörigkeit von Vermögenswerten zu einer kriminellen Organisation ungleich leichter nachweisen lassen als die unmittelbare Provenienz aus einem ganz bestimmten und dazu noch im Ausland begangenen Verbrechen. Auf diese und nur auf diese Art und Weise würde dieser Gesetzesartikel jene Wirkkraft entfalten, die wir ihm geben sollten, ja müssen, wenn es uns mit der vorbeugenden, effektiven Bekämpfung der Geldwäscherei wirklich ernst ist.

Die Argumente, die gegen diesen Antrag ins Feld geführt werden, vermögen bei genauerem Hinsehen nicht zu überzeugen.

1. Es wird gesagt, der Begriff der Verbrechensorganisation sei nicht hinreichend definiert und dürfe schon deshalb nicht in den Haupttatbestand aufgenommen werden. Dazu ist zweierlei zu sagen:

Einmal gibt der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 25 unten und 26 oben eine absolut taugliche Umschreibung für den Begriff der Verbrechensorganisation. Es heisst dort: «Die Organisation, die aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muss, unterscheidet sich von der Geldwäscherbande dadurch, dass sie einen Zusammenschluss zur Begehung von Verbrechen darstellt. Freilich sollte weiter vorausgesetzt werden, dass die Organisation sich zum einen auf längere oder unbestimmte Zeit zusammengefunden hat und zum andern, dass ihre Aktivität zudem schwerste Delikte, insbesondere Gewaltdelikte einschliesst.»

Soweit die bundesrätliche Definition gemäss Botschaft, absolut ausreichend und tauglich.

Zum anderen gebraucht der Bundesrat, wie Sie schon gehört und auch festgestellt haben, in Ziffer 2 diesen Begriff selbst. Der Richter wird also auf alle Fälle zu einer rechtlichen Ausdeutung dieses Terminus aufgerufen. Auch im Rechtshilfeabkommen mit den Vereinigten Staaten ist der Begriff der Verbrechensorganisation bereits enthalten.

Sollte uns also, was dem Bundesrat billig ist, nicht ebenfalls recht sein, schon gar, wenn es gilt, ein Instrument der Verbrechensbekämpfung hier und heute wesentlich schlagkräftiger zu machen?

2. Es wird argumentiert, dass das organisierte Verbrechen zunächst einmal im Allgemeinen Teil des Strafrechts verankert werden sollte und dass der Anwendungsbereich, der ja dann auch nicht nur die Geldwäscherei umfasst, dort zusammenhängend definiert und verankert werden müsse. Ich anerkenne dieses Argument, aber es ist nicht gewichtig genug.

Ich habe dargelegt, dass die Geldwäscherei einen zentralen Angriffspunkt darstellt. Die geplante Bestimmung im Allgemeinen Teil wird sich zum einen vorab auf die Verhältnisse in der Schweiz beziehen müssen, während es aber hier gerade um das international tätige Verbrechen geht. Und zum anderen dürfte bis zum Inkrafttreten dieser in Aussicht gestellten Bestimmung noch einige Zeit verstreichen.

Die Experten brüten jetzt noch über die neuen Normen, ihre Arbeit ist noch nicht abgeschlossen; danach muss der Bundesrat die Weichen stellen; dann wird ein Vernehmlassungsverfahren unerlässlich werden, das ausgewertet und systematisiert werden muss, und dann erst beginnen in bekannter Langsamkeit die Mühlen der eidgenössischen Räte zu mahlen. Soll all diese Zeit ungenutzt verstreichen? Sollen wir so lange eines wirklich tauglichen Instrumentes entraten?

Wir können den gesetzessystematischen Schönheitsfehler – es ist einer, das sei eingeräumt – hier in Kauf nehmen. Wir sollten ihn jedenfalls jenem rechtsdogmatischen Purismus vorziehen, der uns bei der Verbrechensbekämpfung noch auf Jahre hinaus mit einer wenig griffigen Strafnorm im Regen stehen lässt.

Aus all diesen Überlegungen und Gründen bitte ich Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen und den Geldwäschereiarartikel heute schon, und nicht erst übermorgen, zu einer wirklich schnittigen Waffe im Kampf gegen die Geldwäscherei und gegen das organisierte Verbrechen zu machen.

Rhinow, Berichterstatter: Die Kommissionsmehrheit hat den Einbezug der Verbrechensorganisation vor allem aus drei Gründen abgelehnt:

1. Es ist vorzuziehen, die Strafbarkeit der Verbrechensorganisationen im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches zu regeln. Es scheint der Kommission nicht zweckmässig, eine derart grundlegende Neuerung in einem einzelnen Tatbestand des Besonderen Teils aufzunehmen, ohne zuvor allgemein zu definieren, was unter Verbrechensorganisation zu verstehen und in welchen Fällen eine Strafbarkeit zu bejahen sei. Vor allem aber: Würde die Verbrechensorganisation nur in den Tatbestand der Geldwäscherei miteinbezogen, müsste auch die Einziehungsbestimmung von Artikel 58 geändert werden, da die Zugehörigkeit zu einer Verbrechensorganisation dort nicht strafbar ist.

