



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

---

# **Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz)**

## Ergebnisbericht

26. Juni 2019

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	4
1 Ausgangslage.....	6
2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertung.....	6
2.1 Vernehmlassungsverfahren .....	6
2.2 Auswertungskonzept .....	7
3 Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung .....	7
4 Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater).....	7
4.1 Übersicht .....	7
4.2 Details zu den Stellungnahmen .....	7
5 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel.....	8
5.1 Übersicht .....	8
5.2 Details zu den Stellungnahmen .....	8
6 Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person.....	9
6.1 Übersicht .....	9
6.2 Details zu den Stellungnahmen .....	9
7 Aktualisierung der Kundendaten.....	9
7.1 Übersicht .....	9
7.2 Details zu den Stellungnahmen .....	10
8 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS.....	10
8.1 Übersicht .....	10
8.1.1 Aufhebung des Melderechts.....	10
8.1.2 Aufhebung der 20 Tage Frist für die Analyse .....	10
8.2 Details zu den Stellungnahmen .....	11
8.2.1 Aufhebung des Melderechts.....	11
8.2.2 Aufhebung der 20 Tage Frist für die Analyse .....	12
8.3 Weitere Anliegen im Zusammenhang mit dem Meldesystem.....	13
8.3.1 Form der Verdachtsmeldung.....	13
8.3.2 Dauer und Ende der Meldepflicht.....	13
8.3.3 Ausführung von Kundenaufträgen während der MROS-Analyse (Art. 9a GwG).....	13
8.3.4 Vermögenssperre (Art. 10 GwG).....	14

8.3.5	Informationsverbot (Art. 10a GwG).....	14
8.3.6	Verletzung der Meldepflicht (Art. 37 GwG).....	14
9	Weitere Anpassungen des GwG.....	15
9.1	Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Massnahmen .....	15
9.1.1	Informationsaustausch zwischen MROS und SRO (Art. 29 Abs. 1 <sup>bis</sup> GwG)..	15
9.1.2	Weitergabe und Verwendung von Informationen ausländischer Meldestellen (Art. 29a Abs. 2 <sup>bis</sup> GwG).....	15
9.1.3	Ausschluss des Auskunftsrechts über Datensammlungen im Zusammenhang mit Meldungen oder den an die MROS herausgegebenen Informationen (Art. 34 Abs. 3 GwG).....	15
9.2	Weitere Anmerkungen zu Artikel 34 GwG.....	16
10	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung .....	16
10.1	Übersicht .....	16
10.2	Details zu den Stellungnahmen .....	16
10.2.1	Allgemeine Bemerkungen .....	16
10.2.2	Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen.....	17
11	Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen.....	19
11.1	Übersicht .....	19
11.2	Details zu den Stellungnahmen .....	19
12	Weitere Anmerkungen und vorgeschlagene Massnahmen .....	20
12.1	Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue Aufsichtsbehörde im Bereich Geldwäscherei.....	20
12.2	Unterstellung zusätzlicher Bereiche unter das Geldwäschereigesetz.....	20
12.3	Häufigkeit der Anpassung des GwG sowie Koordination der verschiedenen Gesetzesprojekte.....	21
12.4	Auswirkungen auf den Grundversorgungsauftrag .....	21

## Abkürzungsverzeichnis

ARIF	Association Romande des Intermédiaires Financiers
ASFCMP	Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux
BCMP	Bureau cantonal de contrôle des ouvrages en métaux précieux, La Chaux-de-Fonds
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDP	FDP.Die Liberalen
FH	Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie
GCO	Association du Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin
GLP	Grünliberale Partei der Schweiz
GPS	Grüne Partei Schweiz
GwG	Geldwäschereigesetz
OAD FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
OR	Obligationenrecht
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SNV	Schweizerischer Notarenverband
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPA	Swiss Payment Association
SRO	Selbstregulierungsorganisation
SRO SAV/SNV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes
SRO SLV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Leasingverbandes
SRO SVIG	Selbstregulierungsorganisation Schweizer Verband der Investmentgesellschaften
SRO SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes
StGB	Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband

UBOS	Union de la Bijouterie et de l'Orfèvrerie Suisse
UVVSN	Union der Vereine und der Vertreter der Schweizer Nomaden
VAV	Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbanken
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter
ZGB	Zivilgesetzbuch

## 1 Ausgangslage

Die FATF (Financial Action Task Force) hat mit ihren Empfehlungen einen internationalen Standard zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung geschaffen.<sup>1</sup> Im Rahmen von gegenseitigen Länderprüfungen prüft sie regelmässig, ob die nationale Gesetzgebung ihrer Mitgliedstaaten diesen Empfehlungen entspricht.

Die Schweiz wurde 2016 einer Länderprüfung im Rahmen des vierten Prüfzyklus unterzogen. Der Länderbericht der FATF zur Schweiz<sup>2</sup> anerkennt die insgesamt gute Qualität des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. In einigen Bereichen hat die FATF jedoch Schwachstellen in der Gesetzgebung und der Wirksamkeit der Vorgaben festgestellt und entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Der Bundesrat hat das EFD im Juni 2017 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.<sup>3</sup> Diese umfasste die folgenden Massnahmen: (1) Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater), (2) Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel, (3) Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person, (4) Aktualisierung der Kundendaten, (5) Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS sowie weitere Anpassungen des GwG von geringerer Tragweite, (6) Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung und (7) Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen.

Mit den genannten Massnahmen soll den Empfehlungen aus dem Länderbericht der FATF zur Schweiz Rechnung getragen und die Konformität mit dem FATF-Standard sowie die Wirksamkeit des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verbessert werden.

