



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 67

über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geld- wäschereigesetzes auf den Immobilienhandel

Übersicht

Am 8. November 2011 hat der Kantonsrat die Motion M 30 von David Roth über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel erheblich erklärt und dem Regierungsrat damit den Auftrag erteilt, eine entsprechende Botschaft zu einer Kantonsinitiative auszuarbeiten.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat nun den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine solche Kantonsinitiative. Die Initiative zielt darauf ab, das Geldwäschereigesetz auf den Immobilienhandel auszudehnen. Die Schweiz erfüllt in diesem Bereich die internationalen Standards nicht. Dies führt dazu, dass sie zur Drehscheibe für illegale Gelder wird. Die damit verbundenen Immobilientransaktionen zu überhöhten Preisen wiederum haben negative Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel.

1 Motion M 30

Am 8. November 2011 hat Ihr Rat die Motion M 30 von David Roth über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel erheblich erklärt. Die Motion verweist darauf, dass die Schweiz zwar ein umfassendes Geldwäschereigesetz kenne. Wer auf Schweizer Konten grössere Summen Geld einzahlen wolle, müsse detaillierte Angaben über die Herkunft der Gelder machen. Damit habe der Schweizer Finanzplatz zu weiten Teilen von Mafia- und anderen Schwarzgeldern befreit werden können. Allerdings lasse das Geldwäschereigesetz eine Lücke offen, weil es beim Kauf von Immobilien nicht zur Anwendung komme.

Der Motionär begründet, dass durch die verschärften Geldwäschereigesetze und die neue Weissgeldstrategie der Banken der Immobilienmarkt immer stärker zum Tummelfeld für dubiose Gelder werde. Für diese Käuferschaft sei der Kaufpreis sekundär. Stamme das Geld aus Steuerhinterziehung, so könne der «eingesparte» Betrag dem Kaufpreis hinzugeschlagen werden. Um Gelder aus illegalen Geschäften wie Schlepperei, Drogen- und Waffenhandel sowie Prostitution weisszuwaschen, würden hohe Preise gezahlt. Die Folgen dieser Gesetzeslücke seien gravierend: Zum einen bleibe damit die Schweiz weiterhin eine Drehscheibe für illegale Gelder, zum anderen werde der Druck auf die Immobilienpreise massiv erhöht. Dies führe zu einer zusätzlichen Verschärfung in der ohnehin sehr angespannten Lage im Wohnungsmarkt. Trotz mehrerer Vorstösse auf Bundesebene würden sich in absehbarer Zeit keine Massnahmen seitens des Bundes abzeichnen. Es sei deshalb dringend notwendig, dass die betroffenen Kantone den Druck erhöhten.

2 Ausgangslage

2.1 Entwicklung auf Bundesebene

2.1.1 Parlamentarische Vorstösse

Für Änderungen des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0) ist das eidgenössische Parlament zuständig. Der Bundesrat hatte 2005 vorgeschlagen, die im Immobilienhandel tätigen Personen dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen, wenn sie den Handel gewerbsmässig betrieben und dabei Bargeld in erheblichem Wert entgegennähmen. Aufgrund der insgesamt ablehnenden Haltung in der Vernehmlassung wurde dies jedoch nicht weiter verfolgt. Auch das Parlament sah im Jahr 2008 davon ab, den Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes auf Immobilienmaklerinnen und Immobilienmakler auszudehnen. Begründet wurde dies damit, dass die Immobilientransaktionen im Allgemeinen über Finanzintermediäre getätigt würden, die dem Geldwäschereigesetz bereits unterstellt seien. Ausserdem kämen die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) zur Bekämpfung der Geldwäscherei schon heute für jede Art von Transaktionen zur Anwendung.