2. Die Kommissionsmehrheit teilt die Auffassung des Bundesrates, dass ein so unbestimmter Begriff in einem Grundtatbestand dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot zuwiderläuft. Wenn ein Stück weit dieses Argument natürlich auch für die Verwendung desselben Begriffes in Ziffer 2 Geltung beanspruchen muss – ich habe in den einleitenden Bemerkungen darauf hingewiesen –, so teilt die Kommission doch die Auffassung des Bundesrates, dass der Grundtatbestand und die Strafverschärfung nicht dieselben Auswirkungen haben.

3. Es ist gesagt worden, dass mit der Aufnahme dieses Begriffs in den Grundtatbestand ein Systembruch erfolge, indem zwei verschiedene Konzepte der Bestrafung der Geldwäscherei miteinander vermischt würden. Das vorliegende Konzept ist als Rechtspflegedelikt ausgestaltet und will gerade nicht die Verbrechensorganisation als solche ins Recht fassen.

Ich hoffe damit, meiner Aufgabe als Sprecher der Mehrheit – zwar à contrecœur, aber mit der «nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» – gerecht geworden zu sein.

M. Béguin: Tout à l'heure, M. Reymond rappelait qu'il était le seul banquier de ce conseil. Je rappelle aussi que je suis le seul procureur et cela explique peut-être que nous n'ayons pas tout à fait la même vision des choses.

J'apporte mon soutien à la proposition de minorité. Il faut bien réaliser que l'article 305bis, inséré dans le chapitre des infractions contre l'administration de la justice, punit celui qui entrave l'identification de l'origine, etc., de valeurs patrimoniales provenant d'un crime, mais vise en réalité, à travers lui, le criminel qui a fait un profit illicite, et plus précisément le profit lui-même, en vue de son séquestre puis de sa confiscation.

Cet article n'a donc pas pour but premier de punir l'employé de banque. La punissabilité de ce dernier n'est qu'un moyen pour atteindre les criminels organisés, en les frappant là où ils sont vulnérables, c'est-à-dire au moment où ils sont obligés de recycler l'argent sale. On l'a dit, on le sait, le recyclage de l'argent sale, c'est le talon d'Achille des organisations criminelles, et c'est là qu'il faut frapper.

Dans la formulation proposée, l'article 305bis est insuffisant, parce qu'il exige au préalable que la preuve soit rapportée de l'infraction antérieure, c'est-à-dire du crime qui a permis l'enrichissement. Cette preuve de l'infraction antérieure – et c'est le praticien qui parle – sera très difficile à administrer, parce que le camouflage est facile, parce que le brouillage des pistes est aisé pour des spécialistes rompus aux pratiques financières, parce que les crimes antérieurs sont généralement commis à l'étranger et que l'entraide judiciaire internationale, malgré les progrès qu'on a enregistrés, est encore lourde, compliquée et lente.

Si l'on veut traduire dans la loi la volonté politique exprimée par le Conseil fédéral comme par la plupart des orateurs, il est impératif d'élargir la disposition aux fonds provenant d'organisations criminelles. Je relève d'ailleurs que c'est également l'avis du professeur Stratenwerth, et pour une fois que je suis d'accord avec un professeur de droit, je ne vais pas manquer de le signaler!

Cet amendement revêt aussi une importance capitale pour l'entraide judiciaire internationale que nous sommes amenés à accorder aux pays étrangers, notamment aux pays européens qui connaissent la notion d'organisation criminelle. Si un juge français ou italien nous demande le séquestre des avoirs d'une organisation criminelle, nous ne pourrions que lui répondre: «désolés, il nous faut d'abord la preuve que ces avoirs ont une origine criminelle». Et ce juge, qui risque sa peau pour le devoir qu'il accomplit, se verra renvoyer, par les éminents juristes de l'entraide judiciaire internationale, sa commission rogatoire inexécutée pour motifs de droit. Cela est-il tolérable à l'heure de l'Europe?

On objectera que l'amendement va trop loin, car il offrirait à la confiscation les avoirs provenant du crime et ceux provenant d'une activité licite. C'est vrai, mais je vous rappelle le constat de la Commission d'enquête parlementaire qu'il ne faudrait tout de même pas enterrer trop rapidement. A la page 116, nous pouvons lire que «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 ne fait aucun doute que, jusqu'à présent, le droit pénal suisse ne contient aucune disposition réprimant, etc.». Le seul moyen de frapper efficacement – et la commission d'enquête a mis le doigt dessus – le crime organisé, c'est de permettre la confiscation de tous les avoirs, quelle que soit leur origine. Le mélange de l'argent propre et de l'argent sale ne doit pas être un obstacle, sinon nous devons admettre notre impuissance à agir.