Die Vernehmlassung hat vom 1. Juni bis 21. September 2018 stattgefunden.

## 2 Vernehmlassungsverfahren und Auswertung

### 2.1 Vernehmlassungsverfahren

Vernehmen liessen sich die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), 13 politische Parteien, drei gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft sowie 13 Vertreterinnen und Vertreter interessierter Kreise (zusätzliche Vernehmlassungsadressaten).<sup>4</sup>

Insgesamt sind 79 Stellungnahmen eingegangen. 22 Kantone, sechs politische Parteien (CVP, FDP, GPS, GLP, SPS und SVP), zwei gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, fünf gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft, sieben zusätzliche Vernehmlassungsadressaten und ausserdem 37 zusätzliche nicht offiziell eingeladene Teilnehmende haben sich zu der Vernehmlassungsvorlage geäussert.

Von den eingegangenen Stellungnahmen enthalten 67 Stellungnahmen substantielle Anmerkungen. Explizit verzichtet auf eine Stellungnahme haben vier Teilnehmende (GL und SH so-

<sup>1</sup> Internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung, Empfehlungen der FATF/GAFI, 2012; <http://www.fatf-gafi.org> > Publications > Recommendations (in Französisch und Englisch)

<sup>2</sup> Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Schweiz, Länderbericht 2016 (in Französisch und Englisch); [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Themen > Integrität des Finanzplatzes oder <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>

<sup>3</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. Juni 2017:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67338.html>

<sup>4</sup> Detailliertere Angaben zu den Vernehmlassungsadressaten sind der Liste zu den Vernehmlassungsadressaten zu entnehmen.

wie der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband), während fünf Teilnehmende (Kantone AI und AR, NW, VS und BS) ohne weitere Bemerkungen der Vorlage zugestimmt haben. Zwei Kantone (FR und NE) haben mitgeteilt, dass sie keine Bemerkungen anzubringen haben, und eine Stellungnehmende (BCMP) hat sich ausschliesslich und ohne weitere inhaltliche Bemerkungen für die Bewilligungspflicht für den Altedelmetallankauf ausgesprochen.

## **2.2 Auswertungskonzept**

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nachfolgend nicht einzeln dargestellt, sondern es wird die grundsätzliche Haltung der Stellungnehmenden aufgezeigt. Für Einzelheiten wird auf die von der Bundeskanzlei veröffentlichten Stellungnahmen verwiesen.

## **3 Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung**

Eine Übersicht findet sich thematisch aufgegliedert in den einzelnen Kapiteln. Siehe dazu die Ziffern 4 bis 12.

## **4 Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater)**

### **4.1 Übersicht**

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Massnahme von den betroffenen Akteuren (Anwälten, Notaren, Treuhändern und Vermögensverwaltern sowie den entsprechenden Standesorganisationen) fast ausschliesslich gänzlich abgelehnt. Unter anderem wurde kritisiert, dass das Berufsgeheimnis verletzt werde, dass Anwälte und Notare bereits strengen Regeln unterstehen und dass die Strafbarkeit für Gehilfenschaft zu Geldwäscherei zur Anwendung komme, weshalb die Einführung von Sorgfaltspflichten überflüssig sei.

Organisationen, welche sich für mehr Transparenz einsetzen, die Hälfte der Kantone, welche sich substantziell zu der Vorlage geäussert haben sowie Vertreter aus dem Bereich der Finanzintermediäre (z. B. SBVg) haben sich allerdings explizit positiv zu der Massnahme geäussert und fordern aus Konsistenz-, Gleichbehandlungs- und Effektivitätsgründen zusätzlich die Einführung mindestens einer Meldepflicht, wenn nicht gar einer Aufsicht.

Schliesslich wurden mehrere differenzierte Anträge unter anderem bezüglich des Geltungsbereichs gemacht.

Die Stellungnahmen, welche sich gänzlich gegen die Massnahme aussprechen, halten sich mengenmässig die Waage mit den Stellungnahmen, welche die Massnahme begrüssen und zusätzlich eine Verschärfung wünschen.

### **4.2 Details zu den Stellungnahmen**

Die Massnahme wurde grundsätzlich abgelehnt von einer Partei (SVP), mehreren Berufsverbänden und Selbstregulierungsorganisationen (SGV, VSV, SNV, SRO SAV/SNV, SRO SVIG, SRO SVV, SVV, Forum SRO, VQF, SRO SLV, Centre Patronal, Verband Bernischer Notare, alliancefinance, OAD FCT, STEP, SRO Treuhand Suisse, EXPERTsuisse, Ordre des Avocats de Genève) sowie einem Einzelakteur (Vischer AG). Dabei handelt es sich insgesamt um zwanzig Stellungnahmen.

Ebenfalls zwanzig Stellungnehmende begrüssen die Massnahme grundsätzlich und wünschen darüber hinaus eine Verschärfung der Massnahme mit einer zusätzlichen Meldepflicht

an die MROS oder gar einer Aufsicht wie für Finanzintermediäre. Konkret handelt es sich um sieben Kantone (SO, OW, SG, LU, TG, TI, GE), drei Parteien (GLP, GPS, SPS), fünf Berufsverbände seitens der Finanzintermediäre (SBVg, SGB, SPA, KARTAC, VAV), zwei Organisationen, welche sich generell für mehr Transparenz einsetzen (Transparency International und Public Eye) sowie drei Einzelakteure, welche sich zum Teil für eine Meldepflicht (UBS) und zum Teil trotz kritischen Kommentaren zur Massnahme für ein Melderecht (Alithis, Bär & Karrer) ausgesprochen haben. Die Befürworter einer Verschärfung der Massnahme haben hauptsächlich argumentiert, dass ohne Meldepflicht die Effektivität bezüglich der Strafverfolgung fehle, der Kunde ohne Konsequenzen einen Berater suchen könne, welcher das illegale Geschäft durchführe, bis ein solcher gefunden sei und dass keine Konsistenz und in der Folge auch keine Gleichbehandlung in Bezug auf Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler bestehe.