Wie in der Motion M 30 erwähnt, wurde das Anliegen auf Bundesebene bereits mehrfach eingebracht:

- Interpellation Pirmin Schwander 11.3711 «Immobilienhandel und Geldwäscherei»; am 24. August 2011 vom Bundesrat beantwortet, im Plenum noch nicht behandelt Stand: 12. Februar 2013.
- Motion Anita Thanei 11.3119 «Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Geldwäschereigesetzes»; am 25. Mai 2011 vom Bundesrat zur Ablehnung beantragt, am 19. September 2011 vom Nationalrat abgelehnt.
- Postulat Brigit Wyss 10.4061 «Revision des Geldwäschereigesetzes»; am 23. Februar 2011 vom Bundesrat zur Annahme beantragt, vom Nationalrat am 18. März 2011 angenommen.
- Interpellation Carlo Sommaruga 10.4048 «Geldwäscherei im Immobiliensektor. Ausweitung des Geltungsbereiches des Geldwäschereigesetzes?»; am 16. Februar 2011 vom Bundesrat beantwortet, Diskussion vom Nationalrat am 18. März 2011 verschoben, am 17. Dezember 2012 abgeschrieben (weil seit mehr als zwei Jahren hängig).

Der Bundesrat anerkannte in seiner Antwort auf das Postulat von Brigit Wyss, dass ein Missbrauchspotenzial bei Immobilienkäufen besteht, deren Zahlungsabwicklung ausserhalb des Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes erfolgt, beispielsweise über ausländische Banken oder durch Barzahlungen. Das Eidgenössische Finanzdepartement werde zusammen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement die Lage prüfen und gegebenenfalls eine Anpassung des Geldwäschereigesetzes oder eines anderen Erlasses aus dem Grundbuch- oder Sachenrecht vorschlagen.

Einen möglichen Handlungsbedarf sah der Bundesrat auch bei der Zwangsverwertung von Immobilien durch die Betreibungs- oder Konkursämter. Diese gelten nicht als Finanzintermediäre im Sinn des Geldwäschereigesetzes. Es komme bei Pfandverwertungen immer wieder vor, dass anstelle eines unwiderruflichen Zahlungsversprechens eines Schweizer Finanzinstituts eine (teilweise) Barzahlung des Kaufpreises erfolge.

2.1.2 Geplante Massnahmen

In seinem Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes vom 19. Dezember 2012 beschreibt der Bundesrat die gegenwärtige Situation auf dem Immobilienmarkt. Aufgrund der Kombination von tiefen Zinsen, stark gestiegenen Immobilienpreisen sowie einem robusten Kreditwachstum bestehe die Gefahr einer Überhitzung an den inländischen Kreditmärkten (S. 8). Zur Erweiterung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilien- und allenfalls weiteren nichtfinanziellen Sektoren schreibt er (S. 28):

«In ihrer Evaluation 2005 wies die FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) auf eine ungenügende Unterstellung bestimmter nichtfinanzieller Berufe und Unternehmen unter das GwG insbesondere im Immobilienbereich hin. Auch in verschiedenen parlamentarischen Vorstössen wurde die Prüfung einer diesbezüglichen Erweiterung des GwG gefordert. Eine Unterstellung der Notare und Immobilienhändler, wenn diese im Rahmen eines Immobilienkaufs auftreten, würde vom Kriterium der Finanzintermediation abweichen, die dem GwG zugrunde liegt. Deshalb wird auf eine solche Massnahme verzichtet. Hingegen soll eine Bestimmung ins GwG aufgenommen werden, wonach die Zahlungen – ab einem bestimmten Schwellenwert – bei Immobilienkäufen über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär erfolgen müssen. Ebenfalls geprüft wird, inwieweit dies auch für den Kauf beweglicher Sachen ab einem hohen Schwellenwert gelten könnte.»

Der Bundesrat spricht sich demnach erneut dagegen aus, Notarinnen und Notare sowie Immobilienhändlerinnen und Immobilienhändler dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen. Stattdessen will er Bargeldzahlungen für Immobilientransaktionen einschränken.

2.2 Handlungsbedarf

2.2.1 Internationaler Standard

Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium für die Zusammenarbeit gegen die Geldwäscherei, die Terrorismusfinanzierung und neu die Finanzierung von Massenvernichtungswaffen. Sie hat unter anderem das Ziel, Methoden der Geldwäscherei aufzudecken, Empfehlungen für wirksame Gegenmassnahmen zu entwickeln und

weltweit einheitliche Standards zur Geldwäschereibekämpfung zu etablieren. Die FATF veröffentlicht seit 1990 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Zudem nimmt die FATF mit Unterstützung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) Länderprüfungen vor, in denen die Einhaltung der Standards bewertet wird. Bereits in der Länderprüfung 2005 hatte die FATF kritisiert, dass in der Schweiz beim Immobilien-, Kunst- und Edelsteinhandel Schlupflöcher für Geldwäscherei bestehen würden. Im letzten Rechenschaftsbericht der Schweiz vom Oktober 2011 wurde auf die Antworten zu den parlamentarischen Vorstössen verwiesen.

