ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 29a GwG

Eine Kommentierung von Marcel Scholl / Marion Wyss
Herausgegeben von Damian K. Graf / Doris Hutzler

Stand der Bearbeitung: 25.11.2025
PDF erstellt am: 06.10.2026
DOI: 10.17176/20251125-204642-0

ZITIERVORSCHLAG

Marcel Scholl/Marion Wyss, Kommentierung zu Art. 29a GwG in: Damian K. Graf/Doris Hutzler (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Kurzzitat: OK-Scholl/Wyss, Art. 29a GwG N. XXX.

Art. 29*a* Strafbehörden

[1] Die Strafbehörden melden der Meldestelle umgehend sämtliche hängigen Verfahren im Zusammenhang mit den Artikeln 260ter, 260^{quinquies} Absatz 1, 305bis und 305ter Absatz 1 StGB. Sie stellen ihr rasch Urteile und Einstellungsverfügungen inklusive Begründung zu.

[2] Sie melden der Meldestelle zudem unverzüglich Verfügungen, die sie aufgrund einer Anzeige der Meldestelle erlassen haben.

[2bis] Sie verwenden die von der Meldestelle weitergeleiteten Informationen nach den von dieser im Einzelfall in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter festgelegten Bedingungen.

[3] Sie können der FINMA, der ESBK, der interkantonalen Behörde und dem Zentralamt alle Informationen erteilen und Unterlagen übermitteln, die diese im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabe verlangen, sofern das Strafverfahren nicht beeinträchtigt wird.

[4] Die FINMA, die ESBK, die interkantonale Behörde und das Zentralamt koordinieren allfällige Interventionen bei einem Finanzintermediär mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden. Sie nehmen vor einer allfälligen Weiterleitung der erhaltenen Informationen und Unterlagen Rücksprache mit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 3
II. Begriff der Strafbehörden 6
III. Pflichten der Strafbehörden gegenüber der Meldestelle 7
A. Informationspflichten (Absätze 1 und 2) 7
B. Einhaltung von Verwendungsbeschränkungen (Absatz 2bis) 11
IV. Zusammenarbeit der Strafbehörden mit den Aufsichtsbehörden 17
A. Strafbehörde: Herausgabe von Informationen und Unterlagen an die Aufsichtsbehörden (Absatz 3) 17
B. Aufsichtsbehörden: Verfahrenskoordination mit Strafverfolgungsbehörden (Absatz 4) 19
Literaturverzeichnis 19
Materialienverzeichnis 20

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

1 Die FATF empfahl bereits in den 1990er Jahren in ihrer **Empfehlung Nr. 32** den Mitgliedsstaaten, die Effektivität des Geldwäscherei-Abwehrdispositivs laufend zu überprüfen. Dazu sollten statistische Daten erhoben werden, und zwar nicht nur über die erhaltenen und weitergeleiteten Verdachtsmeldungen, sondern auch über die Strafverfahren und -verurteilungen betreffend Geldwäscherei, die beschlagnahmten und eingezogenen Vermögenswerte und die internationale Rechtshilfe im Bereich Geldwäscherei. Vor diesem Hintergrund wurden in der Schweiz die kantonalen Strafbehörden schon in der 1998 in Kraft getretenen ursprünglichen Version des Geldwäschereigesetzes in **Art. 29 Abs. 2 aGwG** verpflichtet, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS, nachfolgend «Meldestelle»)[1] sämtliche hängigen Verfahren im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation (Art. 260ter StGB), Geldwäscherei (Art. 305bis StGB) und der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 305ter StGB) zu melden. Über die Anforderungen der FATF-Empfehlung Nr. 32 hinaus war die Absicht des schweizerischen Gesetzgebers zudem, dass diese Informationen der Meldestelle zur laufenden Verbesserung der eigenen Analyse- und Weiterleitungspraxis und zur Ausbildung der Finanzintermediäre verhelfen würden.[2]

2 In der Praxis zeigte sich schon nach wenigen Jahren, dass die Meldestelle die für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Angaben nicht in ausreichendem Ausmass erhielt. Dies lag einerseits an Lücken in der bestehenden Regelung von Art. 29 Abs. 2 aGwG, und andrerseits an der mangelhaften Umsetzung der darin enthaltenen Mitteilungspflichten durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden.[3] Die **Mängel in der Erhebung von statistischen Daten** wurden zudem von der FATF im Bericht über das Länderexamen 2005 gerügt.[4] Der Bundesrat schlug im Rahmen der Revision des Geldwäschereigesetzes 2007 u.a. **Anpassungen der Regelung über den Informationsaustausch** zwischen den Strafbehörden und den übrigen an der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes beteiligten schweizerischen Behörden vor. Das Parlament nahm daran nur kosmetische Änderungen vor, so dass die neuen Regelungen am 1. Februar 2009 in Kraft traten. Diese enthielten folgende wesentlichen Neuerungen:

- Ersatz des bisherigen Art. 29 Abs. 2 aGwG durch den neuen Art. 29a GwG,
- Ausdehnung der Mitteilungspflichten auf alle Strafbehörden, neu auch auf Bundesbehörden und alle Gerichte,
- Verpflichtung zur Zustellung von Entscheiden inkl. deren Begründung,[5]
- Explizite Regelung von Mitteilungspflichten in Verfahren, welche durch Anzeigen der Meldestelle für Geldwäscherei ausgelöst wurden,[6]
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Herausgabe von Informationen durch die Strafbehörden an die mit der Umsetzung des GwG befassten Aufsichtsbehörden,
- Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, ihre Verfahren mit den Strafverfolgungsbehörden zu koordinieren.

---

1. MROS bedeutet «Money Laundering Reporting Office Switzerland», Botschaft GwG 2012, S. 6948.
2. Botschaft 1996, S. 1151.
3. MROS, Jahresbericht 2004, S. 48, 77.
4. FATF-Länderbericht Schweiz 2005, S. 48, 51, 56, 57, 224, 225.
5. Die Meldestelle rügte explizit die Zustellung von Urteilen nur im Dispositiv oder gar als Kurzabschriften, vgl. MROS, Jahresbericht 2004, S. 77.
6. Die Regelung von Art. 29 Abs. 2 aGwG betraf allgemein «hängige Verfahren» und enthielt keine explizite Pflicht, die Meldestelle über die weitere Bearbeitung aller ihrer Anzeigen zu informieren.

3 Mit dem per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Geldspielgesetz[7] wurden zusätzlich zu den Spielbanken die Veranstalterinnen von Grossspielen als Finanzintermediäre im Sinne des GwG definiert (Art. 2 Abs. 2 lit. f GwG). Da **die Aufsicht über Grossspiele** in die Kompetenz der Kantone fällt (Art. 106 Abs. 3 BV), wurden die Kantone im Geldspielgesetz bundesrechtlich verpflichtet, eine interkantonale Behörde mit der Aufsicht über Grossspiele zu beauftragen. Diese Behörde ergänzt die eidgenössische Spielbankenkommission und hat wie diese u.a. die Aufgabe, die Einhaltung der Verpflichtungen zur Verhinderung von Geldwäscherei zu überwachen (Art. 107 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGS). Um dieser interkantonalen Behörde, der interkantonalen Geldspielaufsicht (Gespa), die Erfüllung ihrer Aufgabe im Bereich Geldwäscherei zu ermöglichen, wurde Art. 29a GwG dahingehend ergänzt, dass die Strafbehörden Informationen und Unterlagen neu nicht nur der ESBK, sondern auch der interkantonalen Behörde herausgeben können.

4 Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Terrorismus-Übereinkommens des Europarates vom 25. September 2020 enthielt folgende **zwei kosmetische Änderungen von Art. 29a Abs. 1 GwG,** welche am 1. Juli 2021 in Kraft traten:

- Ersetzung des Wortes «rasch» durch das Wort «umgehend»;
- Streichung von «Ziffer 1» nach «Artikel 260ter».

5 Der **Grund für die Ersetzung von «rasch» durch «umgehend»** wird in den Materialien nicht erwähnt. Naegeli vermutet, dass dadurch die stilistisch unschöne zweifache Verwendung von «rasch» im selben Absatz bereinigt werden sollte.[8]

6 Der **Grund für die Streichung von «Ziffer 1»** ist schwieriger nachzuvollziehen: In der bis 2021 geltenden Fassung war der Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Organisation in Ziff. 1 von Art. 260ter StGB enthalten. In der am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Fassung ist der Straftatbestand in Absatz 1 enthalten. Es wäre daher auf der Hand gelegen, im Art. 29a GwG «Ziffer 1» durch «Absatz 1» zu ersetzen, zumal in Art. 29a GwG die Verweise auf Art. 260^{quinquies} und 305ter ebenfalls die Präzisierung «Absatz 1» enthalten. Verständlich wird die Streichung von «Ziffer 1» erst durch die Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte des revidierten Art. 260ter StGB: Dieser Artikel enthielt den Straftatbestand sowohl in der Vernehmlassungsvorlage als auch im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Terrorismus-Übereinkommens des Europarates in zwei Absätzen (Absatz 1 betreffend kriminelle Organisation und Absatz 2 betreffend Terrorismus). Der Vorschlag der Streichung von «Ziffer 1» in Art. 29a GwG war insofern richtig. Möglich gewesen wäre der Ersatz von «Ziffer 1» durch «Absätze 1 und 2». In den parlamentarischen Beratungen wurden die vom Bundesrat vorgeschlagenen Absätze 1 und 2 von Art. 260ter StGB allerdings in einem neuformulierten Absatz 1 zusammengefasst. Damit hätte konsequenterweise in Art. 29a GwG der Verweis auf Art. 260ter «Ziffer 1» durch « Absatz 1» ersetzt werden müssen. Dies dürfte schlicht übersehen worden sein.

7 **Im Ergebnis ist Art. 29a GwG in der heute geltenden Fassung inkonsequent formuliert**, indem betreffend Art. 260^{quinquies} und Art. 305ter StGB die Hinweise auf Absatz 1 vorhanden sind, betreffend den Art. 260ter StGB jedoch nicht, obwohl dieser die Straftatbestände ebenfalls nur in Absatz 1 enthält. Allerdings ist nicht ersichtlich, was die Präzisierungen betreffend «Absatz 1» in Art. 29a GwG bringen sollen. Würden diese weggelassen, änderte sich inhaltlich nichts: Die Strafbehörden hätten exakt dieselben Strafverfahren zu melden. Es böte sich daher an, in einer zukünftigen Revision des GwG sämtlich Hinweise auf «Absatz 1» in Art. 29a zu streichen. Der Artikel würde dadurch verschlankt und wäre konsequent formuliert.