Von den restlichen Stellungnehmenden wurde die Massnahme teilweise nicht kommentiert und teilweise explizit begrüsst. Darüber hinaus wurden diverse konstruktive Detailanträge eingebracht. Mehrfach wurden eine Einschränkung und einmal eine Ausweitung des Geltungsbereichs gewünscht.

## **5 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel**

### **5.1 Übersicht**

Grundsätzlich war für die Stellungnehmenden ersichtlich, weshalb die Senkung des Schwellenwerts vorgeschlagen wird, und die betroffene Branche zeigte sich sodann erkenntlich, dass eine wirtschaftsverträgliche Lösung vorgeschlagen wurde. Davon abgesehen haben sich diverse Stellungnehmende für eine Verschärfung der Massnahme und andere für eine weniger strenge Regelung oder die gänzliche Streichung der Massnahme ausgesprochen. Die Befürworter einer strengeren Regelung halten sich mengenmässig die Waage mit den Teilnehmenden, welche die Streichung oder eine weniger strenge Massnahme forderten.

### **5.2 Details zu den Stellungnahmen**

Sieben Stellungnehmende haben sich für eine Verschärfung der Massnahme ausgesprochen, indem sie die Senkung des Schwellenwerts für weitere Branchen oder gar für den Handel mit allen Gütern wünschten, fertig verarbeitete Produkte wie Schmuckstücke in die Massnahme einschliessen wollten oder zusätzlich eine Beaufsichtigung wie für Finanzintermediäre forderten. Konkret haben sich eine Partei (SPS), zwei Kantone (ZH und TG), sowie vier Organisationen, Verbände und Selbstregulierungsorganisationen (SGB, Transparency International, Forum SRO und OAD FCT) für die Verschärfung der Massnahme ausgesprochen.

Für eine weniger strenge Lösung oder die Aufhebung der Massnahme haben sich auf der anderen Seite ebenfalls sieben Stellungnehmende ausgesprochen. Sie argumentierten, die Schwelle von 15 000 Franken sei zu tief, oder wünschten, dass ungefasste Edelsteine, welche in Juweliergeschäften verkauft werden, ebenfalls von der Massnahme ausgenommen werden sollen. Begründet wurden diese Anträge unter anderem damit, dass es sich um eine unverhältnismässige Massnahme handle, welche zu einer übermässigen Steigerung des bürokratischen Aufwands führe. Konkret haben sich eine Partei (SVP), zwei Kantone (SZ und teilweise auch TG) und vier Verbände (UBOS, alliancefinance, SGV und UVVSN) dahingehend ausgesprochen.

Darüber hinaus wurde von drei Stellungnehmenden (Economiesuisse, ARIF und FH) gefordert, dass die Definitionen der Edelmetalle und Edelsteine ins Gesetz anstatt in die Verordnung aufgenommen werden sollen. Diverse weitere Teilnehmende haben die Massnahme entweder nicht kommentiert oder sie explizit begrüsst.

## **6 Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person**

### **6.1 Übersicht**

Der Vorschlag wurde mehrheitlich und teilweise vollumfänglich explizit begrüsst (GLP, SPS, ARIF, Vischer AG). Nur zweimal wurde er explizit abgelehnt (VSV und alliancefinance) mit der Begründung, er schiesse über das Ziel hinaus oder bringe keinen neuen Regelungsinhalt. Des Weiteren wurden diverse Anpassungsvorschläge aufgebracht. Unter anderem wurde die explizite Verankerung des risikobasierten Ansatzes direkt im Gesetzestext, die Vereinheitlichung der Begriffe und eine Anpassung der konkreten Formulierung der neuen Pflicht gewünscht. Detailliert zu der Massnahme geäußert haben sich in erster Linie Finanzintermediäre und deren Standes- und Selbstregulierungsorganisationen.

### **6.2 Details zu den Stellungnahmen**

Fünf Stellungnehmende (Kantone LU und AG, SBVg, GCO und VAV) haben sich dafür ausgesprochen, dass der risikobasierte Ansatz, welcher bei der Überprüfung der Angaben angewendet werden kann, explizit in den Gesetzestext aufzunehmen sei respektive sowohl für die Feststellung als auch für die Überprüfung der Angaben explizit gelten solle. Darüber hinaus wurde von zwei Stellungnehmenden (Economiesuisse und SRO SLV) der Wunsch geäußert, dass der risikobasierte Ansatz ebenfalls für die Art der Überprüfung der Angaben gelten solle. Des Weiteren wurde von der SRO SVIG verlangt, dass risikoarme Kunden von der Pflicht zur Überprüfung der Angaben auszunehmen seien. Von drei Stellungnehmenden (Kantone LU und AG sowie vom VSKB) wurde ausserdem kritisiert, dass zu viele verschiedene Begriffe verwendet und daher eine Unsicherheit geschaffen werde. Insgesamt 13 Stellungnehmende wünschen des Weiteren, dass die Formulierung an die Empfehlung der FATF angepasst werden soll und der Gesetzestext somit von der Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person und nicht von der Überprüfung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person zu sprechen habe. Für die letztgenannte Anpassung haben sich konkret eine Partei (FDP), 11 Verbände und Selbstregulierungsorganisationen (SGV, SBVg, Economiesuisse, SPA, VAV, Forum SRO, SRO SVIG, SRO SVV, SRO SLV, OAD FCT, SRO Treuhand Suisse) und ein Einzelakteur (UBS) ausgesprochen. Schliesslich wurde zweimal verlangt, dass explizit festzuhalten sei, dass die Überprüfungspflicht nicht gelten soll für Angaben zum Kontrollinhaber (SBVg und SPA) und einmal gewünscht, dass in diesem Zusammenhang im Gesetz ein zusätzlicher Absatz für juristische Personen einzufügen sei (UBS). Darüber hinaus wurden lediglich geringfügige Anpassungen der Formulierung vorgeschlagen.

