KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 22. August 2023

Nr. 2023/1269
KR.Nr. I 0160/2023 (DDI)

Interpellation Fabian Gloor (Die Mitte, Oensingen): Geldwäscherei unterbinden
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Geldwäschereifälle in der Schweiz nehmen zu und zahlreichen Medienberichten ist zu entnehmen, dass kriminelle Organisationen in der Schweiz aktiv sind, um die illegalen Gelder zu waschen. Dabei sind längst nicht nur Finanzinstitute betroffen, sondern auch der Immobilienbereich sowie in speziellem Mass die Gastro-, Coiffeur- und Kosmetikbranche, wo der Anteil an Bargeldgeschäften vergleichsweise hoch ist und ein Betrieb häufig ohne grösseren Aufwand aufgenommen werden kann. Ein Betrieb, der aus Gründen der Geldwäscherei betrieben wird, schadet der Attraktivität des Standorts. Gleichzeitig leiden auch die betroffenen Branchen darunter durch Imageverlust und nicht marktgerechte Konkurrenz. Der Kanton Solothurn ist mit seinen eher tiefen Immobilienkosten, seiner optimalen Erreichbarkeit und Lage attraktiv für solche Kreise und potenziell besonders betroffen. Geldwäscherei geht auch häufig einher mit weiterer schwerer Kriminalität wie etwa Drogendelikten, Menschenhandel oder anderer organisierter Kriminalität.

Deshalb wird um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:
1. Ist sich der Regierungsrat der Herausforderung von Geldwäscherei und ihrer Auswirkungen bewusst?
2. Wie bekämpfen die Kantonspolizei und weitere kantonale Stellen Geldwäscherei und die damit zusammenhängende organisierte Kriminalität (u.a. Menschen- und Drogenhandel) im Kanton Solothurn?
3. Mit welchen Herausforderungen ist die Kantonspolizei dabei konfrontiert und mit welchen Massnahmen könnten die Rolle und die Möglichkeiten der Kantonspolizei gestärkt werden?
4. Welche Instrumente zur Prävention von Geldwäscherei bestehen heute und welche könnten noch ergriffen werden?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat, insbesondere bei den besonders betroffenen Branchen, die Möglichkeiten, im Rahmen der Betriebsbewilligung präventiv wirken zu können?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Geldwäscherei ist strafbar (vgl. Art. 305bis Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB]; SR 311.0). Gemäss Art. 305bis StGB macht sich strafbar, wer weiss oder annehmen muss, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, und eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung

der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln. Es handelt sich um ein Vergehen, in schweren Fällen (insb. bei Verübung als Mitglied einer Bande oder einer Verbrechensorganisation) um ein Verbrechen.

3.2 Zu Frage 1

Ist sich der Regierungsrat der Herausforderung von Geldwäscherei und ihrer Auswirkungen bewusst?

Ja. Vortaten zur Geldwäscherei werfen mitunter grosse Gewinne ab. Um die illegal erwirtschafteten Gelder überhaupt nutzen zu können, müssen sie möglichst spurlos in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden (Geldwäscherei). Die Strafbestimmung nach Art. 305bis StGB bezweckt die Bekämpfung der Vortaten selbst (insb. Menschen- und Betäubungsmittelhandel, Betrugs- und Korruptionsdelikte) sowie der eigentlichen Geldwäscherei. Die erfolgreiche Bekämpfung schmälert die Attraktivität einer illegalen Gewinnanhäufung. Umgekehrt schadet eine ungenügende Bekämpfung der Geldwäscherei nicht bloss der legalen Wirtschaft und korrumpiert die Gesellschaft[1]), sondern erhöht die Attraktivität illegaler Tätigkeiten. Damit einhergehend steigen die Anzahl Opfer und die Kosten für das Gemeinwesen. Wir wollen diese Negativspirale durchbrechen. Aus diesen Gründen haben wir uns bereits mehrfach und entschieden für eine angemessene Anpassung der Bundesgesetzgebung ausgesprochen[2]). Unseres Erachtens sind nach wie vor Schwachstellen auszumachen.