7. Bundesgesetz über die Geldspiele vom 29.9.2017, SR 935.51.
8. BSK GwG-Naegeli, Art. 29a N. 21.

8 Die FATF evaluierte 2016 das gesetzliche und institutionelle Dispositiv der Schweiz gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.[9] Die Empfehlungen des **FATF-Länderberichts 2016** nahm der Bundesrat auf und initiierte im Jahr 2017 ein Revisionsverfahren des GwG, welches betreffend den Art. 29a GwG zu folgenden zwei Änderungen führte:

- Einführung von Abs. 2bis in Art. 29a GwG mit folgendem Text: «Sie *[die Strafbehörden]* verwenden die von der Meldestelle weitergeleiteten Informationen nach den von dieser im Einzelfall in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter festgelegten Bedingungen».
- Absatz 3: Ersetzen von «interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach Artikel 105 BGS» mit «interkantonale Behörde» und Einfügen von «und dem Zentralamt».

9 Mit **Abs. 2bis** wurde die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass die Meldestelle die FATF-Empfehlung Nr. 40 einhalten kann, welche verlangt, dass Informationen, welche von ausländischen Behörden erhalten werden, nur unter Einhaltung der mit der Herausgabe verbundenen Bedingungen an andere inländische Behörden weitergegeben werden dürfen.[10] Mit dieser am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Ergänzung von Art. 29a GwG wurde ein altes Anliegen der Meldestelle umgesetzt. Allerdings entstanden durch diese Regelung zahlreiche Fragen im Strafverfahren, welche ungeregelt blieben.[11]

10 Zudem wurden mit dieser Revision neu die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften nach Art. 42bis des Edelmetallkontrollgesetzes (EMKG)[12] als Finanzintermediäre bezeichnet (Art. 2 Abs. 2 lit. g GwG) und damit dem GwG unterstellt. Auf Vorschlag der Schweizerischen Vereinigung der Edelmetallfabrikanten und Händler (ASFCMP) wurde das **Zentralamt für Edelmetallkontrolle**, welches bereits mit dem Vollzug des Edelmetallkontrollgesetzes befasst ist, neu auch mit der Aufsicht und der Überwachung der aus dem GwG stammenden Pflichten beauftragt (Art. 36, 42bis und 42ter EMKG). Folgerichtig wurde das Zentralamt im GwG den übrigen mit dem Vollzug des GwG befassten Aufsichtsbehörden gleichgestellt, u.a. im Art. 29a Absatz 3 GwG.[13]

11 Das **Ersetzen von «interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach Artikel 105 BGS» mit «interkantonale Behörde»** wurde in der Botschaft in den Erläuterungen zu Art. 29a GwG nicht erklärt. Ziel dürfte das Verschlanken des Gesetzestextes gewesen sein: In Art. 12 GwG wurde neu eine lit. b^{bis} in den Absatz 1 eingeführt. Darin wird die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde genannt und in der Klammer darauf hingewiesen, dass diese Behörde im restlichen Gesetzestext kurz als «interkantonale Behörde» bezeichnet wird.[14]

12 Am 30. August 2023 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum **Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen**. Damit verbunden sind Änderungen des GwG. Insbesondere sollen neu «Beraterinnen und Berater» dem GwG unterstellt werden. Als «Beraterinnen und Berater» gälten im Wesentlichen Personen, welche bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gründung und Strukturierung von juristischen Personen ausüben, also insbesondere in Rechtsberatung und Treuhand tätig sind. Als Konsequenz könnten in Zukunft die Aufsichtsbehörden bei Beraterinnen oder Beratern intervenieren, weshalb Art. 29a GwG dahingehend ergänzt werden soll, dass die Aufsichtsbehörden allfällige Interventionen bei «einer Beraterin oder einem Berater» ebenfalls mit den Strafverfolgungsbehörden

9. FATF-Länderbericht Schweiz 2016.
10. Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage 2018, S. 20, 21; Botschaft GwG 2019, 5523 f.
11. Vgl. nachfolgend N. 27 ff.
12. Bundesgesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren vom 20.6.1933, SR 941.31.
13. Botschaft GwG 2019, S. 5499 ff., 5524.
14. Botschaft GwG 2019, S. 5518.

zu koordinieren haben. In seiner am 22. Mai 2024 veröffentlichten Botschaft hielt der Bundesrat an seinen Vorschlägen weitgehend fest, darunter auch an der Anpassung von Art. 29a GwG.[15] Die eidgenössischen Räte berieten über das eigentliche Transparenzgesetz und die in der Gesetzesvorlage enthaltenen Änderungen des Geldwäschereigesetzes separat. Auch wenn die bundesrätlichen Vorschläge betreffend die Unterstellung von «Beraterinnen und Beratern» kontrovers diskutiert wurden, hatte dies keinen Einfluss auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung von Art. 29a Abs. 4 GwG. Sie wurde am 17. Juni 2025 vom Ständerat[16] und am 11. September 2025 vom Nationalrat ohne Anpassungen angenommen.[17]

II. BEGRIFF DER STRAFBEHÖRDEN

13 Art. 29a GwG auferlegt den «Strafbehörden» verschiedene Rechte und Pflichten. Das GwG enthält keine Definition dieses Begriffs. Der Rahmen für den Begriff «Strafbehörden» in Art. 29a GwG ergibt sich aus dem Anwendungsbereich des GwG: Grundsätzlich erfasst Art. 29a GwG nur Strafbehörden, welche im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung tätig sind. Verwaltungsstrafbehörden wie die Abteilung Strafsachen und Untersuchungen der eidgenössischen Steuerverwaltung fallen nicht unter den Begriff «Strafbehörden» im Sinne von Art. 29a GwG.[18] Aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Materialien ergibt sich zudem, dass in Art. 29a GwG mit Strafbehörden nicht nur die kantonalen Strafbehörden, sondern auch diejenigen **des Bundes** gemeint sind.[19] Ausserdem umfasst der Begriff «Strafbehörden» die **Gerichte** aller Instanzen. Dies ergibt sich aus den Materialien[20] und der Systematik des GwG, welches nur in Art. 29a den Begriff «Strafbehörden» verwendet, sich im Übrigen jedoch konsequent auf die «Strafverfolgungsbehörden» bezieht. Insoweit stimmt die Begriffsverwendung des GwG mit den in der Schweizerischen Strafprozessordnung in Art. 12–14 enthaltenen Definitionen überein.

14 Nicht restlos geklärt ist, ob auch die **Polizei** zu den «Strafbehörden» im Sinne von Art. 29a GwG gehört. In Anwendung der Begriffsdefinition der Strafprozessordnung wäre dies der Fall: Gemäss Art. 12 StPO bildet die Polizei zusammen mit der Staatsanwaltschaft und den Übertretungsstrafbehörden die «Strafverfolgungsbehörden», welche erweitert um die Gerichte die «Strafbehörden» bilden.[21] Zu beachten ist allerdings, dass die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) erst im Jahre 2011 in Kraft trat. Das im Jahr 1998 in Kraft getretene GwG konnte sich daher im Zeitpunkt des Erlasses nicht auf die Begriffsbestimmung der StPO abstützen. In der Praxis verstanden die involvierten Behörden (die Meldestelle, Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone, Polizei) den Begriff «Strafverfolgungsbehörden» traditionell so, dass damit die Staatsanwaltschaft und nicht die Polizei gemeint ist.[22] Insbesondere erstattete die Meldestelle bisher bei den Staatsanwaltschaften des Bundes und der Kantone Anzeigen im Sinne von Art. 23 GwG[23] und die Polizei meldete der Meldestelle keine hängigen Strafverfahren gestützt auf Art. 29a Abs. 1 GwG.[24] Auf der anderen Seite kann der Botschaft

15. Botschaft TJPG 2024, S. 1607, S. 187.
16. AB 2025 S. 604.
17. Ebenso in den Schlussabstimmungen des National- und Ständerates, je vom 26. September 2025.
18. Vgl. Art. 1/9/23 GwG; Botschaft GAFI 2007, S. 6302; BSK GwG-Naegeli, Art. 29a N. 7; Beuret, Art. 29a N. 5.
19. Botschaft GAFI 2007, S. 6302.
20. Botschaft GAFI 2007, S. 6302.
21. Darauf stützt sich die bisherige Doktrin bei der Interpretation des Begriffs «Strafverfolgungsbehörde» im GwG: BSK GwG-Naegeli, Art. 29a N. 12; Beuret, Art. 29a N. 4.
22. Davon scheint auch der Gesetzgeber ursprünglich ausgegangen zu sein, vgl. Botschaft 1996, S. 1134.
23. Vgl. Webauftritt der Meldestelle: «Die MROS entscheidet im Einzelfall, ob eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörde (Bundesanwaltschaft oder kantonale Staatsanwaltschaften) erstattet wird oder nicht.» https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/geldwaescherei.html, besucht am 29.3.2025. Gemäss Jahresbericht 2024 der Meldestelle, S. 20, erstattete die Meldestelle im Jahr 2024 keine Anzeigen an Polizeibehörden, sondern ausnahmslos an die Staatsanwaltschaften der Kantone (89,7 %) und des Bundes (10,3 %).

zur Änderung des Geldwäschereigesetzes von 2012 entnommen werden, dass unter den in Art. 23 Abs. 4 GwG verwendeten Begriff «Strafverfolgungsbehörden» nebst der Staatsanwaltschaft auch die Polizei falle.[25] Abgesehen von einem Verweis auf Art. 12 StPO wird diese Interpretation des Begriffs «Strafverfolgungsbehörden» in der Botschaft nicht weiter begründet.[26] Der Anspruch an eine kohärente Gesetzgebung ist, dass ein Begriff zumindest im selben Gesetz denselben Inhalt hat. Im GwG wird der Begriff «Strafverfolgungsbehörden» an zahlreichen Stellen verwendet: Z.B. löst die Anzeigeerstattung durch die Meldestelle an die «Strafverfolgungsbehörden» gemäss Art. 23 Abs. 4 GwG bei den Finanzintermediären eine Vermögenssperre aus. Diese ist gemäss GwG aufrechtzuerhalten, bis eine Verfügung der «Strafverfolgungsbehörden» eintrifft (Art. 10 Abs. 1 und 2 GwG).[27] Gemäss StPO ist jedoch nur die Staatsanwaltschaft zuständig für die Beschlagnahme von Vermögenswerten und den Erlass von Kontosperren (Art. 198 Abs. 1 i.V.m. Art. 263 StPO), nicht die Polizei. Es ist nicht kohärent, wenn der Begriff «Strafverfolgungsbehörde» in Art. 10 GwG die Polizei nicht umfassen kann, in Art. 23 Abs. 4 GwG die Polizei mit demselben Begriff jedoch mitgemeint sein soll.