Ce qui m'étonne, c'est que sur le but à atteindre tout le monde est d'accord, ou se dit d'accord. Mais on nous objecte que, juridiquement, il n'est pas possible d'inclure l'organisation criminelle à l'alinéa premier de l'article 305bis, parce que c'est

une notion floue, qui n'est pas définie dans la partie générale du code.

Il est vrai qu'elle n'est pas définie. Mais j'ai trois objections à présenter à ce raisonnement. Tout d'abord, si l'organisation criminelle n'apparaît pas à l'alinéa premier, elle apparaît à l'alinéa 2 qui stipule que, «dans les cas graves, etc.». Et le cas est grave, notamment lorsque l'auteur agit comme membre d'une organisation criminelle. Je n'arrive pas à comprendre, dans ma logique cartésienne, pourquoi on ne peut pas, à l'alinéa premier, parler d'organisation criminelle parce que l'on ignore ce dont il s'agit, alors qu'on le fait à l'alinéa 2 parce que là, on sait ce que c'est. Il n'est donc pas possible de raisonner de cette manière. La difficulté sera la même pour le juge de définir l'organisation criminelle, que ce soit à l'alinéa premier ou à l'alinéa 2.

Par ailleurs, je remarque que nombre de notions de droit pénal ne sont pas définies dans la partie générale du Code pénal, comme par exemple le vol en bande et par métier ou le lucre. Pourtant ces notions existent dans la partie spéciale et le Tribunal fédéral les a patiemment décrites. Ce sont des définitions jurisprudentielles qui ne valent pas moins que les autres.

Enfin, comme l'a rappelé M. Onken, on nous dit qu'il n'est pas possible de déterminer l'organisation criminelle, et pourtant le message nous en donne une définition, soit «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, etc.». Cette définition renvoie par ailleurs à l'article 6, alinéa 3 du traité sur l'entraide judiciaire avec les Etats-Unis, qui comprend une définition de l'organisation criminelle.

En résumé, les arguments qu'on nous oppose ne sont que des paravents pour mieux camoufler une absence de volonté politique. En effet, il est juridiquement possible d'agir, il est politiquement impérieux d'accepter cet amendement pour donner sa vraie dimension à la répression du blanchissage de l'argent sale.

Je rappelle aussi que ce même amendement a échoué de justesse au Conseil national: il a été refusé par 89 voix contre 86, soit à trois petites voix d'écart. Or, il est encore temps de bien faire, de renverser la vapeur et de proposer à nos collègues du Conseil national de l'inclure dans la loi afin de disposer d'un outil efficace dans la lutte contre le crime organisé.

M. Reymond: Les membres de la majorité de la commission ne s'étant pas exprimés, si ce n'est M. Rhinow qui, en réalité, appartient à la minorité et qui a rappelé les arguments de la majorité, je tiens à répondre aux propos de M. Béguin.

Je constate d'abord que la majorité de la commission souhaite s'en prendre aussi aux organisations criminelles puisqu'elle soutiendra tout à l'heure la motion du Conseil national allant dans ce sens.

Pourquoi ne sommes-nous pas favorables à inclure cette notion dans l'alinéa premier? Le concept d'organisation criminelle n'est pas clair, M. Béguin l'admet lui-même. Il faudrait qu'on sache un peu plus ce qu'on entend par là. En effet, il ne se rapporte pas seulement aux délits de blanchissage d'argent sale, car on retrouve des types d'organisations criminelles à propos d'autres délits, comme le rapt, la prise d'otages, etc., de sorte qu'une définition dans la partie générale du Code pénal me paraît nécessaire.

M. Béguin a lui-même reconnu en commission les difficultés que l'on rencontre dans la recherche d'une définition; j'ai notamment cité le cas aujourd'hui à la une des médias que constituent les 400 ou 600 millions placés par M. Ceausescu dans les banques suisses. M. Ceausescu était-il à la tête d'une organisation criminelle ou pas? Selon la définition qu'en donnent les juges, les procureurs ou le peuple, la position pénale des banquiers ayant accepté de l'argent de M. Ceausescu diffère. M. Béguin m'a même dit en commission qu'il fallait admettre que les gouvernements entretenant des relations diplomatiques avec la Suisse – comme ce fut le cas de celui de Roumanie jusqu'à la mort de M. Ceausescu – ne blanchissaient pas d'argent sale. Maintenant que le conducator est mort, il faut «déblanchir» l'argent en question et le renvoyer.

Une définition de l'organisation criminelle s'avère donc indispensable, parce qu'il faut aussi garantir une certaine sécurité du droit. Nous rappelons encore une fois que nous souscrivons à la motion au sujet de laquelle nous voterons tout à l'heure et que, je crois, personne ne combat. En revanche, il est trop tôt pour incorporer sans définition préalable le terme d'organisation criminelle dans notre Code pénal.