Die zur Verfügung stehenden Mittel sind gezielt einzusetzen. Die folgenden Angaben zeigen zudem, dass eine intensivierte Bekämpfung durch alle beteiligten Behörden nötig ist.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) des Bundesamtes für Statistik (BFS) weist seit mehreren Jahren eine Zunahme der schweizweit angezeigten Fälle von Geldwäscherei (Art. 305bis StGB) aus:

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Anzahl Anzeigen Art. 305bis StGB	1’225	1’772	3’070	3’600	3’751

Im Vergleich zum Vorjahr kam es 2022 schweizweit zu einer prozentualen Zunahme von 4% der angezeigten Fälle[3]). Ausserdem hat sich über die letzten Jahre auch die Art der Tatbegehung verändert, weshalb die PKS ab 2020 u.a. bei Geldwäscherei den Modus Operandi gesondert ausweist: Geldwäscherei gehört heute zu denjenigen Straftaten, die mehrheitlich «digital» verübt werden: 2022 haben 80,6% der schweizweit angezeigten Fälle von Geldwäscherei ein solches Cyber-Tatvorgehen aufgewiesen[4]). Die Verlagerung zum Cyber-Tatvorgehen nimmt jährlich zu[5]). Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen.

---

[1]) Sog. MONEY & PACKAGE MULES. Als Finanz- oder Paketagenten und –agentinnen leiten sie gegen Provision Gelder oder Waren krimineller Herkunft weiter. Sie werden meistens über das Internet via Kleinanzeigen für Teilzeitstellen rekrutiert. In die kriminelle Vortat sind sie i.d.R. nicht involviert, machen sich jedoch der Geldwäscherei strafbar.

[2]) Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung: Schreiben an das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen (RRB-Nr. 2018/1355 vom 28. August 2018), Vernehmlassung der Verordnung des BAZG über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Bankedelmetallhandel (Gelwäschereiverordnung BAZG, GwV-BAZG): Schreiben an die Eidgenössische Zollverwaltung (RRB Nr. 2021/1893 vom 14. Dezember 2021) und Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung: Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (RRB Nr. 2021/1892 vom 14. Dezember 2021).

[3]) Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS): Jahresbericht 2022 der polizeilich registrierten Straftaten, S. 9.

[4]) Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS): Jahresbericht 2022 der polizeilich registrierten Straftaten, S. 6.

[5]) Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS): Jahresbericht 2022 der polizeilich registrierten Straftaten, S. 58.

Die PKS zeigt, dass Geldwäscherei auch im Kanton Solothurn existiert:

	2018	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Anzahl Anzeigen Art. 305bis StGB	28	48	204	183	129
davon mit Cyber-Tatvorgehen			189 (92,6%)	122 (66.7%)	100 (77.5%)

Die erwähnte Verlagerung zum Cyber-Tatvorgehen zeichnet sich auch für den Kanton Solothurn ab. Hingegen entspricht die Abnahme der Fallzahlen ab 2021 nicht der Entwicklung der schweizweiten Fallzahlen. Die statistisch ausgewiesene Abnahme dürfte demnach kaum die Realität widerspiegeln. Vielmehr ist von einem grossen Dunkelfeld auszugehen. Vortaten und Geldwäscherei gehören zur klassischen Kontrollkriminalität. Häufigere Kontrollen führen zu einer Zunahme der Fallzahlen und bis dahin verborgene Straftaten werden in der Öffentlichkeit bekannt. Lässt der Kontrolldruck demgegenüber nach, weist die Statistik zwar weniger Fallzahlen auf, während faktisch weiterhin Straftaten begangen werden. Unkontrolliert nimmt die reale Kriminalität über kurz oder lang zu.

3.3 Zu Frage 2

Wie bekämpfen die Kantonspolizei und weitere kantonale Stellen Geldwäscherei und die damit zusammenhängende organisierte Kriminalität (u.a. Menschen- und Drogenhandel) im Kanton Solothurn?