Die EU-Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung gilt gemäss Artikel 2 nicht nur für Kredit- und Finanzinstitute, sondern unter anderem auch für Immobilienmakler und Notare, die an der Planung oder der Durchführung von Transaktionen mitwirken, die den Kauf und Verkauf von Immobilien betreffen. Unter die Richtlinie fallen auch andere natürliche oder juristische Personen, die mit Gütern handeln, soweit Bargeldzahlungen in der Höhe von 15 000 Euro oder mehr erfolgen.

Es ist offensichtlich, dass der internationale Standard strenger ist als das Schweizer Geldwäschereigesetz. Auch die neuen Vorschläge des Bundesrates werden nicht ausreichen, die Systemlücken im Vergleich zum EU-Raum vollständig zu schliessen.

2.2.2 Immobilienmarkt

Der IWF hatte bereits im Länderbericht 2011 zur Schweiz darauf hingewiesen, dass wegen der expansiven Geldpolitik mit Tiefstzinsen die Gefahr für eine Immobilienblase steige. Am 3. Juli 2012 hat die Ratingagentur Standard & Poor's das Rating von neun Schweizer Banken für den Ausblick («Outlook») von «stabil» auf «negativ» gesetzt. Begründet wurde dies mit der generellen Preisentwicklung für Immobilien in der Schweiz. Die UBS informierte Ende 2012, dass gemäss dem Schweizer Immobilienblasenindex «UBS Swiss Real Estate Bubble Index» zum ersten Mal seit zwanzig Jahren das Risiko für eine Immobilienblase einen kritischen Wert überschritten habe; es müsse von einer Überbewertung gesprochen werden, wenn die Preise weiter steigen würden. Die gesunkenen Konsumentenpreise und kaum gewachsene Einkommen seien keine Grundlage für dauerhafte Preissteigerungen bei Immobilien. Das Bevölkerungswachstum begünstige zwar weiterhin Preissteigerungen, aber das hohe Preisniveau werde immer stärker durch die Nachfrage nach Immobilien als Investitionsobjekte und durch das tiefe Zinsniveau getragen. Neu zählt die UBS die Wirtschaftsregion Luzern zu den Regionen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial.

Das Interesse von Ausländerinnen und Ausländern an Grundbesitz in der Schweiz ist gross. Die Objekte, in die sie investieren, sind zum Teil überdurchschnittlich gross und teuer. Grundsätzlich ist der Grundstückerwerb durch Personen im Ausland gemäss dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) vom 16. Dezember 1983 (SR 211.412.41) eingeschränkt. Diese sog-

nannte Lex Koller soll die Überfremdung des einheimischen Bodens verhindern. Allerdings wurden die Bestimmungen in den letzten Jahren gelockert. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind beispielsweise die Hauptwohnung am Ort des rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitzes einer natürlichen Person oder ständige Betriebsstätten. Folglich ist beispielsweise der Erwerb von Hotels oder Aparthotels bewilligungsfrei möglich, was ausländische Investitionen in entsprechende Projekte attraktiv macht. Diese Aktivitäten sind an sich legal, aber sie erhöhen den Druck auf den Schweizer Immobilienmarkt zusätzlich.

2.2.3 Immobiliengeldwäscherei

In einer Studie vom 29. Juni 2007 untersuchte die FATF, auf welche Arten Schwarzgeld durch den Immobiliensektor wieder in den legalen Wirtschaftskreislauf integriert werden kann. Immobilientransaktionen können dazu dienen, die ursprüngliche Herkunft finanzieller Mittel und die Identität des wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern. Beides sind Kernelemente der Geldwäscherei. Die Studie zeigt auf, welche Bereiche besonders anfällig für Immobiliengeldwäscherei sind: Nebst dem internationalen elektronischen Zahlungsverkehr sind dies insbesondere Notarinnen und Notare und weitere an Immobilientransaktionen beteiligte Hilfspersonen. Die FATF sieht die Gefahr, dass Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf Wirtschaftszweige ausweichen, die weniger streng reguliert sind als die Bank- und Finanzinstitute. Im Immobiliensektor könne dem nur begegnet werden, indem auch Schlüsselpersonen wie Immobilienmaklerinnen und Immobilienmakler, Rechtsberaterinnen und Rechtsberater sowie Notarinnen und Notare dem Geldwäschereigesetz unterstellt würden.