15 Festzustellen ist somit, dass die Begriffe «Strafbehörde» und «Strafverfolgungsbehörde» im GwG nicht kohärent und einheitlich verwendet werden. Die Begriffe sind daher teleologisch (zweckorientiert) auszulegen. Betreffend Art. 29a GwG bedeutet dies, dass die Begriffe «Strafverfolgungsbehörden» und «Strafbehörden» die Polizei grundsätzlich mitumfassen, weil es z.B. mit dem Zweck von Art. 29a Abs. 2bis GwG nicht zu vereinbaren wäre, wenn nur die Staatsanwaltschaft und die Strafgerichte sich an die Verwendungsbeschränkungen der Meldestelle halten müssten, nicht aber die Polizei. Zudem sind die Informationen der Polizei für die GwG-Aufsichtsbehörden genauso wichtig, wie die Informationen der Staatsanwaltschaften, weshalb auch Art. 29a Abs. 3 GwG bei einer teleologischen Betrachtungsweise die Polizei mitumfassen muss. Konsequenterweise fällt die Polizei damit auch unter die «Strafbehörden» im Sinne von Art. 29a Abs. 1 GwG und ist somit grundsätzlich verpflichtet, der Meldestelle die bei ihr hängigen Verfahren in den Bereichen Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung zu melden. Solange die Meldestelle auf entsprechende Meldungen durch die Polizei verzichtet, bleibt diese Verpflichtung jedoch toter Buchstabe.

16 Eine einheitliche Verwendung der Begriffe «Strafbehörden» und «Strafverfolgungsbehörden» im GwG bleibt damit **ein Anliegen für eine zukünftige Gesetzesrevision**. Im Sinne der Einheitlichkeit der Rechtsordnung wäre die Begriffsbestimmung der Schweizerischen Strafprozessordnung zu übernehmen und einheitlich und klar aufs GwG anzuwenden.

III. PFLICHTEN DER STRAFBEHÖRDEN GEGENÜBER DER MELDESTELLE

A. Informationspflichten (Absätze 1 und 2)

17 Die Meldestelle hat u.a. den Auftrag, operationelle und strategische Analysen und einen Jahresbericht über Geldwäscherei, deren Vortaten, die organisierte Kriminalität und die Terrorismusfinanzierung zu erstellen (Art. 1 MGwV).[28] Dazu benötigt die Meldestelle Informationen über die Strafverfahren, welche in der Schweiz in diesen Deliktsbereichen geführt werden. Ein Teil dieser Verfahren sind der Meldestelle bekannt, nämlich diejenigen, welche aufgrund von Anzeigen eröffnet werden, welche die Meldestelle gestützt auf Art. 23 Abs. 4 GwG den Strafverfolgungsbehörden erstattete. Die

24. Die Meldestelle erwartet gemäss eigenen Angaben keine solchen Meldungen durch die Polizeibehörden.
25. Botschaft GwG 2012, S. 6976.
26. Ebenso die Meldestelle in ihrem Jahresbericht 2024, S. 36, ohne vertiefte Argumentation.
27. Der Begriff «Strafverfolgungsbehörden» ist zudem enthalten in Art. 7/9/9a/9b/29/29b/32/34/35 GwG.
28. BSK GwG-Naegeli, Art. 29a N. 2, 13; Beuret, Art. 29a N. 6.

Strafbehörden führen jedoch auch Strafverfahren betreffend Geldwäscherei, mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften, organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung, welche *nicht* auf Anzeigen von der Meldestelle beruhen. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, muss die Meldestelle über diese Verfahren informiert werden. Dies ist jedoch erst ein erster Schritt: Ein reiner Überblick über die in der Schweiz in den genannten Deliktsbereichen geführten Strafverfahren genügt für deren Analyse nicht. Zu diesem **Zweck** benötigt die Meldestelle vertiefte Informationen aus den Akten der Strafverfahren. Dabei wäre grundsätzlich ein Einblick in die gesamten Akten der einschlägigen Strafverfahren nützlich. Nur wäre die Bearbeitung der vollständigen Verfahrensakten für die Meldestelle nicht bewältigbar.[29] Aus Effizienzgründen bietet sich eine Beschränkung auf Entscheide an, mit welchen ein Strafverfahren erledigt wird (Urteile, Strafbefehle, Einstellungsverfügungen). Neben den Straffolgen ist diesen Entscheiden in der Regel der beurteilte Sachverhalt, umfassend auch die jeweiligen Vortaten der Geldwäscherei, und eine Begründung zu entnehmen.

18 Um der Meldestelle die Erfüllung ihres Auftrags zu ermöglichen, ist es daher sinnvoll, die Strafbehörden gesetzlich zu Folgendem zu verpflichten:

- Meldung aller hängigen Verfahren betreffend Geldwäscherei, organisierte Kriminalität, Terrorismusfinanzierung und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften, von welchen die Meldestelle noch keine Kenntnis hat.
- Zustellung der vollständigen Erledigungsentscheide (Urteile in der begründeten Version, Strafbefehle, Einstellungsverfügungen) in allen Verfahren betreffend Geldwäscherei, organisierte Kriminalität, Terrorismusfinanzierung und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften.

19 Die **Meldung** aller einschlägigen Strafverfahren durch die Strafbehörden ist in Art. 29a Abs. 1 GwG angeordnet. Die Verfahrensleitung (vgl. Art. 61 StPO) ist verpflichtet, Strafverfahren betreffend die genannten Deliktsbereichen der Meldestelle zu melden, und zwar sobald solche Verfahren hängig werden.[30] Hängig ist ein Strafverfahren schon vor der formellen Eröffnung im Sinne von Art. 309 StPO.

20 Betreffend die Zustellung von Akten des Strafverfahrens enthält Art. 29a GwG folgende Anordnungen:

- Absatz 1: Zustellung von *Urteilen und Einstellungsverfügungen* inklusive Begründung betreffend diejenigen Verfahren, welche nicht auf Anzeigen der Meldestelle beruhen.
- Absatz 2: Meldung aller *Verfügungen*, die aufgrund einer Anzeige der Meldestelle erlassen werden.

Diese Regelung ist in verschiedener Hinsicht **missglückt:**

1) Mit Blick auf den Regelungszweck (Erstellung von Analysen durch die Meldestelle) macht eine unterschiedliche Regelung für Strafverfahren, welche mit oder ohne Anzeige der Meldestelle hängig wurden, keinen Sinn. Eine Begründung für die unterschiedliche Regelung findet sich in den Materialien nicht und ist nicht ersichtlich.

2) Abs. 1 beschränkt die Zustellung auf «Urteile und Einstellungsverfügungen». Dieser Wortlaut ist sehr eng und umfasst nicht einmal alle Erledigungsentscheide (es fehlen Strafbefehle und Nichtanhandnahmeverfügungen). In der Praxis werden viel mehr Strafverfahren mit Strafbefehlen als mit Urteilen abgeschlossen. Eine Begründung für diese Einschränkung findet sich in den Materialien nicht und ist auch nicht ersichtlich.

---

29. Die technische Entwicklung, insbesondere im Bereich Künstliche Intelligenz, könnte in naher Zukunft die Analyse der gesamten Verfahrensakten ermöglichen, zumal diese in den nächsten Jahren vollständig elektronisch vorliegen werden.
30. Die Verfahrensleitung liegt nie bei der Polizei (Art. 61 StPO), was ebenfalls dafür spricht, dass die Polizei keine Meldungen an die Meldestelle zu tätigen hat (vgl. oben N. 15).

3) Abs. 2 fasst im Gegensatz zu Abs. 1 den Umfang der zuzustellenden Akten ausserordentlich weit: Der Wortlaut umfasst die Zustellung nicht nur der erledigenden Verfügungen, sondern aller Verfügungen und damit auch aller verfahrensleitenden Zwischenverfügungen. Dazu gehören Ermittlungsaufträge an die Polizei, Hausdurchsuchungsbefehle, Haftbefehle und Haftanordnungen des Zwangsmassnahmengerichts, Editionsverfügungen aller Art (u.a. Bankeneditionen), Anordnung von verdeckten Zwangsmassnahmen wie Telefonüberwachungen und viele mehr. Die wörtliche Umsetzung des Gesetzestextes würde zu einem hohen Aufwand bei den Strafbehörden und einem ausserordentlich hohen Aufwand der Meldestelle bei der Analyse der eingehenden Verfügungen führen.

4) Abs. 2 bezieht sich auf Verfügungen, die «aufgrund» einer Anzeige der Meldestelle erlassen wurden. Ist ein bestimmter Verdacht einer Strafverfolgungsbehörde bereits bekannt, bevor die Meldestelle eine Anzeige erstattet, wird diese in der Praxis dem bereits hängigen Strafverfahren beigefügt. Bei wörtlicher Auslegung von Abs. 2 erfolgen Verfügungen, welche später in diesen Strafverfahren getroffen werden, nicht «aufgrund» der Anzeige der Meldestelle, sondern aufgrund des bereits hängigen Strafverfahrens. Einige Strafbehörden schliessen daraus, dass in diesen Fällen keine Meldungen an die Meldestelle zu erfolgen haben.