Huber: Ich habe bereits im Eintretensreferat zu erkennen gegeben, dass ich der Kommissionsmehrheit angehöre, die hier dem Bundesrat folgt und den Minderheitsantrag ablehnt. Ich finde es nicht gerade passend, dieser Mehrheit nun zu unterstellen, sie wolle gar keinen griffigen Geldwäschereiartikel, es fehle ihr an politischem Willen. Das erreicht die Grenzen dessen, was man in einer fairen politischen Diskussion als Argument ausspielen darf.

Selbstverständlich will die Mehrheit einen griffigen Artikel. Sie ist – das habe ich auch betont – durch den Zeitplan des Bundesrates, durch das Prozedere, das gewählt wurde, nämlich ein Vorziehen dieser Norm aus dem Gesamtpaket heraus, in eine unangenehme Situation gekommen.

Der Herr Kommissionspräsident hat die Argumente der Mehrheit nach meinem Verständnis mit der gebotenen Sorgfalt dargelegt. Ich danke ihm dafür und möchte meinerseits lediglich das Argument unterstreichen, dass, wenn dieser Begriff eingeführt wird, er nicht zu einem einzelnen Delikt, sondern in den Allgemeinen Teil gehört. Gehört er aber in den Allgemeinen Teil, dann ist a fortiori eine saubere und gründliche Erarbeitung des Qualifikationselementes nötig, das die Strafbarkeit begründet. Ich hätte es daher geschätzt, wenn man versucht hätte, in Absatz 2 den Begriff dann auch zu streichen. Die Unlogik hier gebe ich gerne zu. Ich akzeptiere diesen Vorwurf der Unvollkommenheit.

Aber es gibt noch ein letztes, ein gutes und bis jetzt nicht angeführtes Argument. Der Bundesrat hat es in seiner Botschaft als das entscheidende Argument bezeichnet. Ich gestatte mir zu zitieren: «Den Ausschlag gegen diese Anknüpfungsform gibt schliesslich, dass die Strafbarkeit der kriminellen Vereinigung» – jetzt, Herr Onken, sollten Sie zuhören – «anlässlich der Revision der Bestimmungen über die Gewaltverbrechen im Vernehmlassungsverfahren derart massiv abgelehnt wurde, dass sie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 10. Dezember 1979 gar nicht erst präsentierte.»

Ich glaube, Sie kennen unsere politische Geschichte so gut wie ich, dass ich Ihnen nicht explizieren muss, aus welchem geschichtlichen Kontext und aus welcher Legiferierungssituation heraus wir das bedauernde Faktum haben, dass die kriminelle Vereinigung noch nicht im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches steht. Das, glaube ich, müssen wir in aller Ruhe und in aller Klarheit hier auf den Tisch des Hauses legen. Ich bitte Sie daher, nun nicht jene Zeit, die der Bundesrat durch das Vorziehen gewonnen hat, durch die Schaffung einer Differenz und allenfalls erneute Abklärungen wieder zu verlieren, sondern dem Tatbestand und den Rechtsfolgen zuzustimmen, wie sie im Antrag enthalten sind und wie sie der Nationalrat mehrheitlich beschlossen hat.

Bundespräsident Koller: Ich glaube, dass ich mich relativ kurz fassen kann, da die Argumente pro und contra bereits aufgeführt worden sind.

Ich möchte Herrn Ständerat Béguin aber doch in aller Offenheit und Kameradschaft sagen, dass ich es schon ein etwas starkes Stück finde, wenn man sagt, der Bundesrat lehne den Minderheitsantrag von Herrn Ständerat Onken ab, weil er keinen entsprechenden politischen Willen habe. Ich glaube, wir sollten uns nicht derartige Dinge unterstellen.

Sie als eminenter Strafrechtler, Herr Ständerat Béguin, wissen doch haargenau, dass der Bestimmtheitsgrundsatz, der unser Strafrecht beherrscht, verlangt, dass die Grundnormen unseres Strafrechts die objektiven Tatbestandsmerkmale abschliessend aufzählt. Das ist hier in keiner Weise der Fall, wenn Sie nun durch die Hintertür diesen undefinierten Begriff der Verbrechensorganisation in die Strafnorm einführen.

Das ist etwas grundsätzlich anderes als – was Sie als eminenter Kenner dieser Materie zu Recht auch gesagt haben – wenn

das Strafgesetzbuch verschiedentlich als qualifizierendes Merkmal für gewisse Grundtatbestände Begriffe braucht, die dann nicht *in extenso* definiert sind wie «Gewerbsmässigkeit», wie «Bandenmässigkeit» und so weiter. Das ist ja gerade der Grund, weshalb wir überzeugt sind, dass wir vollständig in Harmonie mit unserem Strafgesetzbuch legiferieren, wenn wir diesen Begriff der Verbrechensorganisation zwar als qualitatives Merkmal bringen, aber eben nur für einen Tatbestand, der abschliessend durch objektive Tatbestandsmerkmale definiert ist; denn der Bestimmtheitsgrundsatz des Strafrechts ist ja nicht in erster Linie als Hilfe für die Richter, sondern zum Schutze der Bürgerinnen und Bürger aufgestellt.