## **7 Aktualisierung der Kundendaten**

### **7.1 Übersicht**

Zur Massnahme bezüglich der Aktualisierung der Kundendaten haben sich zwei Parteien (GLP und SPS) explizit positiv ausgesprochen, während die OAD FCT zusätzlich die Verschärfung der Massnahme mit der Aufhebung des risikobasierten Ansatzes wünschte. Negativ geäußert haben sich der VSV und alliancefinance, da die neue Massnahme entweder die Abkehr vom risikobasierten Ansatz bedeute, da eine grundsätzliche Aktualisierungspflicht für alle Kundenbeziehungen bestehen soll, oder da sie keinen neuen Regelungsinhalt bringe. Davon abgesehen wurden diverse weitere Anträge zu einzelnen Regelungsinhalten vorgebracht, vor allem bezüglich der Präzisierung des im Gesetzeswortlaut verwendeten Begriffs «Belege» sowie betreffend die Frage der Rückwirkung.

## 7.2 Details zu den Stellungnahmen

Sieben Stellungnehmende (Kantone LU und AG, SBVg, VSKB, Centre Patronal, VAV und UBS) wünschen eine Präzisierung oder Anpassung des Begriffs «Belege». Es soll klargestellt werden, dass lediglich Belege, respektive Informationen gemäss Kundenprofil und nicht etwa Informationen im Zusammenhang mit Transaktionen gemeint seien. Fünf Stellungnehmende (Kantone LU und AG sowie SBVg, VSKB und Raiffeisen Schweiz) schlagen vor, risikoarme Kunden gänzlich von der Massnahme ausnehmen. Neun Stellungnehmende (Kanton TG, SPA für genügend lange Fristen, VSKB, SGV, Economiesuisse, Forum SRO, SRO SVIG, SRO SLV, SRO SVV) haben angemerkt, dass keine generelle und unzulässige Rückwirkung angewendet werden dürfe oder zumindest verhältnismässige Übergangsfristen definiert werden müssten. Sechsmal (Forum SRO, SRO SVIG, OAD FCT, SPA, Vischer AG und Raiffeisen Schweiz) wurde ausserdem gewünscht, dass konkrete Fristen festzulegen seien, welche entweder die maximale oder die minimale Dauer bis zur obligatorischen Aktualisierung festhalten sollen. Die Vorschläge bewegen sich diesbezüglich zwischen sieben und zehn Jahren. Fünf Stellungnehmende (FDP, SBVg, SPA, SRO SLV und UBS) haben schliesslich gewünscht, dass der risikobasierte Ansatz neben dem Umfang und der Periodizität der Aktualisierung auch für die Art der Durchführung der Aktualisierung im Gesetz zu verankern sei. Raiffeisen Schweiz wünscht darüber hinaus zusätzliche Ausführungen zu dieser Massnahme in der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken.

## 8 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS

### 8.1 Übersicht

#### 8.1.1 Aufhebung des Melderechts

Die Aufhebung des Melderechts wurde von den betroffenen Akteuren (Finanzintermediäre vor allem aus dem Bankensektor) sowie von den Selbstregulierungsorganisationen und der Mehrheit der Standesorganisationen bzw. Dachverbänden klar abgelehnt. Es wurde unter anderem kritisiert, dass die FATF keine Aufhebung des Melderechts oder Absenkung der Schwelle zur Meldepflicht, sondern lediglich eine Klärung der Abgrenzung zwischen Melde-recht und -pflicht verlangt habe. Das Melderecht biete den Finanzintermediären zudem ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung der Geldwäscherei, ohne ein Risiko der Strafbarkeit für Mitarbeitende wegen Verletzung des Bankkundengeheimnisses oder der Meldepflicht darzustellen. Auch kritisiert wurde, dass die im Erläuterungsbericht zitierte Rechtsprechung sich lediglich nebenbei zum Geltungsbereich der Meldepflicht geäussert habe und daher nicht über die Wichtigkeit verfüge, welche ihr im Rahmen der Erläuterungen zugestanden werde. Ausserdem komme die Aufhebung des Melderechts einer Ausweitung der Meldepflicht gleich, was von der Branche klar abgelehnt werde.

Für die Aufhebung des Melderechts haben sich nur einige Kantone, zwei politische Parteien und eine Minderheit der Dachverbände ausgesprochen. Die Hälfte von ihnen hält aus Gründen der Rechtssicherheit eine anschliessende Neuformulierung von Artikel 9 GwG (Meldepflicht) für erforderlich.