21 Die Mängel einer wörtlichen Auslegung können teilweise durch eine teleologische Auslegung ausgeglichen werden. Der Zweck der in Art. 29a Abs. 1 und 2 GwG enthaltenen Regelungen besteht wie bereits dargestellt darin, der Meldestelle die Erstellung von Analysen und Statistiken betreffend Geldwäscherei, deren Vortaten, die organisierte Kriminalität und die Terrorismusfinanzierung und die Veröffentlichung der Ergebnisse in einem Jahresbericht zu ermöglichen. Zudem soll dadurch die bessere Schulung und Sensibilisierung von Finanzintermediären und Selbstregulierungsorganisationen ermöglicht werden.[31]

22 Die Berücksichtigung einer teleologischen Auslegung ergibt für **Absatz 1** folgende Ergebnisse:

- «Urteile»: **Strafbefehle** werden ohne gültige Einsprache zu Urteilen (Art. 354 Abs. 3 StPO). Strafbefehle werden daher als «Urteilsvorschläge» verstanden und die Staatsanwaltschaft übt beim Erlass eines Strafbefehls richterliche Funktion aus. Der Begriff «Urteil» umfasst daher bei korrekter Auslegung auch Strafbefehle im Sinne von Art. 353 StPO.
- «Einstellungsverfügungen»: Die Voraussetzungen für den Erlass einer **Nichtanhandnahmeverfügung** und einer Einstellungsverfügung sind dieselben, bis auf die Frage, ob die zu erledigende Strafuntersuchung eröffnet im Sinne von Art. 308 StPO war. Das Gesetz verweist betreffend die Regelung der Nichtanhandnahmeverfügung im Wesentlichen auf die Bestimmungen über die Verfahrenseinstellung (Art. 310 Abs. 2 StPO). Der Begriff «Einstellungsverfügungen» umfasst daher bei korrekter Auslegung auch Nichtanhandnahmeverfügungen im Sinne von Art. 310 StPO.

23 Betreffend den **Absatz 2** interpretiert bereits die Meldestelle das Wort «Verfügungen» einschränkend und fordert von den Strafbehörden neben den Eröffnungsverfügungen im Wesentlichen die Erledigungsentscheide ein, neben Urteilen, Strafbefehlen, Einstellungs- und Nichtanhandnahmeverfügungen auch Sistierungs- und Wiederaufnahmeverfügungen.[32] Diese Beschränkung ist aus teleologischer Sicht sinnvoll, soll die Zustellung von Akten des Strafverfahrens die Meldestelle doch zur Erfüllung ihrer Aufgaben ermächtigen und nicht diese blockieren. Aus systematischer und teleologischer Sicht sind zudem die Absätze 1 und 2 so weit wie möglich in Übereinstimmung zu bringen. Das in Absatz 2 enthaltene Wort «Verfügung» ist daher einschränkend so

31. BSK GwG-Naegeli, Art. 29 N. 35.
32. Jahresbericht 2012 der Meldestelle, S. 78; Schreiben der Meldestellen an die Strafbehörden vom 6. April 2023 (nicht publ.).

zu interpretieren, dass die Strafbehörden der Meldestelle einzig **Erledigungsentscheide** (inkl. Sistierungsverfügungen) zuzustellen haben.

24 Gemäss Art. 381a StPO sind Bundesbehörden zur Ergreifung von Rechtsmitteln legitimiert, wenn das Bundesrecht vorsieht, dass ihnen ein Entscheid mitzuteilen ist. Erledigungsentscheide in Strafverfahren betreffend Geldwäscherei, organisierte Kriminalität, Terrorismusfinanzierung und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften sind der Meldestelle daher **vor Eintritt der Rechtskraft** mitzuteilen.[33]

25 Vorstehend wurde darauf hingewiesen, dass die wörtliche Interpretation des Begriffs «aufgrund» die Schlussfolgerung zulässt, dass keine Zustellung von «Verfügungen» an die Meldestelle erfolgen muss, wenn eine Anzeige der Meldestelle einem bereits hängigen Strafverfahren beigefügt wurde.[34] Die FATF-Empfehlung 2023, Nr. 33, fordert die Mitgliedstaaten jedoch auf, umfassende Statistiken zu führen über alle Bereiche, die wesentlich sind für die Effektivität und Effizienz des Geldwäscherei-Abwehrdispositivs, darunter explizit auch Statistiken über die erhaltenen und weitergeleiteten Verdachtsmeldungen.[35] Die Meldestelle muss daher wissen, ob ihre Anzeigen Folgen zeitigten und wenn ja welche.[36] Eine **teleologische Auslegung des Begriffs «aufgrund»** ergibt deshalb, dass der Erledigungsentscheid, mit welchem über einen Verdacht endgültig entschieden wurde, welchen die Meldestelle bei der Staatsanwaltschaft beanzeigte, der Meldestelle mitzuteilen ist, unabhängig davon, ob dieser Verdacht den Strafverfolgungsbehörden bereits vor der Anzeige bekannt war. Zur gleichen Schlussfolgerung führt folgende Überlegung: Die Beschwerdelegitimation der Parteien eines Strafverfahrens besteht unabhängig davon, auf welchem Weg die Strafbehörden initial von Verdachtsmomenten erfahren haben (Art. 107/382 StPO). Dasselbe muss für die in Art. 381a StPO verankerte Beschwerdelegitimation der Meldestelle gelten: Dieser muss die Erledigung ihrer Anzeige mitgeteilt werden, damit sie ihr Beschwerderecht ausüben kann, und zwar unabhängig davon, ob der beanzeigte Verdacht den Strafverfolgungsbehörden bereits vorher bekannt war. Falls die Strafverfolgungsbehörden allerdings im selben Strafverfahren verschiedene Verdachtsmomente untersuchen (z.B. wegen Strassenverkehrsdelikten und Geldwäscherei), so sind der Meldestelle Erledigungsentscheide betreffend Tatverdachte, welche nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht zuzustellen. Wird im selben Erledigungsentscheid über mehrere Verdachtsmomente entschieden, darunter ein Verdachtsmoment in der Zuständigkeit der Meldestelle, so ist der Meldestelle der vollständige (unzensierte) Erledigungsentscheid zuzustellen, da die Meldestelle ans Amtsgeheimnis gebunden ist und nur anonymisierte Analysen und Statistiken über Vorkommnisse in ihrem Zuständigkeitsbereich veröffentlichen darf.

26 Auch wenn die rechtliche Grundlage für die Zustellung von Entscheiden an die Meldestelle in Art. 29a Abs. 1 und 2 GwG nicht optimal formuliert ist, besteht die wahre Herausforderung für die Meldestelle bei der Erfüllung ihres Auftrags zur Erstellung von operationellen und strategischen Analysen und einem Jahresbericht über Geldwäscherei, deren Vortaten, die organisierte Kriminalität und die Terrorismusfinanzierung nicht in der missglückten Formulierung der rechtlichen Grundlage, sondern in deren Vollzug: Bedauerlicherweise wurden die in Art. 29a GwG enthaltenen Vorschriften **von den**

33. Das gilt zumindest bei wörtlicher Interpretation von Art. 381a StPO. Denkbar wäre eine einschränkende Interpretation von Art. 381a StPO, da das Beschwerderecht von Bundesbehörden der gleichmässigen Durchsetzung von Bundesrecht dient (z.B. des Heil- oder des Umweltschutzgesetzes, vgl. Verordnung über die Mitteilung kantonaler Strafentscheide, SR 312.3, Art. 3). Es ist jedoch nicht Aufgabe der Meldestelle, für die gleichmässige Durchsetzung der vom GwG umfassten Normen des Strafgesetzbuches zu sorgen. Art. 29a GwG bezweckt nicht die gleichmässige Durchsetzung dieser Normen, sondern soll es der Meldestelle ermöglichen, Analysen und Statistiken zu erstellen.
34. Vgl. N. 20 Ziff. 4.
35. Beuret, Art. 29a N. 6.
36. Vgl. Botschaft GAFI 2007, S. 6302.

Strafbehörden bisher nur unvollständig umgesetzt.[37] Die Meldestelle gelangt daher in regelmässigen Abständen an die Strafbehörden und ersucht sie um die Nachmeldung von unterbliebenen Mitteilungen von Erledigungsentscheiden. Zwar führt dies zu einer Verbesserung der Datenlage. Für einen umfassenden Vollzug der Mitteilungspflichten bleibt jedoch die Implementierung einer IT-gestützten Lösung und die Automatisierung der Zustellung der Erledigungsentscheide unabdingbar.

B. Einhaltung von Verwendungsbeschränkungen (Absatz 2bis)

27 Hintergrund dieser am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Regelung ist der folgende: Gemäss den Empfehlungen der FATF muss jedes Land über eine Financial Intelligence Unit (FIU) verfügen, welche als landesweite Zentralstelle für den Empfang, die Analyse und die Weiterleitung von Verdachtsmeldungen fungiert.[38] Diese FIUs sollen untereinander rasch und unkompliziert Informationen austauschen können.[39] Zudem sollen die FIUs Mitglied der Egmont-Gruppe werden[40] und deren Regeln betreffend den Informationsaustausch mit ausländischen FIUs einhalten.[41] Insbesondere sollen ausgetauschte Informationen nur zu dem Zweck benützt werden, zu welchem um die Information ersucht wurde, ausser die FIU, welche die Information herausgegeben hat, willigt in die darüber hinaus gehende Nutzung ein.[42] Gemäss den Prinzipien der Egmont-Gruppe muss die FIU, welche eine Information erhält, diese **Information vertraulich behandeln** und darf diese nur im Rahmen der Einwilligung der FIU nutzen, welche die Information herausgab.[43] Entsprechende gesetzliche Regelungen müssen vorliegen.[44]

28 Solche Rechtsgrundlagen existierten in der Schweiz im Zeitpunkt des Inkrafttretens der revidierten FATF-Empfehlungen im Jahr 2012 nicht. Per 1. April 2016 wurden deshalb entsprechende gesetzliche Grundlagen in den bestehenden Art. 29 GwG eingefügt: Abs. 2bis enthält seither die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Informationen durch die Meldestelle an andere Behörden, insbesondere auch an die Staatsanwaltschaften und die Polizei, und zwar sowohl auf Anfrage als auch spontan (d.h. aus eigenem Antrieb durch die Meldestelle und ohne Anfrage der empfangenden Behörde).[45] Abs. 2ter schränkte diese Möglichkeit der Amtshilfe durch die Meldestelle an inländische Behörden insoweit ein, als dass die Meldestelle Informationen, welche sie von ausländischen FIUs erhielt, nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung weitergeben darf. Damit setzte der Gesetzgeber ein Kernprinzip der Egmont-Gruppe um.[46]

29 In der Praxis zeigte sich jedoch, dass **diese Rechtsgrundlagen nicht genügten**, um die Einhaltung der Egmont-Prinzipien durch die Schweiz zu gewährleisten: Zwar versah die Meldestelle die Weitergabe von Informationen[47] ausländischer FIUs standardmässig mit der Auflage, dass diese von der Empfängerbehörde (zumeist die Staatsanwaltschaft) vertraulich zu behandeln, nicht zu den Akten