Artikel 305bis StGB und das Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0) stellen die wesentlichen Rechtsgrundlagen dar. Art. 9 GwG auferlegt bestimmten Privaten (Finanzintermediäre) eine Meldepflicht an die beim Bundesamt für Polizei (fedpol) angesiedelte Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Die MROS analysiert die Meldungen und erstattet bei Verdacht Anzeige bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde (Art. 23 GwG). Grundsätzlich sind die Kantone für die Strafverfolgung zuständig. Bei Geldwäscherei im Zusammenhang mit einer kriminellen und terroristischen Organisation kommt diese Aufgabe dem Bund zu (Art. 24 Schweizerische Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]). Dementsprechend ist eine enge Zusammenarbeit der genannten staatlichen und privaten Akteure auf eidgenössischer und kantonaler Ebene nötig. Wir erachten diese Zusammenarbeit als gut.

Die Polizei Kanton Solothurn nimmt Ermittlungen gestützt auf eine entsprechende Anzeige der MROS auf. Oftmals ergeben sich für die Polizei aus bereits laufenden Ermittlungen wegen anderer Delikte (Vortaten) Hinweise auf Geldwäscherei. Dies trifft regelmässig bei Finanz-, Betäubungsmittel- und Menschenhandelsdelikten zu. Die Opfer dieser Straftaten melden sich kaum je selbständig bei der Polizei – im Unterschied etwa zu geschädigten Personen von Vermögensdelikten. Die Ermittlungen gestalten sich entsprechend zeitintensiv und anspruchsvoll, weshalb innerhalb der Kriminalabteilung Fachverantwortlichkeiten geschaffen wurden, u.a. in den Bereiche Menschen- und Betäubungsmittelhandel.

Die Staatsanwaltschaft wird strafprozessual tätig, wenn insbesondere aufgrund von polizeilichen Ermittlungen Beweismittel für einen hinreichenden Tatverdacht vorliegen.

Das vom Kantonsrat am 09.12.2020 beschlossene Globalbudget «Polizei Kanton Solothurn» für die Jahre 2021 bis 2023 (Nr. SGB 0164/2020) erlaubte eine gestaffelte Erhöhung des Korpsbestandes um 28 Stellen. Ein Teil der zusätzlichen Stellen wird spezifisch für die Bekämpfung der

strukturierten und organisierten Kriminalität und der damit einhergehenden Geldwäscherei eingesetzt[1]) . Die Fokussierung erweist sich als wirksam und effizient. Neben mehreren vorläufigen Festnahmen und Verhaftungen konnten illegale Drogen im Kilobereich[2]) sichergestellt werden.

Als besonders zielführend erweisen sich die strafprozessualen Massnahmen der Sicherstellung beziehungsweise Beschlagnahm von Vermögenswerten (Bargeld, Konti, Wertschriften, Liegenschaften, teure Fahrzeuge, werthaltiges Mobiliar, Gemälde und Schmuck, etc.). Mit der endgültigen Einziehung (Art. 70 StGB) wird verhindert, dass sich Straftaten auszahlen. Unseres Erachtens wenden die Staatsanwaltschaft und die Gerichte die Bestimmungen konsequent an.

3.4 Zu Frage 3

Mit welchen Herausforderungen ist die Kantonspolizei dabei konfrontiert und mit welchen Massnahmen könnten die Rolle und die Möglichkeiten der Kantonspolizei gestärkt werden?

Herausfordernd ist u.a. die spezifische Komplexität der Vortaten: Jede einzelne Ermittlung im Bereich Menschen- und Betäubungsmittelhandel ist jeweils mit einem hohen Aufwand verbunden und daher ermittlungs- und ressourcenintensiv: Für einen Fall beschäftigen sich mehrere Sachbearbeiter/-innen über mehrere Monate mit der Erhebung ausreichender und gerichtsverwertbarer Beweise. Der Polizei ist es aktuell nicht möglich, in mehr als zwei grösseren Verfahren gleichzeitig zu ermitteln. Es fehlen ihr auch die nötigen Ermittlungskapazitäten, um gewissenhaft allen vorhandenen Hinweisen auf Betäubungsmittelhandel nachzugehen. Der neu geschaffene Dienst (vgl. Antwort auf Frage 2, Fussnote 1) umfasst nicht wie ursprünglich geplant zehn, sondern lediglich acht Mitarbeitende. Die ungenügenden Ressourcen wirken sich besonders negativ bei den Kontrolldelikten aus. Denn sobald die Polizei Kenntnis von einer Straftat gegen Leib und Leben oder einem Sexualdelikt erlangt, ist diesbezüglich vorrangig zu ermitteln. Zwischen der Anzahl eigentlich zu bearbeitender Kontrolldelikte und den vorhandenen Ressourcen besteht trotz Korpserhöhung weiterhin ein derartiges Missverhältnis[3]), dass die Polizei nicht in der Lage ist, den nötigen Kontrolldruck im erforderlichen Mass auszuüben. Die wirksame und nachhaltige Bekämpfung der Geldwäscherei ist mit dem aktuellen Korpsbestand nicht möglich.