#### 8.1.2 Aufhebung der 20 Tage Frist für die Analyse

Die vorgeschlagene Aufhebung der Frist von 20 Arbeitstagen für die MROS-Analyse der Meldungen gestützt auf die Meldepflicht wird von den Teilnehmenden, die zu dieser Massnahme Stellung genommen haben, praktisch einstimmig abgelehnt. Es wird unter anderem kritisiert, dass mit diesem Vorschlag eine erhebliche Unsicherheit für den Finanzintermediär hinsichtlich eines möglichen Abbruchs der gemeldeten Geschäftsbeziehung geschaffen würde. Der Finanzintermediär könne nach einer Meldung nicht mehr, wie bis anhin, in Anwendung der Geldwäschereiverordnung-FINMA frei über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung ent-

scheiden, sofern innert 20 Arbeitstagen keine Mitteilung seitens der MROS eingeht. Er könne lediglich auf Initiative der Kunden die Geschäftsbeziehung beenden. Die Finanzintermediäre würden somit verpflichtet, eine gemeldete Geschäftsbeziehung unter Umständen während Wochen und Monaten aufrechtzuerhalten und mögliche weitere Transaktionen mit möglichen deliktischen Vermögenswerten abzuwickeln. Die Verwaltung solcher Geschäftsbeziehungen berge erhebliche Risiken für den Finanzintermediär und erfordere darüber hinaus einen erheblichen Ressourceneinsatz. Der Vorschlag wurde daher als unverhältnismässig betrachtet. Eine angemessene Verlängerung der Analysefrist wäre hingegen vertretbar.

Nur zwei Teilnehmende stimmen dem Vorschlag zu, drei weitere sind nicht dagegen, sofern zusätzliche Massnahmen wie die Möglichkeit zum Abbruch der Geschäftsbeziehung unter gewissen Voraussetzungen vorgesehen werden.

## 8.2 Details zu den Stellungnahmen

### 8.2.1 Aufhebung des Melderechts

13 Stellungnehmende (AG, VD, GE, LU, SO, TI, ZH, SPS, GLP, Centre Patronal, EXPERT-suisse, alliancefinance und GCO) stimmen der Aufhebung des Melderechts zu, wobei deren sechs (AG, GE, LU, SPS, EXPERTsuisse und GCO) eine nachfolgende Änderung der Formulierung von Artikel 9 GwG (Meldepflicht) für erforderlich halten. Die Verdachtsschwelle müsse explizit gesenkt werden, entweder durch Streichung von «begründet» im Ausdruck «begründeter Verdacht» (AG, GE, LU, EXPERTsuisse und GCO) oder durch eine Kombination der Formulierungen von Meldepflicht und Melderecht (LU). Die SPS schlägt vor, die Formulierung der FATF-Empfehlung 20 zu übernehmen («Verdacht oder berechtigter Grund zur Annahme»). SO erachtet es zudem als sinnvoll und angebracht, bei Nichteinführung einer Meldepflicht ein klar geregeltes Melderecht für die neue Kategorie der Beraterinnen und Berater im GwG zu schaffen.

Für SG ist fraglich, ob das Melderecht allenfalls für die von der Meldepflicht nach Artikel 9 Absatz 2 GwG befreiten Berufsgeheimnisträger einen Anwendungsbereich böte und damit die Beibehaltung des Melderechts alsdann weiterhin gerechtfertigt wäre.

Die Aufhebung des Melderechts wird hingegen von den folgenden 23 Teilnehmenden klar abgelehnt: SBVg, VAV, VSKB, VSPB, UBS, Raiffeisen Schweiz, SPA, KARTAC, Economie-suisse, KMU-Forum, SGV, SVV, Forum SRO, ARIF, OAD FCT, SRO SAV/SNV, SRO SLV, SRO SVIG, SRO SVV, SRO Treuhand Suisse, VQF, VSV und Bär & Karrer. Sieben Teilnehmende (SBVg, VSPB, Raiffeisen Schweiz, Economiesuisse, SRO SLV, SRO SVV und SVV) schlagen dagegen vor, das Melderecht vom StGB ins GwG zu verschieben und seinen Anwendungsbereich wie bei der Meldepflicht auf die Tatbestände Terrorismusfinanzierung und kriminelle Organisation zu erweitern. Im Übrigen schlagen SBVg und Raiffeisen Schweiz vor, beim Melderecht neu auch die Verwendung von Vermögenswerten für die Begehung von Verbrechen einzuschliessen.

SRO SVV und SVV sind zudem der Meinung, dass das Melderecht durch eine Anpassung des Gesetzeswortlauts von der Meldepflicht abzugrenzen und im Gesetz eine klare Definition des die Meldepflicht auslösenden begründenden Verdachts einzuführen sei. Neun weitere Teilnehmende (SBVg, SGV, Economiesuisse, Forum SRO, OAD FCT, SRO SAV/SNV, SRO SLV, SRO Treuhand Suisse und VQF) beantragen ebenfalls eine Klärung des Begriffs «begründeter Verdacht» auf Gesetzesstufe, während zwei Teilnehmende (Raiffeisen Schweiz und SRO SVIG) eine solche Definition eher auf Verordnungsstufe befürworten. Es wird in diesem Zusammenhang auf ein neues Urteil des Bundesgerichts vom August 2018 hingewiesen, das zu einem Leitentscheid erhoben wurde. Des Weiteren werden konkrete Formulierungen für die Definition des «begründeten Verdachts» vorgeschlagen. Das KMU-Forum fordert die Umformulierung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe 1 («wenn er weiss oder den *vollkommen*

begründeten Verdacht hat ...»), um auf dem Gesetzesweg die Unterscheidung zwischen Meldepflicht und Melderecht wiederherzustellen, die durch die extensive Auslegung des «begründeten Verdachts» durch das Bundesgericht unwirksam geworden sei.

SRO SLV, SRO SVV und SVV unterstreichen, dass Artikel 11 GwG so zu formulieren sei, dass der Straf- und Haftungsausschluss der meldenden Finanzintermediäre sowohl beim Melderecht als auch bei der Meldepflicht gewährleistet ist, ungeachtet davon, ob das Melderecht im StGB bleibt oder ins GwG verschoben wird.