37. Vgl. vorne N. 2; Bericht fedpol MROS-Praxis, S. 74; BSK GwG-Naegeli, Art. 29a N. 15; Beuret, Art. 29a N. 11/15.
38. FATF-Empfehlung Nr. 29.
39. FATF-Empfehlung Nr. 40. Ursprünglich fehlte in der Schweiz auch eine Rechtsgrundlage für die Weitergabe von geheimnisgeschützten Finanzinformationen durch die Meldestelle an ausländische FIUs. Nach der Androhung des Ausschlusses aus der Egmont-Gruppe wurde mit Art. 30 GwG eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen, welche am 1.11.2013 in Kraft trat. Vgl. Botschaft GwG 2012, S. 6942 ff., 6957 ff.
40. Die Schweiz ist seit 1998 Mitglied der Egmont-Gruppe, vgl. Botschaft GwG 2012, S. 6942.
41. Interpretative Note 13 zu FATF-Empfehlung Nr. 29.
42. Interpretative Note 3 zu FATF-Empfehlung Nr. 40.
43. Egmont-Gruppe, Zusammenarbeitsgrundsatz Nr. 28; Botschaft GwG 2012, S. 6949.
44. Egmont-Gruppe, Zusammenarbeitsgrundsatz Nr. 29.
45. Botschaft GAFI 2014, S. 692.
46. Botschaft GAFI 2014, S. 693.
47. Die FIUs tauschen nur Informationen, nicht aber Unterlagen aus. Die Strafbehörden erhalten von der Meldestelle daher keine Unterlagen, sondern einen Bericht mit den von einer ausländischer FIU erhaltenen Informationen.

zu nehmen und insbesondere nicht an die Parteien von Strafverfahren herauszugeben seien.[48] Diese Auflagen **kollidierten** jedoch mit den Regelungen der schweizerischen Strafprozessordnung betreffend Aktenführung und Akteneinsicht der Parteien:

- **Aktenführung:** Gemäss schweizerischer Strafprozessordnung sind sämtliche Informationen und Beweismittel, die zu einem Strafverfahren gehören, zu den Akten zu nehmen (Art. 100 StPO). Die Strafverfolgungsbehörden dürfen grundsätzlich kein von ihnen erhobenes oder ihnen zugekommenes Material zurückbehalten, das einen Bezug zur Sache hat.[49]
- **Akteneinsichtsrecht:** Gemäss Strafprozessordnung ist den Parteien Einsicht in die vollständigen Akten zu gewähren (Art. 101 und 107 Abs. 1 lit. a StPO). Zwar kann das Akteneinsichtsrecht u.U. in gewisser Hinsicht eingeschränkt werden, jedoch gegenüber Rechtsbeiständen im Grundsatz nicht (Art. 108 StPO).

30 Verschiedene kantonale Staatsanwaltschaften stellten sich daher auf den Standpunkt, dass die Berichte, mit welchen die Meldestelle einer Staatsanwaltschaft zuhanden eines Strafverfahrens Informationen einer ausländischen FIU weiterleitete, zu den Strafakten zu nehmen seien. Die Einhaltung der Vertraulichkeitsauflage sei nicht möglich, respektive nur in den engen Grenzen der Schweizerischen Strafprozessordnung.[50] Dies führte dazu, dass die Meldestelle zwar den Weitergabebedingungen ausländischer FIUs nachkam und die erhaltenen Informationen nur unter entsprechenden Auflagen an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitete, **jedoch nicht garantieren konnte, dass die Strafverfolgungsbehörden diese Vertraulichkeitsauflagen tatsächlich einhielten**. Mit diesem Vorgehen riskierte die Schweiz einen Verstoss gegen ihre internationalen Verpflichtungen und die Einstellung der Übermittlung von Informationen von ausländischen FIUs an die Schweiz resp. an die Meldestelle.[51]

31 Der **Zweck von Absatz 2bis** ist es nun, diesen Konflikt zwischen den Egmont-Prinzipien und der Schweizerischen Strafprozessordnung zu lösen, indem die Strafbehörden gesetzlich verpflichtet werden, die Auflagen der Meldestelle betreffend die weitere Verwendung von übermittelten Informationen einzuhalten. Gemäss den Materialien wollte der Gesetzgeber mit dieser Regelung ermöglichen, dass die Staatsanwaltschaft nach den von der Meldestelle festgelegten Bedingungen Kenntnis von Informationen erhält, **ohne diese in die Verfahrensakten aufnehmen zu müssen**.[52] Allerdings ist die gewählte Formulierung sogar für Spezialisten kaum verständlich. In der Umsetzung stellen sich zudem sowohl für die Meldestelle als auch für die Staatsanwaltschaft wichtige Fragen, die ungelöst bleiben. Die gesetzliche Lösung muss als missglückt bezeichnet werden.

32 Gemäss **Wortlaut** von Art. 29 Abs. 2bis GwG müssen sich die Strafbehörden bei der Verwendung der von der Meldestelle weitergeleiteten Informationen an die Bedingungen halten, welche die Meldestelle im Einzelfall «in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter» festlegt. Dieser Passus lässt bei grammatikalischer Interpretation erwarten, dass in Art. 29 Abs. 2ter GwG die verschiedenen möglichen Bedingungen, welche die Meldestelle auferlegen kann, aufgezählt sind. Dies ist allerdings nicht der Fall. Stattdessen verweist Art. 29 Abs. 2ter GwG betreffend die «Zwecke der Weitergabe» auf Art. 29 Abs. 2bis GwG. Aber auch Art. 29 Abs. 2bis GwG enthält keine inhaltlichen Regelungen, sondern

48. Gerade in Ländern der angelsächsischen Rechtstradition ist es üblich, dass die Strafverfolgungsbehörden über zahlreiche vertrauliche Informationen verfügen und nach eigenem Gutdünken darüber entscheiden, welche Informationen und Beweismittel sie in ein konkretes Strafverfahren einführen. Dementsprechend ist es für die Strafverfolgungsbehörden in diesen Ländern keine Herausforderung, von ausländischen FIUs erhaltene Informationen den Parteien vorzuenthalten.
49. BGE 129 I 85 E. 4.1.; BGer 6B_1071/2021 vom 7.4.2022 E. 3.1.3; BGer 6B_682/2023 vom 18.10.2023 E. 1.1.
50. Botschaft GwG 2019, S. 5524.
51. BSK GwG-Naegeli, Art. 29 N. 34.
52. Botschaft GwG 2019, S. 5524.

verweist weiter auf Artikel 30 Absätze 2–5 GwG. Art. 30 Absätze 2, 3 und 5 sind nicht einschlägig. Einzig in Art. 30 Abs. 4 GwG finden sich Regelungen betreffend die Auflagen, welche die Meldestelle bei der Weitergabe von Informationen auferlegen kann. Zwar betrifft Art. 30 Abs. 4 GwG die ausländischen FIUs, allerdings könnte dieser Absatz «sinngemäss» auf die schweizerischen Strafbehörden angewandt werden. **Vom Gesetzeswortlaut her** kann die Meldestelle somit den Strafbehörden bei der Weiterleitung von Informationen ausländischer FIUs nur die in Art. 30 Abs. 4 GwG enthaltenen Auflagen machen. Bei dieser Interpretation von Art. 29a Abs. 2bis GwG hätte der Passus «in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter» letztlich bloss deklaratorischen Wert, weil die Weiterleitung von Informationen ausländischer FIUs an alle Behörden der Schweiz, darunter auch die Strafbehörden, so oder so durch Art. 29 Abs. 2ter GwG geregelt ist. Allenfalls hätte anstelle des umständlichen dreifachen Verweises in Art. 29a Abs. 2bis GwG direkt auf Art. 30 Abs. 4 GwG verwiesen werden können.

33 Aus den **Materialien** ergibt sich hingegen ein **gänzlich anderer Inhalt** der Wendung «in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter». Gemäss Botschaft besteht der Zweck von Art. 29a Abs. 2bis GwG darin, dass die Staatsanwaltschaften nach den von der Meldestelle festgelegten Bedingungen Kenntnis von Informationen erhalten, ohne diese in die Verfahrensakte aufnehmen zu müssen.[53] Mit dem Passus «in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter» soll einzig klargestellt werden, dass die Meldestelle nur die Weitergabe von Informationen ausländischer FIUs an die Strafbehörden an diese Auflage (nämlich die Nichtaufnahme in die Verfahrensakten) knüpfen darf.[54] In den Materialien findet sich kein Hinweis darauf, dass die Meldestelle bei der Formulierung von Auflagen bei der Weitergabe von Informationen ausländischer FIUs an schweizerische Strafbehörden eingeschränkt werden sollte. Die in der Botschaft dargestellte Absicht des Gesetzgebers wäre allerdings im Gesetz auf einfache Weise klar zu formulieren gewesen, indem in Art. 29a Abs. 2bis GwG der genannte Passus «in Übereinstimmung mit Artikel 29 Absatz 2ter» weggelassen worden wäre und stattdessen nach «Informationen» der Passus «ausländischer Meldestellen» eingefügt worden wäre.[55]

34 Mangels Gerichtsentscheide ist bis heute ungeklärt, ob die Meldestelle bei der Formulierung der Verwendungsauflagen bei der Übermittlung von Informationen ausländischer FIUs an die Strafbehörden an die Einschränkungen von Art. 30 Abs. 4 GwG gebunden ist oder die Verwendungsauflagen frei wählen kann. **Relevant** ist diese Unterscheidung insbesondere **betreffend die Aufnahme der Berichte mit Informationen ausländischer FIUs in die Akten des Strafverfahrens**, weil Art. 30 Abs. 4 GwG keine Rechtsgrundlage für eine derartige Einschränkung enthält.