Das Bundesamt für Polizei stellt im Jahresbericht 2011 fest, dass einige Gruppierungen organisierter Kriminalität die Schweiz für logistische Zwecke, Geldwäscherei und Investitionen sowie als Rückzugsgebiet brauchen würden. Insbesondere würden zahlreiche finanzkräftige Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) hohe Summen in den Schweizer Immobilienmarkt investieren. Darunter seien auch Personen mit mutmasslichen Verbindungen zu kriminellen Organisationen. Der Schluss liegt nahe, dass die geltende Nichtunterstellung des Immobiliensektors unter das Geldwäschereigesetz als Lücke (im Vergleich zum europäischen Ausland) ausgenutzt wird. Dies bestätigen auch Experten: So erklärte Strafrechtsprofessor Mark Pieth im April 2012 gegenüber «swissinfo.ch», die Auswirkungen der Gesetzeslücke seien schwerwiegend. Die Schweiz bleibe weiterhin Drehscheibe für illegale Gelder, der Druck auf die Immobilienpreise werde erhöht und die angespannte Lage im Wohnungsmarkt verschärft. Mark van Thiel, ehemaliger stellvertretender Leiter der Meldestelle für Geldwäscherei des Bundes, ist gemäss einem Beitrag auf «nzz.ch» vom 12. Februar 2012 der Ansicht, dass sich die Schweiz den Standards der FATF anschliessen müsse, die sich explizit auch auf den Immobilienmarkt beziehen würden.

3 Begründung

Beispiele für umstrittene Immobilienkäufe zu überhöhten Preisen gab es in den letzten Jahren nicht nur am Genfersee und im Engadin, sondern auch im Kanton und in der Stadt Luzern. Deshalb ist der Kanton Luzern an einer Anpassung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor interessiert.

Der Vorschlag des Bundesrates, beim Bargeldfluss anzusetzen, ist für sich allein nicht zielführend und nicht nachhaltig. Die Immobilientransaktion – inklusive Festlegung der Zahlungsmodalitäten – würde dadurch nicht plausibilisiert. Weder Notariate noch Grundbuchverwaltungen noch Zwangsvollstreckungsbehörden (freihändige Verkäufe aus Konkursen) prüfen die Herkunft der Gelder oder die wirtschaftlich berechnete Person. Damit der Schweizer Immobilienmarkt nicht für illegale Aktivitäten missbraucht wird, sind die in Immobilientransaktionen involvierten Personen wie Maklerinnen und Makler sowie Notarinnen und Notare dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen. Im Hinblick auf ein Problem, das vor Landesgrenzen nicht Halt macht, und eine internationale Harmonisierung ist eine Lösung analog der EU-Richtlinie 2005/60/EG beziehungsweise deren Implementierung in Deutschland zu wählen.

Bei der Umsetzung ist eine für die Branche adäquate Lösung zu finden. In der Schweiz haben sich die Selbstregulierungsorganisationen – als Alternative zu staatlicher Regulierung – im Finanzsektor im Allgemeinen und bei der Geldwäschereibekämpfung im Besonderen etabliert. Wir sind überzeugt, dass mehr Transparenz und erhöhte Sorgfaltspflichten auch im Interesse des Schweizer Immobilienmarktes liegen.

4 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel zuzustimmen.

Luzern, 26. März 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über eine Kantonsinitiative zur Ausdehnung des Geldwäschereigesetzes auf den Immobilienhandel

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und § 49 Unterabsatz a der Verfassung des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 26. März 2013,

beschliesst:

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Kantonsinitiative im Sinne einer allgemeinen Anregung:
Der Bund wird ersucht, den Immobilienhandel dem Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor zu unterstellen.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