Sollte das Melderecht aufgehoben werden, ist der VSKB der Meinung, dass die Formulierung der Meldepflicht nach Artikel 9 GwG aus Gründen der Rechtssicherheit angepasst werden müsste, während Bär & Karrer eine Anpassung von Artikel 11 GwG vorschlägt. Nach Meinung von UBS, SPA und KARTAC müsste in einem solchen Fall zumindest das strafrechtliche Risiko für die Mitarbeitenden der Finanzintermediäre durch die Streichung der fahrlässigen Strafbarkeit gemäss Artikel 37 Absatz 2 GwG gesenkt werden. Die GCO befürwortet zwar die Aufhebung des Melderechts, fordert aber auch die Streichung des Ausdrucks «begründet».

## 8.2.2 Aufhebung der 20 Tage Frist für die Analyse

Die Aufhebung der Analysefrist wird nur vom Kanton ZH und der SPS begrüsst, wobei für ZH die Ausstattung der MROS mit ausreichend Mitteln unabdingbar ist. UBS, SRO SVV und SVV lehnen den Vorschlag zwar nicht ab, beantragen aber im GwG ein explizites Recht für den Finanzintermediär, unter gewissen Umständen die Geschäftsbeziehung zu kündigen (UBS: nach einer angemessenen Frist, z. B. 30 Tagen; SRO SVV und SVV: bei Fehlen einer Vermögenssperrepflicht). SRO SVV und SVV sind zudem der Meinung, dass weitere Massnahmen getroffen werden müssten, damit die MROS eine Priorisierung im Sinne der Effektivität und Effizienz vornehmen kann.

Die Aufhebung der Analysefrist wird hingegen von den folgenden 29 Teilnehmenden abgelehnt: AG, LU, OW, SG, TI, VD, FDP, SBVg, VAV, VSKB, VSPB, Raiffeisen Schweiz, KARTAC, SPA, Centre Patronal, Economiesuisse, GCO, KMU-Forum, SGV, Forum SRO, OAD FCT, SRO SAV/SNV, SRO SLV, SRO SVIG, SRO Treuhand Suisse, VQF, VSV, SATC und alliancefinance.

23 Teilnehmende schlagen als Alternative vor, die Analysefrist zu erweitern (z. B. auf 30 Arbeitstage: OW, OAD FCT; auf 35 Arbeitstage: SATC, KMU-Forum; auf 40 Arbeitstage: TI, VD, SBVg, VSKB, VSPB, KARTAC, SPA, Centre Patronal; auf 30/40 Arbeitstage: GCO; auf 40, 60 oder gar 80 Arbeitstage: Raiffeisen Schweiz). Die FDP regt an, die Dauer der Frist im Einvernehmen mit den betroffenen Akteuren festzulegen. Nach Meinung von Economiesuisse ist eine Verlängerung nur vertretbar, wenn sie angemessen erfolgt und keinesfalls 40 Arbeitstage überschreitet. SRO SLV lehnt eine Verlängerung ebenfalls nicht ab; die maximale Frist sei allerdings zwingend im Gesetz festzuschreiben. Nach Meinung von SRO Treuhand Suisse kann die Länge der Frist, beispielsweise 30, 40 oder 60 Tage, diskutiert werden. Unabdingbar sei jedoch die Setzung einer klaren Frist, damit der Finanzintermediär die Vertragsbeziehung auflösen kann. Schliesslich ziehen SGV, Forum SRO, SRO SAV/SNV, SRO SVIG und VQF eine Erstreckung der Bearbeitungsfrist auf höchstens 30 Arbeitstage in Betracht, vorausgesetzt, das Gesetz erlaube ausdrücklich den Abbruch der Geschäftsbeziehung nach Ablauf dieser Frist.

Drei weitere Teilnehmende wünschen ebenfalls im GwG vorzusehen, dass der Finanzintermediär nach Ablauf der Analysefrist (von 40 Arbeitstagen: SBVg, Raiffeisen Schweiz; von 20 Arbeitstagen: LU) entscheiden darf, ob er die Geschäftsbeziehung abbricht.

Fünf Teilnehmende (AG, VSKB, KARTAC, SPA und OAD FCT) beantragen die Möglichkeit zum Abbruch der Geschäftsbeziehung hingegen lediglich, wenn die Analysefrist aufgehoben

werden soll (VSKB: nach 20 Tagen; KARTAC, SPA: nach einer angemessenen Frist, z. B. 30 Tage). Der Abbruch der Geschäftsbeziehung soll für die SBVg, VSKB und Raiffeisen Schweiz nur unter Wahrung des *Paper Trails* und des Informationsverbots möglich sein.

Sieben Teilnehmende (SBVg, VAV, VSPB, Raiffeisen Schweiz, Economiesuisse, OAD FCT und SRO SLV) beantragen die Einführung einer Frist ebenfalls für das Melderecht, wobei für Raiffeisen Schweiz diese Frist länger als die Frist für die Meldepflicht sein kann (z. B. 80 oder gar 120 Arbeitstage).

SRO SLV schlägt zudem vor, dass MROS den Finanzintermediären eine Rückmeldung gibt, aus welchem Grund ihre Meldung nicht weitergeleitet wurde. SATC regt an, dass eine Stelle geschaffen werden soll, an welche sich der meldende Finanzintermediär wenden kann, um Fragen betreffend die Ausübung seiner Rechte und Pflichten während der Analyse der Meldung durch die MROS zu klären. Diese sollte die Kompetenz haben, rechtsverbindliche Weisungen zu erteilen.