35 Die Meldestelle setzt Art. 29a Abs. 2bis GwG seit 1. Januar 2023 in die Praxis um, indem sie bei der Weitergabe von ausländischen Informationen an eine schweizerische Strafbehörde die Auflagen der ausländischen Meldestelle übernimmt. Auch wenn die von der Meldestelle verwendeten Verwendungsbeschränkungen daher grundsätzlich individuell ausgestaltet sind, benutzt die Meldestelle in der Regel folgenden Standardhinweis:

«Verwendung der erhaltenen (internationalen) Informationen nach Art. 29 Abs. 2ter GwG:

53. Botschaft GwG 2019, S. 5524.
54. Botschaft GwG 2019, S. 5524: «Um klarzustellen, dass diese Restriktionen lediglich in Bezug auf aus dem Ausland erhaltene Informationen greifen, wird in der neuen Bestimmung ein Bezug zu Artikel 29 Abs. 2ter GwG (Zustimmung der ausländischen Meldestelle zur Informationsweitergabe) hergestellt.»
55. Zudem erscheint der Hinweis «im Einzelfall» in Art. 29a Abs. 2bis GwG überflüssig. Der Absatz hätte kurz und klar folgendermassen formuliert werden können: «Sie verwenden die von der Meldestelle weitergeleiteten Informationen ausländischer Meldestellen nach den von der Meldestelle festgelegten Bedingungen.»

Die vorstehenden Informationen sind sensibel und unterstehen dem Amtsgeheimnis. Sie werden unter der Voraussetzung der Einhaltung folgender Verwendungsauflagen mitgeteilt:

(1) Die Informationen dürfen ausschliesslich zu Auskunftszwecken («Intelligence») verwendet werden.

(2) Die empfangende Behörde verwendet die Informationen ausschliesslich zu Analysezwecken im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung.

(3) Die Informationen dürfen nicht als Beweismittel in einem administrativen oder gerichtlichen Verfahren verwendet werden.

(4) Die Informationen dürfen ohne vorgängig eingeholte, ausdrückliche und schriftliche Genehmigung der MROS unter keinen Umständen Drittbehörden bekanntgegeben werden;

Die MROS behält sich vor, Auskunft über die vorgenommene Verwendung zu verlangen.»

In diesem Standard-Hinweis nicht enthalten ist die Auflage an die Strafbehörde, den Bericht resp. die Informationen nicht zu den Akten des Strafverfahrens zu nehmen. Angesichts des Umstandes, dass darin gemäss Botschaft der Zweck der Einführung von Art. 29a Abs. 2bis GwG ins Gesetz bestand, erstaunt dies sehr.

36 Es stellt sich die Frage, wie die Staatsanwaltschaft mit diesen Auflagen umgeht. Zunächst sei festgestellt, dass der von der Meldestelle an die Staatsanwaltschaft übermittelte Bericht mit den Informationen der ausländischen FIUs von den Strafbehörden zu den Strafverfahrensakten genommen werden muss, weil der Warnhinweis der Meldestelle keine anderslautende Anweisung enthält. Klar und unproblematisch ist zudem, dass die Informationen nur betreffend Geldwäscherei und deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung benutzt werden darf. Solche Spezialitätsvorbehalte sind auch in der justiziellen Rechtshilfe üblich und können von der Staatsanwaltschaft ohne weiteres umgesetzt werden. Darüber hinaus werfen die obgenannten Verwendungsauflagen für die Strafbehörden in der Umsetzung u.a. die folgenden Fragen auf:

- **Verwendung nur zu Auskunfts- und Analysezwecken:** Es ist unklar, was damit gemeint ist, dass die Staatsanwaltschaft die Informationen nur zu Auskunfts- («Intelligence») und Analysezwecken verwenden darf. Die Aufgabe der Staatsanwaltschaft besteht in der Untersuchung von Straftaten (Art. 6, 299, 308 StPO). Dazu erhebt sie Beweise (Art. 139 StPO), welche vor Gericht nur dann verwendet werden können, wenn sie rechtlich korrekt erhoben wurden und damit verwertbar sind (Art. 141 StPO). Die Staatsanwaltschaft sammelt keine Informationen zu Auskunfts- und Analysezwecken ausserhalb von Strafverfahren. Die Staatsanwaltschaft kann einen Bericht der Meldestelle mit Informationen ausländischer FIUs daher einzig zu den Akten eines (bereits hängigen oder neu angelegten) Verfahrens nehmen und ihn wie alle anderen Beweismittel im Hinblick darauf analysieren, ob darin für die Beurteilung einer Straftat relevante Hinweise enthalten sind. In welcher Hinsicht die Staatsanwaltschaft die Berichte der Meldestelle anders als andere Beweismittel verwenden soll, bleibt unklar.
- **Keine Verwendung als Beweismittel:** Diese Verwendungsauflage hat in Art. 30 Abs. 4 lit. c GwG eine klare rechtliche Grundlage. Inhaltlich bedeutet sie zweifellos, dass die ausländischen Informationen nicht für die Begründung des gerichtlichen **End**entscheids benutzt werden dürfen.[56] Diese Verwendungsbeschränkung kann von den Strafbehörden ohne Weiteres umgesetzt werden. Möchte eine Strafbehörde die von der Meldestelle erhaltenen Informationen einer ausländischen FIU als Beweismittel für den Strafendentscheid verwenden, hat sie den Weg der justiziellen

56. Botschaft GwG 2012, S. 6953 f., 6980.

Rechtshilfe zu beschreiten.
Unklar ist hingegen, ob diese Verwendungsbeschränkung bedeutet, dass die Strafbehörden die ausländischen Informationen zur Begründung von Untersuchungshandlungen verwenden können, z.B. eines internationalen Rechtshilfeersuchens, einer Edition von Bankunterlagen oder der Anordnung von Untersuchungshaft. Spätestens im Beschwerdeverfahren (oder dem Verfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht bei der Anordnung von Untersuchungshaft) wird die Staatsanwaltschaft den von der Meldestelle erhaltenen Bericht mit den Informationen einer ausländischen FIU dem Gericht als Beweismittel vorzulegen haben. Vom Wortlaut her verbietet dies die obengenannte Verwendungsbeschränkung. Allerdings könnten die von der Meldestelle erhaltenen Berichte von der Staatsanwaltschaft dadurch überhaupt nicht mehr verwendet werden und wären folglich wertlos. Die von der Meldestelle gewählte Formulierung ist deshalb einschränkend so zu interpretieren, dass **bloss die Verwendung der Berichte als verwertbares Beweismittel bei der Fällung des Endentscheids verboten** ist. Letztlich kommt dem Bericht der Meldestelle mit den Informationen ausländischer Behörden damit derselbe Wert zu wie anderen polizeilichen Informationen, z.B. Informationen, welche von ausländischen Polizeibehörden per Interpol an schweizerische Polizeibehörden übermittelt wurden. Eine Stütze findet diese Sichtweise in Art. 30 Abs. 4 lit. a Ziff. 2 GwG: An dieser Stelle wird die Verwendung von ausländischen Informationen (in Analogie) für die Einleitung eines Strafverfahrens oder zur Substantiierung eines Rechtshilfeersuchens explizit vorgesehen.[57] Kann eine Information zur Einleitung eines Strafverfahrens dienen, muss sie für die Ergreifung weiterer Untersuchungshandlungen verwendet werden können. Das Gegenteil macht keinen Sinn, weil dies dazu führen würde, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der ausländischen Informationen ein Strafverfahren zwar einleiten, aber nicht mit anschliessenden Untersuchungshandlungen fortführen dürfte. **Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Staatsanwaltschaft die von der Meldestelle erhaltenen Informationen ausländischer FIUs trotz der Verwendungsbeschränkung zur Begründung von weiteren Untersuchungshandlungen verwenden kann.** Ausgeschlossen ist hingegen deren Verwendung als Beweismittel bei der Fällung und Begründung des Endentscheids.

- **Keine Bekanntgabe an Drittbehörden:** Bis Ende 2024 verwendete die Meldestelle einen Standardtext, welcher nicht nur die Bekanntgabe an Drittbehörden, sondern generell an «Dritte» verbot. Dies führte zur Frage, ob damit auch die Parteien und Verfahrensbeteiligten des Strafverfahrens gemeint sein sollten. Eine so verstandene Verwendungsbeschränkung wäre im Widerspruch zu fundamentalen Parteirechten insbesondere der beschuldigten Person gestanden und wäre kaum haltbar gewesen. Seit Anfangs 2025 untersagt der Standardtext der Meldestelle nur noch die Bekanntgabe an Drittbehörden. Vom Wortlaut her verbietet diese Verwendungsbeschränkung der Staatsanwaltschaft die Bekanntgabe der ausländischen Informationen an das Strafgericht oder der Polizei die Bekanntgabe an die Staatsanwaltschaft. Dadurch wäre die Verwendung der ausländischen Informationen so weit eingeschränkt, dass sie fast gar nicht mehr verwendet werden könnten. Richtigerweise ist der Wortlaut der Verwendungsbeschränkung daher einschränkend zu interpretieren: Eine Bekanntgabe unter Strafbehörden ist erlaubt. Verboten ist hingegen die Weitergabe an andere Behörden, z.B. die Steuerbehörde oder ein Betreibungsamt.

37 Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Meldestelle in ihrer bisherigen Praxis die Strafbehörden *nicht* anweist, die Berichte mit den ausländischen Informationen nicht zu den Strafakten zu nehmen. Da dies gemäss Botschaft der zentrale Zweck der Einführung von Art. 29a Abs.