Es ist doch in einem Rechtsstaat einfach nicht zu vertreten, wenn wir Grundtatbestände formulieren, deren Inhalt die Normadressaten, also die Bürgerinnen und Bürger, nicht genügend kennen. Genau das wäre der Fall, wenn Sie den Minderheitsantrag annähmen; da kann man auch nicht auf unseren Umschreibungsversuch in der Botschaft verweisen. Wenn wir hier eine Umschreibung vorgenommen haben, dann einfach zur näheren Charakterisierung, aber es müsste selbstverständlich definiert werden, wann zwei oder mehrere Mitglieder sich zur Begehung von Verbrechen zusammenschliessen. Beispielsweise hat ja deshalb der Bundesrat seinerzeit, als er über die kriminelle Vereinigung legiferiert haben wollte, die Delikte im Gesetzesentwurf präzise umschrieben, deren Nachweis für die Strafbarkeit einer kriminellen Vereinigung nötig gewesen wäre. Alle diese Dinge würden wir, wenn Sie dem Minderheitsantrag zustimmen, vollständig offenlassen; das verträgt sich einfach nicht mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des Strafrechts.

Es kommt noch etwas Zweites hinzu. Sie würden mit dieser Formulierung neue Beweisschwierigkeiten schaffen. Ein Beispiel – Herr Reymond hat bereits darauf hingewiesen –: Wäre etwa eine Waffenfirma, die unter dem Verdacht steht, für gewisse Waffenlieferungen ins Ausland Bestechungsgelder bezahlt zu haben, allenfalls sogar Urkundenfälschungen vorgenommen zu haben, bereits eine Verbrechensorganisation, mit der Folge, dass Sie von einer solchen Firma überhaupt keine Gelder mehr entgegennehmen dürften, ohne das Risiko, dass Sie sich der Geldwäsche schuldig machen? Eine solche Gesetzgebung kann doch in keiner Weise befriedigen und verträgt sich einfach nicht mit dem grundlegenden Erfordernis der Bestimmtheit der Grundtatbestände des Strafrechts.

Nun käme noch dazu, dass wir – wenn wir dieses Tatbestandsmerkmal jetzt hier aufnehmen würden – bei der Abklärung einer Zugehörigkeit zu Verbrechensorganisationen auf ein effizientes und hochspezialisiertes elektronisches Informationssystem angewiesen wären. Herr Onken, wir wissen beide allzu gut, wie ungeheuer schwierig es in der heutigen Zeit des Datenschutzes ist, solche internationale elektronische Informationssysteme für die internationalen Verbrechensbekämpfung einzuführen. Diese müssten für die nötigen Beweisschritte mit schwarzen Listen von Personen und Organisationen arbeiten. Es wäre also nicht nur rechtsdogmatisch problematisch, sondern wir würden bereits bei der praktischen Durchführbarkeit auf sehr grosse Schwierigkeiten stossen.

Schliesslich bliebe der Widerspruch, Herr Onken, den Sie ja selber anerkannt haben, dass es doch seltsam wäre, wenn inskünftig Dienstleistungen für die Drogenmafia zwar strafbar wären, die Mitgliedschaft bei der Drogenmafia selber aber strafflos. Gerade dieses letzte Moment zeigt ganz klar, dass wir die Verbrechensorganisation im Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches ordnen müssen.

Herr Béguin, das ist übrigens ein Beweis mehr, dass der Bundesrat einen entsprechenden politischen Handlungswillen hat. Wir haben der Expertenkommission einen entsprechenden Auftrag gegeben, und die Expertenkommission wird uns noch in diesem Jahr eine solche Norm für den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches unterbreiten, den wir Ihnen dann zur Gesetzgebung weitergeben werden.

Zum Faktor Zeit, Herr Onken: Wenn Sie dem Bundesrat und der Mehrheit zustimmen, können wir diese neuen Normen wahrscheinlich auf den 1. Juli in Kraft setzen. Wenn Sie eine Differenz schaffen, folgt das bekannte Differenzbereinigungsverfahren; etwa gleichzeitig käme dann der neue Vorschlag für

eine Norm über die Verbrechensorganisation im Allgemeinen Teil. Es würde nur zur Verwirrung beitragen.