## **8.3 Weitere Anliegen im Zusammenhang mit dem Meldesystem**

### **8.3.1 Form der Verdachtsmeldung**

Mit dem neuen Datenverarbeitungssystem, das die MROS demnächst einführt, werden Verdachtsmeldungen, Beilagen und Zusatzinformationen vom Finanzintermediär ausschliesslich über ein Online-Portal zu erfassen und einzureichen sein. Zehn Teilnehmende (SBVg, VAV, VSPB, VSKB, Raiffeisen Schweiz, UBS, SRO SLV, Economiesuisse, SGV und GCO) möchten der MROS die Meldungen weiterhin auch auf Papier einreichen können und fordern, dass das GwG (Raiffeisen Schweiz: die Botschaft des Bundesrats) ausdrücklich die elektronische und die physische Form der Meldung vorsieht. Die Anforderungen an die physische und die digitale Meldung müssten ausserdem inhaltlich identisch sein, um dem Prinzip der Technologieneutralität zu genügen. Ein Teil dieser Teilnehmenden (SBVg, VSKB, Raiffeisen Schweiz, Economiesuisse und GCO) beantragt eine Erweiterung dieser Regel auf die zusätzlichen Informationen nach Artikel 11a GwG an die MROS. VSKB fordert zudem, dass den Instituten eine angemessene Einführungsfrist gewährt wird und der Einführungszeitpunkt auf den 1. Januar 2020 verschoben wird.

### **8.3.2 Dauer und Ende der Meldepflicht**

Neun Teilnehmende (SGV, Forum SRO, OAD FCT, SRO SAV/SNV, SRO SLV, SRO SVV, SRO Treuhand Suisse, VQF und SVV) schlagen vor, dass die Gesetzesrevision genutzt werden soll, um die in der Lehre umstrittene Frage der Dauer und der Beendigung der Meldepflicht zu klären. Im GwG solle verankert werden, dass bei sämtlichen Sachverhalten, welche dem Finanzintermediär nach Beendigung der Geschäftsbeziehung bekannt werden oder nicht früher hätten bekannt sein müssen, keine Meldepflicht besteht. Ferner dürfe keine Meldepflicht bestehen, wenn die Vortat offensichtlich verjährt ist.

### **8.3.3 Ausführung von Kundenaufträgen während der MROS-Analyse (Art. 9a GwG)**

Neun Teilnehmende (SBVg, Raiffeisen Schweiz, UBS, KARTAC, SPA, SGV, SRO SLV, SRO SVV und SVV) regen an, eine Bestimmung im GwG einzuführen, die explizit festhält, dass ein Finanzintermediär, der Kundenaufträge nach Artikel 9a GwG ausführt, weder strafrechtlich noch zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden kann.

Die ARIF erachtet es als nicht zielführend, im GwG eine Generalerlaubnis für die Ausführung von Kundenaufträgen während der MROS-Analyse (die eine gewisse Zeit dauern kann) zu verankern. Sobald ein Kunde eine Meldung vermute, könnte er die betroffenen Vermögens-

werte abziehen. Deshalb sei zu präzisieren, dass Kundenaufträge nur ausgeführt werden dürfen, solange die Substanz der Vermögenswerte nicht tangiert werde.

#### **8.3.4 Vermögenssperre (Art. 10 GwG)**

UBS ist der Meinung, dass mit dem Entfallen der zwanzigtägigen Bearbeitungszeit für die MROS die Beibehaltung der Pflicht für eine Vermögenssperre ab Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden nicht mehr sinnvoll ist und beantragt deshalb die Streichung von Artikel 10 Absatz 1 GwG. UBS schlägt aber eine neue Bestimmung in Bezug auf die mögliche Anordnung einer Vermögenssperre durch die Staatsanwaltschaft vor. Zudem soll Artikel 9a GwG angepasst werden. KARTAC und SPA sind ebenfalls der Meinung, dass die Vermögenssperre nach Weiterleitung einer Meldung kontraproduktiv und unverhältnismässig und deshalb abzuschaffen sei. Eventualiter ist ein Verzicht für Kreditkartenherausgeber vorzusehen, solange diese keine Vermögenswerte des Karteninhabers halten. EXPERTsuisse schlägt ausserdem vor, Artikel 10 Absatz 1 GwG mit dem Zusatz «soweit möglich» zu präzisieren, da Vermögensverwalter und Trustees regelmässig nicht in der Lage sein dürften, Vermögenswerte zu sperren.

#### **8.3.5 Informationsverbot (Art. 10a GwG)**

11 Teilnehmende (SBVg, Raiffeisen Schweiz, UBS, KARTAC, SPA, Economiesuisse, Forum SRO, SRO SVV, SRO Treuhand Suisse, VQF und SVV) regen an, eine Ausnahme zum Informationsverbot für Konzerngesellschaften auch ausserhalb der Schweiz vorzusehen. Im GwG soll explizit festgehalten werden, dass in- und ausländische Konzerngesellschaften des Finanzintermediärs keine Dritten sind.

Vischer AG regt an, die Ausnahme generell auf ausländische Finanzintermediäre auszudehnen, die gemäss ausländischem Recht ebenfalls einem Informationsverbot unterliegen, während EXPERTsuisse eine solche Ausnahme für die Prüfgesellschaften beantragt.

Die ARIF weist darauf hin, dass vergessen wurde, die neu unterstellten «Beraterinnen und Berater» bei den Ausnahmen vom Informationsverbot zu nennen. Ausserdem sei die Ausnahme nach Artikel 10a Absatz 6 GwG zu weit gefasst und dergestalt, dass der gemeldete Kunde unter dem Vorwand, es geschehe im Rahmen eines Verfahrens, doch informiert werden könnte.