57. Botschaft GwG 2012, S. 6981.

2bis GwG war, sind folgende Hinweise dazu dennoch angebracht: Zwar dürfte der neue Art. 29a Abs. 2bis GwG als Lex specialis und Lex posterior den Regeln der Strafprozessordnung grundsätzlich vorgehen, nur enthält das GwG auch nach der Revision bei grammatikalischer Interpretation **keine explizite Rechtsgrundlage für eine Einschränkung der Aktenführungspflicht der Strafbehörden** und – damit verbunden – für eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts.[58] Ob die gemäss den Materialien in Art. 29a Abs. 2bis GwG enthaltene implizite Regelung für eine Derogation der StPO genügt, ist fraglich, zumal das Akteneinsichtsrecht ein von der Bundesverfassung garantiertes Grundrecht der beschuldigten Person darstellt.[59] Geht man trotz dieser Zweifel davon aus, dass eine genügende Rechtsgrundlage dafür besteht, dass die Meldestelle die Strafbehörden anweisen darf, ihre Berichte mit Informationen ausländischer FIUs nicht zu den Strafverfahrensakten zu nehmen, stellt sich für die Strafbehörden die Frage, wie sie diese Anweisung **konkret in die Praxis umzusetzen** hat. Grundsätzlich sind zwei Möglichkeiten ersichtlich: Einerseits könnte der von der Meldestelle erhaltene Bericht zwar in die Strafverfahrensakten genommen werden, jedoch ohne den Parteien des Strafverfahrens Einsicht zu gewähren, was auf Art. 108 Abs. 1 lit. b StPO gestützt werden könnte.[60] Diese Lösung hat jedoch mehrere Schwächen: Erstens würde eine entsprechende Anweisung der Meldestelle, den Bericht nicht in die Verfahrensakten zu nehmen, auf diese Weise nicht wörtlich, sondern bloss sinngemäss umgesetzt. Zweitens ist unklar, wie solche «Geheimakten» zu markieren wären, damit alle Behörden, auch die allenfalls mit den Verfahrensakten befassten Gerichte, den Bericht nicht versehentlich an die Parteien herausgeben würden.[61] Schliesslich kann das rechtliche Gehör resp. die Akteneinsicht gestützt auf Art. 108 StPO bloss temporär eingeschränkt werden (vgl. Art. 108 Abs. 3 und 4 StPO). Ob die ausländische FIU der Verwendung der Informationen als Beweismittel je zustimmen wird, ist im Zeitpunkt der Verwendung der Informationen für weitere Untersuchungshandlungen (unter Einschränkung des rechtlichen Gehörs) jedoch unsicher. Wie vorzugehen ist, falls die Zustimmung der ausländischen FIU ausbleibt, ist unklar. Die bessere Möglichkeit bestünde darin, dass die Strafbehörden den Bericht der Meldestelle mit den Informationen ausländischer FIUs nicht in die Akten des hängigen Strafverfahrens nehmen, sondern diese unter einer separaten Aktennummer ablegen. Auf diese Weise würde die entsprechende Auflage der Meldestelle wörtlich umgesetzt und es wäre klar, dass die Verfahrensparteien des vorher hängigen Strafverfahrens keine Einsicht in die separat abgelegten Informationen hätten. Falls die Strafbehörde zur Ansicht gelangt, dass der Bericht der Meldestelle Informationen enthält, welche für das hängige Strafverfahren relevant sind (und zwar entweder belastend oder entlastend, vgl. Art. 6 Abs. 2 StPO), so müsste die Strafbehörde die Meldestelle darum ersuchen, die Genehmigung zu erteilen, den Bericht in die Akten des hängigen Strafverfahrens zu übernehmen.

38 Die mit Art. 29a Abs. 2bis GwG ins Gesetz eingeführte Regelung hat den Vorteil, dass die Meldestelle ermächtigt wird, allfälligen Auflagen ausländischer FIUs nachzukommen, indem sie den Strafbehörden

58. Alternativ hätte eine Regelung in die Strafprozessordnung eingeführt werden können. Einen entsprechenden Vorschlag machte der damalige Leiter der Meldestelle bereits 2017 mit der Einführung eines Abs. 2bis in Art. 108 StPO mit folgendem Wortlaut: «Les informations fournies par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent sont soumises aux restrictions d'utilisation définies par ce dernier».
59. Art. 29 Abs. 2 BV; vgl. auch Art. 6 Abs. 3 lit. b EMRK.
60. Allenfalls könnte der wesentliche Inhalt der Informationen der ausländischen FIU von der Staatsanwaltschaft den Gerichten, insbesondere dem Zwangsmassnahmengericht, in Form einer Zusammenfassung eingereicht werden (vgl. BStGer BV.2009.30 vom 15.12.2009 E. 2.4 und BE.2018.2 vom 30.5.2018, E. 6.2.5, beide zur Entsiegelung).
61. Fraglich ist zudem, ob die Verfahrensparteien ein solches Vorgehen akzeptieren würden. Auf entsprechenden Antrag auf Einsicht in den Bericht der Meldestelle mit Informationen ausländischer Behörden müsste die Staatsanwaltschaft per Verfügung entscheiden. Dagegen könnte die betroffene Verfahrenspartei Beschwerde bei der gerichtlichen Beschwerdeinstanz einlegen (Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO). Der Entscheid der Beschwerdeinstanz könnte u.U. ans Bundesgericht weitergezogen werden. Auf diese Weise könnte eine von der Meldestelle den Strafbehörden auferlegte Verwendungsbeschränkung gerichtlich überprüft werden.

verbindliche Verwendungsbeschränkungen auferlegen kann. Dies verbessert die Möglichkeiten der Meldestelle zur internationalen Zusammenarbeit und ermöglicht den weiteren **Verbleib der Meldestelle in der Egmont-Gruppe**. Für die Strafbehörden stellt sich das Problem, dass Beweismittel, die rechtlich nicht korrekt erhoben wurden, u.U. gerichtlich nicht verwertbar sind (Art. 141 StPO). Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass Beweismittel, welche die Strafbehörden entgegen den Verwendungsbeschränkungen der Meldestelle verwendet, unter Umständen nicht verwertbar sind, ebenso wie allfällige Folgebeweise (Art. 141 Abs. 4 StPO).[62] Gegen die Auslegung von Art. 29a Abs. 2bis GwG als Gültigkeitsvorschrift im Sinne von Art. 141 StPO spricht, dass Art. 29a Abs. 2bis GwG nicht den Schutz der beschuldigten Person vor Bestrafung bezweckt. Dennoch verursachen die gegenwärtig teilweise unklar formulierten Verwendungsbeschränkungen **für die Strafbehörden prozessuale Risiken**. Der Meldestelle stellt sich die Herausforderung, die von der Egmont-Gruppe formulierten Anforderungen an den Umgang mit ausgetauschten Informationen in sinnvolle Anweisungen an die gemäss dem schweizerischen Verfahrensrecht handelnden Strafbehörden umzusetzen. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass der von der FATF und der Egmont-Gruppe geforderte streng vertrauliche Austausch von Informationen in der Schweiz mit dem Grundsatz der Parteiöffentlichkeit von Strafverfahren kollidiert. Art. 29a Abs. 2bis GwG hat diese Problematik nicht gelöst.

IV. ZUSAMMENARBEIT DER STRAFBEHÖRDEN MIT DEN AUFSICHTSBEHÖRDEN

A. Strafbehörde: Herausgabe von Informationen und Unterlagen an die Aufsichtsbehörden (Absatz 3)

39 Während die Absätze 1 bis 2bis die Pflichten der Strafbehörden gegenüber der Meldestelle kodifizieren und der gesetzlich verankerte Feedbackmechanismus in erster Linie den strategischen Funktionen der Meldestelle dient, regelt Abs. 3 seit dem 1. Februar 2009 das **Auskunftsrecht** sämtlicher spezialgesetzlicher Aufsichtsbehörden, nämlich der FINMA, der ESBK, der interkantonalen Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach Artikel 105 BGS und dem Zentralamt für Edelmetallkontrolle gegenüber den Strafbehörden und soll Erstere in ihrer Aufsichtstätigkeit unterstützen.

40 Mit dem Auskunftsrecht wurde im Jahr 2009 auf eidgenössischer Ebene eine **Gesetzeslücke** geschlossen und die wirksame Zusammenarbeit von Straf- und Aufsichtsbehörden auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage gestellt.[63] Gestützt auf die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Schweizerische Strafprozessordnung besteht in deren Art. 101 Abs. 2 für die Aufsichtsbehörden inzwischen ebenfalls ein Akteneinsichtsrecht, allerdings ausdrücklich nur für hängige Verfahren.

41 Für die Beurteilung der vom Gesetz verlangten Gewähr und der Einhaltung der Pflichten aus dem Geldwäschereigesetz müssen die Aufsichtsbehörden jedoch nicht nur wissen, ob gegen ein der Aufsicht unterstelltes Unternehmen oder deren Leitungspersonen aktuell eine strafrechtliche Untersuchung läuft, sondern auch, ob und wie frühere Strafuntersuchungen erledigt worden sind. Nur mit einer **Einsicht** in die Akten **laufender** ***und*** **abgeschlossener Strafverfahren** verfügen die Aufsichtsbehörden über alle Informationen, welche sie benötigen, um Bewilligungen zu erteilen, zu verweigern oder zu entziehen oder aufsichtsrechtliche Massnahmen anzuordnen. Sie sollten mit ihrem Auskunftsrecht in die Lage versetzt werden, in proaktiver Art und Weise ihre Aufgaben zum

62. Vgl. auch Botschaft GwG 2012, S. 6980 («und aller darauf aufbauenden Erkenntnisse»).
63. Botschaft GAFI 2007, S. 6303.

Schutz des Rufs und der Integrität des Finanzplatzes sowie zum Schutz der Gläubiger und der Funktionsfähigkeit des Marktes wahrzunehmen.[64]

42 Das Auskunftsrecht der Aufsichtsbehörden ist demzufolge inhaltlich umfassend: Es können ihnen seitens der Strafbehörden alle Informationen erteilt und Unterlagen übermittelt werden, welche sie im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben verlangen. Die Austauschmöglichkeit zwischen den Straf- und Aufsichtsbehörden ist in ihrem **Anwendungsbereich** damit auch weiter als diejenigen zwischen der Meldestelle und den Aufsichtsbehörden gestützt auf Art. 29 Abs. 1 GwG, welche sich auf die Anwendung und Durchsetzung des Geldwäschereigesetzes beschränkt.[65]

43 Während das Auskunftsrecht zugunsten der Aufsichtsbehörden inhaltlich umfassend ausgestaltet ist, bleibt der Handlungsspielraum der Strafbehörden betreffend den **Zeitpunkt** der Bekanntgabe der verlangten Informationen und Unterlagen durch die vorliegende Bestimmung gewahrt: Die Strafbehörden sind ermächtigt und gehalten, die verlangten Informationen zu erteilen, sofern das Strafverfahren dadurch nicht beeinträchtigt und das Strafverfolgungsinteresse einer Bekanntgabe der Information nicht (mehr) entgegensteht.[66]

44 Für den Austausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der FINMA ist neben Art. 29a Abs. 4 GwG seit dem 1. Januar 2016 als weitere Rechts- und Amtshilfebestimmung der damals revidierte Art. 38 FINMAG einschlägig, wobei das Verhältnis dieser Normen zueinander gesetzlich nicht geregelt und damit unklar ist.[67] Während Art. 38 FINMAG im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe den **gegenseitigen Austausch** zwischen der FINMA und den Strafverfolgungsbehörden regelt, umfasst Art. 29a Abs. 3 GwG lediglich den einseitigen Austausch zwischen diesen Behörden, soweit die Strafbehörde Informationen und Unterlagen aus ihren Verfahren herausgibt und übermittelt. Das aufgrund der verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflichten der Beaufsichtigten durchwegs kontrovers diskutierte Verhältnis von Straf- und Aufsichtsverfahren beim Informationsaustausch spielt im Anwendungsbereich von Art. 29a GwG deshalb keine Rolle und wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft.[68]

45 Unterschiedlich sind die gesetzlichen Bestimmungen aber auch insofern, als Art. 29a GwG vorsieht, die Strafbehörden sollen die Informationen und Unterlagen übermitteln, **welche die Aufsichtsbehörden verlangen**. Art. 38 FINMAG enthält darüber hinaus eine generelle Mitteilungsermächtigung der Strafbehörden gegenüber der FINMA: Informationen, welche neben Auskünften auch Unterlagen umfassen, sollen von den Strafbehörden der FINMA nicht nur auf deren Verlangen, sondern **auch von sich aus** rasch und formlos übermittelt werden können.[69]

46 Art. 38 FINMAG ist aufgrund des Verweises in Art. 42ter Abs. 3 EMKG auch für den Austausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und dem Zentralamt für Edelmetallkontrolle einschlägig.