Das bereits erwähnte Cyber-Tatvorgehen macht zudem die Ergänzung der polizeilichen Ermittlungsteams mit ausgewiesenen IT-Spezialisten und -Spezialistinnen unerlässlich. Festzustellen ist, dass geeignete Fachspezialisten/-innen die Verdienstmöglichkeiten als wenig attraktiv beurteilen.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Bekämpfung der Geldwäscherei ermittlungsintensiv ist. Dementsprechend können die Möglichkeiten der Polizei zur Bekämpfung der Geldwäscherei insbesondere durch zusätzliche Personalressourcen gestärkt werden.

3.5 Zu Frage 4

Welche Instrumente zur Prävention von Geldwäscherei bestehen heute und welche könnten noch ergriffen werden?

Die Bekämpfung der Geldwäscherei ist auf Bundesebene abschliessend geregelt (vgl. Antwort auf Frage 1).

Kantonale Handlungsmöglichkeiten bestehen hingegen im Präventionsbereich. An der Generalversammlung des Verbandes Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) haben die Fachgruppe

---

[1]) Dank der Korpserhöhung konnte die Polizei einen neuen spezialisierten Dienst schaffen.
[2]) Dank der Vorarbeiten des neuen Dienstes stellte die Polizei Kanton Solothurn 2022 3 kg Kokain, 8 kg Heroin, 29 kg Streckmittel und CHF 45'000 Bargeld sicher (vgl. Präsentation der PKS 2022 am 27. März 2023).
[3]) Das Verhältnis der Polizeidichte (Anzahl Polizeiangehörige pro 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner) zur Kriminalitätsbelastung hat sich 2022 im Kanton Solothurn weiter verschlechtert.

Einwohnerkontrollen des Verbandes des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSO), das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) und das Migrationsamt (MISA) unter der Federführung der Polizei im Juni 2023 eine erste wichtige Informations- und Sensibilisierungsveranstaltung durchgeführt. Die Schweizerische Kriminalprävention (SKV) informiert die Öffentlichkeit regelmässig[1]). Der Informationsbedarf bleibt dennoch weiterhin hoch.

Ein weiterer Handlungsspielraum steht den Kantonen in der Ausgestaltung der gewerbepolizeilichen Gesetzgebung offen. Demnächst wird eine Änderung des Wirtschafts- und Arbeitsgesetzes (WAG; BGS 940.11) in die Vernehmlassung gehen, mit der insbesondere wirksame und effiziente Betriebskontrollen sowie geeignete Sanktionsmöglichkeiten bei Verstössen vorgeschlagen werden sollen. Damit soll ein Teilbeitrag zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans (NAP) des Bundesrates gegen Menschenhandel 2023-2027 geleistet werden, der den Kantonen risikobasierte und regelmässige unangekündigte Kontrollen von besonders gefährdeten Betrieben empfiehlt. Dabei handelt es sich gemäss NAP um Dienstleistungsbetriebe im Niedriglohnsektor (Coiffeursalons, Nagelstudios, Transportbranche, Gast-und Baugewerbe)[2]). Als besonders wirksam und effizient beurteilt der NAP die Intensivierung von Verbundskontrollen, gemeinsam durchgeführt von Vertretern und Vertreterinnen der zuständigen Behörden. Gemeint sind vordringlich das AWA, das MISA und die Polizei, im Einzelfall unterstützt durch weitere Behörden (z.B. Steueramt).