Auch das Problem der Vermengung von sauberem und schmutzigem Geld, Herr Ständerat Béguin, müssen wir in der neuen Einziehungsnorm – die auch bei der Expertenkommission liegt – gründlich analysieren, da gibt es sehr schwierige Probleme. Aber auch diese Thematik ist in Bearbeitung und diesbezüglich werden wir Ihnen entsprechende Anträge unterbreiten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie wirklich bitten, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen
Für den Antrag Hefti	14 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	37 Stimmen
Für den Antrag Hefti	1 Stimme

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Art. 305ter (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Béguin, Bühler, Onken, Roth)

Wer

.... und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, oder davon absieht, Auskünfte über die Herkunft der Vermögenswerte einzuholen, obwohl die Transaktion ungewöhnlich erscheint, wird

Art. 305ter (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Béguin, Bühler, Onken, Roth)

...., l'identité de l'ayant droit économique, ou qui aura omis de prendre des renseignements sur la provenance des fonds lorsque l'opération est insolite, sera puni

Rhinow, Berichterstatter: Ich kann mich kurz fassen, weil Herr Bundesrat Koller im Rahmen der Eintretensdebatte den Artikel vorgestellt hat. Ich beschränke mich auf folgende Hinweise:

1. Mit dem objektiven Tatbestand, so wie er formuliert ist, werden alle im Finanzsektor tätigen Personen als Branche erfasst. Also neben den Banken und Finanzinstituten auch – wie die Botschaft ausführt – Treuhänder, Anlageberater, Finanzverwalter, Money Changers, Geschäftsanwälte usw. Der Anwendungsbereich geht also weiter als die Bankenaufsicht, welche sich auf die Banken beschränkt und nur an die Führungsspitze der Bank richtet. Dass mit dieser Umschreibung Auslegungprobleme auftreten können, ist bereits ausgeführt worden. Nach Auffassung der Kommission sollte die Gerichtspraxis aber in der Lage sein, gestützt auf die Zielsetzung dieses Artikels die Grenzlinien zu ziehen.

2. Es ist bereits gesagt worden, dass die Identifikationspflicht sich nicht nur auf den unmittelbaren Vertragspartner bezieht, sondern auch auf den wirtschaftlich Berechtigten, den Beneficial owner. Das Gesetz nimmt damit einen Begriff auf, der in der Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken bereits enthalten

ist. Es geht darum, dass sich die Identifikation nicht nur auf den Vertragspartner beschränken darf, sondern auch auf die wirtschaftliche Zugehörigkeit von Vermögenswerten erstrecken muss, dass sich also der wahre Berechtigte nicht – wie gesagt worden ist – hinter Strohmännern und Sitzgesellschaften verbergen kann.

3. Die Formel, die bereits mehrfach erwähnt worden ist, nämlich dass die nach den Umständen gebotene Sorgfalt anzuwenden sei, soll der Besonderheit einzelner Berufe Rechnung tragen und auch das Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Auslegung dieser Identifikationspflicht verankern. Die Kommission ist sich freilich bewusst, dass die hier verlangte Sorgfaltspflicht zwar bei Konten- und Depoteröffnungen im Normalfall keine besonderen Probleme stellen dürfte, dass jedoch im Zahlungsverkehr – angesichts der Unmenge täglicher Transaktionen – die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten grossen Schwierigkeiten begegnen dürfte. Eine Grossbank in Zürich etwa wickelt an ihrem Hauptsitz pro Tag rund 37 000 Transaktionen ab, im Jahr etwa 8 Millionen. Gesamtschweizerisch sind es rund 310 000 Transaktionen pro Tag und 68 Millionen pro Jahr. Und all dies nur in einer Bank. Die täglichen Zahlungsbeträge erreichen für diese Bank die Höhe von 25 bis 50 Milliarden Franken. Damit dürften auch die praktischen Schwierigkeiten im Zahlungsverkehr offenkundig werden.

In der Kommission sind verschiedene Abänderungsanträge zu diesem Artikel 305ter diskutiert worden. Sie finden jetzt lediglich einen Minderheitsantrag auf der Fahne, zu dem ich dann später Stellung nehmen werde.

Ich möchte aber auf den abgeänderten Randtitel hinweisen. Es geht bei diesem Sorgfaltsartikel nicht nur um eigentliche Geldgeschäfte, wie der Randtitel des Bundesrates gelaute hat, sondern um Vermögenswerte schlechthin. Der Gesetzestext spricht auch von Vermögenswerten. Deshalb erscheint der Kommission – wie dem Nationalrat übrigens auch – der Randtitel «Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften» den Norminhalt besser zum Ausdruck zu bringen. Ich bitte Sie, zuerst die Kommissionsminderheit ihren Standpunkt begründen zu lassen.

M. Béguin, porte-parole de la minorité: L'article 305ter est un délit de mise en danger abstrait, c'est une solution pragmatique et que j'estime intéressante puisque, effectivement, le seul fait pour le professionnel de l'argent de n'avoir pas identifié l'ayant droit économique entraîne sa punissabilité, indépendamment du fait de savoir s'il y a eu ou non blanchissage d'argent sale. C'est donc une règle de police, si je puis dire. C'est, ainsi que le précise le Conseil fédéral dans son message, comme l'automobiliste qui franchit une ligne de sécurité: même s'il ne met personne en danger, s'il ne cause pas d'accident, il a transgressé une norme et ce cas est punissable. C'est à mon avis une solution réaliste et raisonnable.