47 Für die ESBK findet sich eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zur gegenseitigen Amts- und Rechtshilfe mit den Strafverfolgungsbehörden in Art. 102 Abs. 2 BGS vom 29. September 2017, für die interkantonale Behörde in Art. 111 Abs. 2 des gleichen Erlasses. Da die interkantonale Behörde über keine Strafverfolgungskompetenzen verfügt, fehlt in Art. 111 Abs. 2 BGS eine Regelung zur gegenseitigen Verfahrenskoordination. [70]

64. Botschaft GAFI 2007, S. 6303.
65. Beuret, Art. 29a N. 21; BSK, GwG-Nägeli, Art. 29a N. 25.
66. Botschaft GAFI 2007, S. 6302.
67. GwG-Nägeli, Art. 29a N. 11.
68. Vgl. dazu auch die Leitlinien der FINMA zur Rechtshilfe gegenüber inländischen Strafbehörden vom 20. November 2015.
69. Botschaft FinfraG 2014, S. 7609.
70. Botschaft BGS 2015, S. 8487.

B. Aufsichtsbehörden: Verfahrenskoordination mit Strafverfolgungsbehörden (Absatz 4)

48 Besonderen Schutz geniesst das Strafverfolgungsinteresse während **laufenden Strafverfahren**. Im Unterschied zu den vorstehenden Absätzen bezieht sich Abs. 4 deshalb nur auf die Verfahrenskoordination der Aufsichtsbehörden mit den Strafverfolgungsbehörden, und umfasst die urteilenden Gerichte nicht. In zeitlich parallel laufenden Straf- und Aufsichtsverfahren sollen mit dem Informationsaustausch Doppelspurigkeiten vermieden und eine wirksame Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden ermöglicht werden. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Informationen und Unterlagen aus dem strafprozessualen Vorverfahren durch eine Intervention der Aufsichtsbehörden nicht zur Unzeit Verfahrensbeteiligten oder Dritten zugänglich gemacht werden. Ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörden könnte die Betroffenen vorzeitig warnen und den späteren Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf für das Strafverfahren erforderliche Beweismittel gefährden oder verunmöglichen.[71] Sind die Interessen von Gläubigern, Anlegern oder Versicherten akut gefährdet und lässt sich ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde zur Gefahrenabwehr nicht aufschieben, erscheint eine Information und Koordination besonders wichtig.[72] Dies muss umso mehr gelten, als der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die bei der FINMA vorhandenen Informationen und Unterlagen von den Beaufsichtigten regelmässig unter Hinweis auf die verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflichten bestritten wird.

49 Die Aufsichtsbehörden werden deshalb in allgemeiner Art und Weise verpflichtet, ihre **Interventionen** beim betroffenen Finanzintermediär mit den Strafverfolgungsbehörden **zu koordinieren**. Vor einer Weiterleitung der von den Strafverfolgungsbehörden erhaltenen Informationen und Unterlagen sind die Aufsichtsbehörden ergänzend und ausdrücklich verpflichtet mit den Strafverfolgungsbehörden Rücksprache zu nehmen, wobei offen bleibt in welcher Form die Rücksprache zu erfolgen hat und ob eine Zustimmung der Strafverfolgungsbehörden erforderlich ist.[73] Gemäss den Ausführungen in der Botschaft ist es nach den Absichten des Gesetzgebers hingegen wünschenswert, dass sich die Aufsichtsbehörde bereits bei Erhalt der Informationen und Unterlagen mit den Strafverfolgungsbehörden über deren Verwendung abspricht, damit eine Beeinträchtigung des laufenden Strafverfahrens ausgeschlossen werden kann.[74]

50 Die FINMA hat nach Inkrafttreten des revidierten Art. 38 FINMAG mit der Bundesanwaltschaft und verschiedenen kantonalen Staatsanwaltschaften sogenannte Memoranda of Understanding betreffend die Zusammenarbeit unterzeichnet, welche sowohl Absprachen betreffend die Form und den Inhalt der gegenseitigen Amts- und Rechtshilfeersuchen enthalten.

LITERATURVERZEICHNIS

Naegeli Vera, Kommentierung zu Art. 29 GwG, in: Hsu Peter/Flühmann Daniel (Hrsg.), Basler Kommentar, Geldwäschereigesetz, Basel 2021.

Naegeli Vera, Kommentierung zu Art. 29a GwG, in: Hsu Peter/Flühmann Daniel (Hrsg.), Basler Kommentar, Geldwäschereigesetz, Basel 2021.

Beuret Arnaud, Kommentierung zu Art. 29a GwG in: Kunz Peter/Jutzi Thomas/Schären Simon (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Geldwäschereigesetz, Bern 2017.

71. BSK FINMAG-Schwob/Wohlers, Art. 38 N. 5.
72. Botschaft FINMAG 2006, S. 2885.
73. Beuret, Art. 29a N. 24; BSK, GwG-Nägeli, Art. 29a N. 26.
74. Botschaft GAFI 2007, S. 6303.

Schwob Renate/Wolfgang Wohlers, Kommentierung zu Art. 38 FINMAG, in Watter Rolf/Bahar Rashid (Hrsg.), Basler Kommentar, Finanzmarktaufsichtsgesetz/Finanzmarktinfrastrukturgesetz, 3. Aufl., Basel 2019.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 17.6.1996, BBl 1996 1101 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1996/3_1101_1057_993/de, besucht am 10.8.2024 (zit. Botschaft GwG 1996).

Botschaft zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) vom 1.2.2006, BBl 2006 2829 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/303/de, besucht am 29.3.2025 (zit. Botschaft FINMAG 2006).

Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Group d'action financière (GAFI) vom 15.6.2007, BBl 2007 6269 ff, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2007/938/de, besucht am 10.8.2024 (zit. Botschaft GAFI 2007).

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 27.06.2012, BBl 2012 6941 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2012/1031/de, besucht am 24.3.2025 (zit. Botschaft GwG 2012).

Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Group d'action financière (GAFI) vom 13.12.2013, BBl 2014 605 ff, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/100/de, besucht am 29.3.2025 (zit. Botschaft GAFI 2014).

Botschaft zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) vom 3.12.2014, BBl 2014 7483 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/1633/de, besucht am 29.3.2025 (zit. Botschaft FinfraG 2014).

Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21.10.2015, BBl 2015 8387 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2015/2141/de, besucht am 10.8.2024 (zit. Botschaft BGS 2015).

Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem zugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom 14.9.2018, BBl 2018 6427 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/2301/de, besucht am 11.8.2024.

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage bezüglich der Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 1.6.2018, abrufbar unter https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52554.pdf, besucht am 11.8.2024.

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26.6.2019, BBl 2019 5451 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/1932/de, besucht am 11.8.2024 (zit. Botschaft GwG 2019).

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage bezüglich des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 30.8.2023, abrufbar unter https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/82297.pdf, besucht am 12.8.2024.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 22.5.2024, BBl 2024 1607 ff., abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2024/1607/de, besucht am 24.3.2025 (zit. Botschaft TJPG 2024).

Bundesamt für Polizei, Die Praxis der Meldestelle; eine Zusammenfassung der Praxis seit 2004, Bern, März 2016.

Egmont Group of Financial Intelligence Units: Principles for Information exchange between financial intelligence units vom 28.10.2013, abrufbar unter https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-of-Financial-Intelligence-Units-Principles-for-Information-Exchange-Between-Financial-Intelligence-Units.pdf, besucht am 12.8.2024.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, Leitlinien zur Rechtshilfe gegenüber inländischen Strafbehörden vom 20.11.2015, abrufbar unter https://www.finma.ch/de/~/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/3durchsetzung/leitlinien-zur-rechtshilfe-gegenüber-inländischen-strafbehörden.pdf?sc_lang=de&hash=3474150F154945950326994961137 56Ff, besucht am 30.3.2025.

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK); Bericht über die Prüfung der Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei vom 20.12.2021, abrufbar unter https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/sicherheit_und_umwelt/justiz_und_polizei/20146/20146be-endgueltige-fassung-v04.pdf, besucht am 30.3.2025.

Financial Action Task Force (FATF), International Standards on Combating Money laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (FATF-Recommendations) 2012, updated February 2025, abrufbar unter https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf, besucht am 30.3.2025.

Financial Action Task Force (FATF)/Groupe d'actioin financière (GAFI), 3ème Rapport d'Évaluation mutuelle de la Lutte Anti-Blanchiment de capitaux et contre le Financement du terrorisme, Suisse, Novembre 2005, Zusammenfassung abrufbar unter https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/mer%20switzerland%20resume.pdf.coredownload.pdf, besucht am 30.3.2025.

FATF (2016), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Switzerland, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF Paris, abrufbar unter https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/mer/mer-switzerland-2016.pdf, besucht am 12.8.2024.

Meldestelle für Geldwäscherei, Jahresberichte 1999 bis 2024, abrufbar unter https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/geldwaescherei/publikationen.html, besucht am 8.10.2025.

Vorentwurf und erläuternder Bericht bezüglich der Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem zugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom Juni 2017, abrufbar unter https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/terror-europarat.html, besucht am 11.8.2024.