Die Polizei prüft zudem, ob sich die Erkennbarkeit von Geldwäscherei (und damit ihre präventive und repressive Bekämpfung) durch eine gewisse Professionalisierung und Spezialisierung nach dem Modell der Kantonspolizei Zürich verbessern lässt. Ausserdem ist zu diskutieren, ob mit einer deliktspezifischen Zusammenarbeit von Staatsanwalt und Polizei (Task Force oder dergleichen) eine konkrete Optimierung herbeigeführt werden könnte. Im Übrigen wird auch im Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): Bekämpfung von Menschenhandel und Arbeitsausbeutung (10.05.2023) gefordert, es sei in einem Strategiepapier aufzuzeigen, wie Menschenhandel und Arbeitsausbeutung stärker bekämpft werden kann. In diesem Bereich gibt es auch Schnittstellen zur (Bekämpfung der) Geldwäscherei.

Im Hinblick auf die Ausführungen zu Frage 3 ist darauf hinzuweisen, dass von der Schaffung neuer Massnahmen alleine kein wesentlicher Beitrag für eine wirksame und nachhaltige Bekämpfung zu erwarten ist. Dafür ist eine angemessene Erhöhung des Korpsbestands unabdingbar.

3.6 Zu Frage 5

Wie beurteilt der Regierungsrat, insbesondere bei den besonders betroffenen Branchen, die Möglichkeiten, im Rahmen der Betriebsbewilligung präventiv wirken zu können?

Wir beurteilen gemeinsame Kontrollen an Ort und Stelle als geeignete Massnahme zur Sicherstellung der ordnungsgemässen Betriebsführung und damit zum Vollzug rechtlicher Bestimmungen. Aus diesem Grund enthalten verschiedene Erlasse die nötige Rechtsgrundlage, beispielsweise das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit [BGSA]; SR 822.41) und das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0). Risikobasierte und regelmässig durchgeführte Betriebskontrollen entfalten sowohl eine general- als auch eine spezialpräventive Wirkung, indem die Kontrollbehörde die allenfalls festgestellten Verdachtsmomente an die im spezifischen Rechtsgebiet zuständigen Behörden weiterleitet (insb. MISA, Polizei und Staatsanwaltschaft, Ausgleichskasse und Quellensteuerbehörde)[3]). Einzig gestützt auf solche Meldungen sind

---

[1]) Als «Money Mule» für Kriminelle arbeiten?
[2]) NAP, verabschiedet am 16. Dezember 2022, S. 9.
[3]) BGSA-Bericht 2021 des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) vom 9. Juni 2022: Vollzug des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

die jeweils zuständigen Behörden in der Lage, weitere Abklärungen durchzuführen und bei Verdachtsbestätigung die in der jeweiligen Gesetzgebung vorgesehenen Verwaltungsmassnahmen und Sanktionen anzuordnen.

Im Wissen um die Wirksamkeit von Betriebskontrollen nennt auch der NAP als strategisches Ziel ausdrücklich die «vermehrte» Durchführung von Verbundskontrollen[1]).[2])

Die Rolle des AWA bei der Bekämpfung von Geldwäscherei ist sekundär. Das Amt kann durch seine Kontrollen in den Bereichen Arbeitsinspektorat, Vollzug der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und Bekämpfung der Schwarzarbeit lediglich Verdachtsmomente feststellen. Werden solche erkannt, werden sie an die zuständigen Stellen (Polizei, Staatsanwaltschaft) weitergeleitet, welche dann entsprechende Massnahmen prüfen und einleiten können.

Sollte der Entwurf zur Teilrevision des Wirtschafts- und Arbeitsgesetzes in der vorgeschlagenen Version angenommen werden, könnte das AWA neu die Schliessung von Betrieben verfügen.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Departement des Innern
Polizei Kanton Solothurn
Staatsanwaltschaft
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Migrationsamt
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat

[1]) NAP, verabschiedet am 16. Dezember 2022, S. 21, Ziff. 4.2.3.
[2]) Als strategisches Ziel 5 legt der NAP, S. 23, Ziff. 5.1.2, fest: «Die Kantone stellen in den Kooperationsvereinbarungen oder Leitfäden sicher, dass besonders bei behördlichen Kontrollen und Feststellungen wegen Widerhandlungen gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20) auf Anzeichen von Menschenhandel geachtet wird.».