Cette norme pourrait toutefois être rendue un peu plus efficace si l'on exigeait du professionnel de l'argent, en plus de l'identification de l'ayant droit économique, qu'il pose des questions à son cocontractant lorsque l'opération bancaire financière est insolite («ungewöhnlich»). Je n'ai rien inventé, je ne fais que reprendre la logique de la Convention de diligence des banques qui parle de constatation insolite et qui donne l'exemple suivant: «lorsque la situation financière de la personne qui veut effectuer une opération et que les valeurs remises ou sur le point de l'être sont hors de proportion avec la situation financière de cette personne». Voilà un cas où le professionnel de l'argent ne devrait pas se contenter de prendre identité, mais poser des questions sur l'origine des fonds.

Cette proposition présente deux avantages: un effet dissuasif d'abord, car celui qui va procéder à une telle opération saura à l'avance qu'on va lui poser des questions, ce qui pourra l'inciter à renoncer à agir; ensuite et surtout, les réponses données à ces questions, même fausses, sont autant d'indices pour les enquêteurs s'il s'avère que l'opération est véritablement suspecte. En matière d'enquête, un mensonge est plus précieux qu'un silence, on le sait par les fiches d'hôtel: un faux nom, par recoupement et comparaison d'informations, permet dans bien des cas de retrouver la véritable identité de la personne recherchée.

Par cet amendement, je propose simplement de renforcer l'obligation d'attention du professionnel, ce qui pourra permettre à la justice de démasquer un éventuel recycleur d'argent sale. En effet, si l'on considère la pratique habituelle, fondée sur la Convention de diligence des banques, la proposition qui nous est faite se résumerait à ce que le professionnel se contente de faire une photocopie de passeport ou de permis de conduire. J'estime qu'on peut exiger un peu plus de sa part, lui demander de poser, dans certains cas, des questions et de prendre note des réponses. On ne lui demande pas de vérifier si elles sont justes, mais d'accomplir cet acte positif et non pas simplement une photocopie de passeport.

C'est pourquoi je vous invite à soutenir cette proposition.

Rhinow, Berichterstatter: Die Kommission ist in ihrer Mehrheit der Auffassung, dieser Minderheitsantrag verstosse gegen den Grundsatz der Bestimmtheit von Strafrechtsnormen. Nach der Praxis der Eidgenössischen Bankenkommission müssen die wirtschaftlichen Hintergründe einer Transaktion abgeklärt werden, wenn im Einzelfall Anzeichen darauf hinweisen, dass die Transaktion Teil eines unsittlichen oder rechtswidrigen Sachverhalts bilden könnte, oder wenn es sich um ein kompliziertes, ungewöhnliches oder bedeutsames Geschäft handelt. Eine weitere Präzisierung ist auch der Eidgenössischen Bankenkommission bislang nicht gelungen. Im übrigen ist der Begriff der «Ungewöhnlichkeit» ungewöhnlich weit und unbestimmt. Eine solch offene Norm sollte nicht mit einer Strafsanktion versehen werden. Im übrigen dürfte dieser zweite Passus im Grunde genommen weitgehend im ersten Passus enthalten sein, denn wenn wirklich eine ins Auge springende Ungewöhnlichkeit gegeben ist, dürfte es in der Regel die Sorgfaltspflicht gebieten, der Identität des wirtschaftlich Berechtigten nachzuspüren. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Wenn Sie dem Minderheitsantrag von Herrn Ständerat Béguin zustimmen, führen Sie indirekt eigentlich wieder den Fahrlässigkeitsbegriff in die Norm ein. Während nämlich die Sorgfaltspflicht der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten inhaltlich genau bestimmt ist, zusätzlich noch durch die Sorgfaltspflichtvereinbarung, würden mit der Annahme Ihres Antrages weitere Abklärungspflichten aufgenommen und sogar strafrechtlich sanktioniert, die nicht einmal die Eidgenössische Bankenkommission im verwaltungsrechtlichen Bereich genauer präzisiert hat. Das war für uns ausschlaggebend bei der Aufstellung dieser Norm.

Wäre es der Eidgenössischen Bankenkommission gelungen, neben der Identifikation des wirtschaftlich Berechtigten bei sogenannten ungewöhnlichen Geschäften weitere, genau umschriebene Sorgfaltspflichten herauszuarbeiten, wäre es strafrechtlich durchaus zu verantworten gewesen, diese auch unter Strafandrohung zu stellen. Da das aber nicht einmal der Eidgenössischen Bankenkommission gelungen ist, ist es mit den Grundsätzen des Strafrechtes nicht vereinbar, wenn wir jemandem Strafe androhen für ein Verhalten, bei dem nicht genau definiert ist, was zu tun und zu lassen ist. Das verlangt das Strafrecht aber.

Es ist durchaus möglich, dass die Eidgenössische Bankenkommission in Weiterführung ihrer Regeln zu Artikel 3 Bankengesetz weitere Sorgfaltspflichten herausarbeitet. Das ist richtig im Bereich des Verwaltungsrechts. Ohne dass wir präzise formulieren können, was unter ungewöhnlichen Geschäften zu verstehen ist, gleich Strafandrohungen vorzusehen, ist strafrechtlich jedoch nicht zu verantworten.

Deshalb beantragen wir Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

28 Stimmen
8 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzesentwurfes

36 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

89.202

**Standesinitiative des Kantons Genf
Strafbarkeit der Geldwäscherei.
Revision StGB****Initiative du canton de Genève
Répression du blanchiment d'argent
sale. Révision du Code pénal**

Beschluss des Nationalrates vom 28. November 1989

Décision du Conseil national du 28 novembre 1989

Wortlaut der Initiative vom 26. April 1989

Der Kanton Genf stellt den eidgenössischen Räten den Antrag, so bald wie möglich eine Bestimmung in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, wonach die Geldwäscherei strafbar ist.

Texte de l'initiative du 26 avril 1989

Le canton de Genève demande aux Chambres fédérales de voter dans les meilleurs délais une révision du Code pénal introduisant une disposition permettant la répression du blanchiment d'argent sale.

Herr **Rhinow** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission des Ständerates, welcher dieses Geschäft zur Prüfung zugewiesen wurde, ist schon mit der Beratung der Vorlage des Bundesrates betreffend eine Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Gesetzgebung über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften, 89.043) beauftragt.

Die Kommission hält fest, dass der Nationalrat am 28. November 1989 folgende Aenderung des Strafgesetzbuches beschlossen hat:

«Art. 305bis (neu)

Geldwäscherei

1. 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, wird mit Gefängnis oder Busse bestraft.

2. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder Gefängnis. Mit der Freiheitsstrafe wird Busse bis zu 1 Million Franken verbunden.

Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter:

- als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt;
- als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat;
- durch gewerbmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.

3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und auch am Begehungsort strafbar ist.

Art. 305ter (neu)

Mangelnde Sorgfalt bei Geldgeschäften

Wer berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt, aufbewahrt, anlegen oder übertragen hilft und es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr, Haft oder Busse bestraft.»

Die Kommission des Ständerates, welche dem Ständerat Zustimmung zu den Beschlüssen des Nationalrates beantragt, ist der Auffassung, dass mit dieser Gesetzesrevision dem Anliegen des Kantons Genf bereits Rechnung getragen ist.

M. Rhinow présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

La commission du Conseil des Etats chargée de l'examen de cette affaire a déjà mandat de délibérer sur le projet du Conseil fédéral concernant la révision du Code pénal suisse (Législation sur le blanchissage d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières, 89.043).

La commission retient le fait que le Conseil national a décidé le 28 novembre 1989 la modification du code pénal suivante:

«Art. 305bis (nouveau)

Blanchissage d'argent

1. Celui qui aura commis un acte propre à entraver l'identification de l'origine, la découverte ou la confiscation de valeurs patrimoniales, dont il savait ou devait présumer qu'elles provenaient d'un crime, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

2. Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pour cinq ans au plus ou l'emprisonnement. La peine privative de liberté sera cumulée avec une amende d'un million de francs au plus.

Le cas est grave, notamment lorsque l'auteur:

- agit comme membre d'une organisation criminelle;
- agit comme membre d'une bande formée pour se livrer de manière systématique au blanchissage d'argent;
- réalise un chiffre d'affaires ou un gain importants en se livrant au blanchissage d'argent par métier.

3. L'auteur sera également puni lorsque l'infraction principale a été commise à l'étranger et qu'elle est aussi punissable dans l'Etat où elle a été perpétrée.

Art. 305ter (nouveau)

Défaut de vigilance en matière d'opérations financières

Celui qui, professionnellement, aura accepté, conservé, aidé à placer ou à transférer des valeurs patrimoniales d'un tiers et qui aura omis de vérifier, conformément à la vigilance requise par les circonstances, l'identité de l'ayant droit économique, sera puni de l'emprisonnement pour une année au plus, des arrêts ou de l'amende.» La commission du Conseil des Etats, qui propose au Conseil des Etats l'approbation des décisions du Conseil national, est d'avis que cette révision de la loi tient déjà compte de la demande du canton de Genève.

Antrag der Kommission

Aus diesen Gründen beantragt die Kommission, die Initiative des Kantons Genf als erledigt abzuschreiben.

Proposition de la commission

C'est la raison pour laquelle la commission propose de classer l'initiative du canton de Genève.

Angenommen – Adopté

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	1990
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1990 - 17:00
Date	
Data	
Seite	189-202
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 600

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.