#### **8.3.6 Verletzung der Meldepflicht (Art. 37 GwG)**

Während UBS, SPA und KARTAC eine Streichung der fahrlässigen Strafbarkeit gemäss Artikel 37 Absatz 2 GwG im Falle der Aufhebung des Melderechts vorschlagen (siehe 8.2), beantragen hingegen 13 Teilnehmende (SBVg, VAV, VSKB, VSPB, Raiffeisen Schweiz, Economiesuisse, SGV, Forum SRO, SRO SLV, SRO SVV, SRO Treuhand Suisse, VQF und SVV) die Streichung dieser Bestimmung unabhängig vom Schicksal des Melderechts. Sie sind der Meinung, dass das strafrechtliche Risiko für die Mitarbeitenden der Finanzintermediäre sowie Händlerinnen und Händler reduziert werden muss. Insbesondere sei es im Zuge der verschärften Rechtsprechung, wonach eine Meldepflicht sehr rasch gegeben ist, nicht mehr sachgerecht, dass die fahrlässige Verletzung auch strafbar sei.

Vier Teilnehmende (SBVg, VAV, VSPB, Raiffeisen Schweiz) beantragen zudem, dass die strafbare Handlung ausschliesslich der Bundesgerichtsbarkeit untersteht, um sicherzustellen, dass dem betroffenen Mitarbeitenden sämtliche Rechte zu seiner Verteidigung zur Verfügung stehen.

Nach Ansicht der GCO könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit eines Systems geprüft werden, das klar eine (verwaltungsstrafrechtliche) Verantwortung des Betriebs und

eine subsidiäre Verantwortlichkeit der betroffenen natürlichen Personen in einigen begrenzten Fällen vorsieht.

## **9 Weitere Anpassungen des GwG**

### **9.1 Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Massnahmen**

Es trafen nur zu den drei folgenden Themen einzelne Stellungnahmen ein:

#### **9.1.1 Informationsaustausch zwischen MROS und SRO (Art. 29 Abs. 1<sup>bis</sup> GwG)**

Dazu haben sich lediglich drei Teilnehmende geäussert (ZH, ARIF und GCO). Die ARIF und die GCO begrüssen den Vorschlag, ZH lehnt ihn ab.

Die GCO erinnert daran, dass der Vorschlag nur bezweckt, eine bereits gängige Praxis der MROS, die bisher aber lediglich auf einer Verordnung und einer Rechtsprechung beruht, im GwG zu verankern. ZH betrachtet hingegen die Gewährung des uneingeschränkten Zugangs der SRO zu den Informationen der Meldestelle als nicht sachgerecht und lehnt die Massnahme ab. Dabei wurde insbesondere das Risiko für Interessenkonflikte erwähnt. Darum regt ZH an, für den Fall, dass an diesem Vorschlag festgehalten wird, den Zugang der SRO zu Informationen der Meldestelle analog den Vorschriften betreffend ausländische Meldestellen auszugestalten und nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Staatsanwaltschaft zuzulassen.

#### **9.1.2 Weitergabe und Verwendung von Informationen ausländischer Meldestellen (Art. 29a Abs. 2<sup>bis</sup> GwG)**

Zu diesem Vorschlag haben nur vier Teilnehmende (SG, ZH, SGV und VSV) Stellung genommen. SG und ZH weisen zwar auf mögliche Probleme der Durchsetzung sowie einige offene Fragen hin, begrüssen den Vorschlag aber dennoch. SGV und VSV hingegen lehnen diesen ab. SGV erwähnt, dass der Vorschlag elementare Schutz- und Verfahrensrechte verletze. VSV ist der Meinung, dass aus rechtsstaatlicher Sicht nicht haltbar sei, dass eine Polizeibehörde wie die Meldestelle mit den Staatsanwälten geheime (d. h. nicht in die Akten eines Strafverfahrens Eingang findende) Absprachen treffe über die Verwendung von im Rahmen der Bearbeitung von Verdachtsmeldungen erhobenen Informationen und Dokumenten. Mit diesem Vorschlag würde der Grundsatz der Balance zwischen Verfolgung und Verteidigung im Strafverfahren verletzt und ein faires Strafverfahren sei nicht mehr möglich.

#### **9.1.3 Ausschluss des Auskunftsrechts über Datensammlungen im Zusammenhang mit Meldungen oder den an die MROS herausgegebenen Informationen (Art. 34 Abs. 3 GwG)**

Zu diesem Vorschlag haben nur drei Teilnehmende (Vischer AG, Bär & Karrer und GCO) Stellung genommen. Vischer AG und Bär & Karrer begrüssen den Vorschlag ausdrücklich. Bär & Karrer erwähnt, dass die Abstimmung der Gesetze [GwG und Bundesgesetz über den Datenschutz] die aktuell bestehende Rechtsunsicherheit für Finanzintermediäre beseitigt. Für die GCO ist die Änderung von Artikel 34 GwG in Bezug auf den Datenschutz von Interesse. Die GCO bedauert, dass Artikel 33 GwG nicht ebenfalls präzisiert wurde. Auch bei dieser Bestimmung hätte eine Abstimmung hinsichtlich des Datenschutzes sinnvoll sein können.

## 9.2 Weitere Anmerkungen zu Artikel 34 GwG

Drei Teilnehmende (EXPERTsuisse, SBVg und Raiffeisen Schweiz) haben sich auch zu den Absätzen 2 und 4 von Artikel 34 GwG geäußert, die nicht Teil der vorgeschlagenen GwG-Änderungen waren.

EXPERTsuisse ist der Meinung, dass Artikel 34 Absatz 2 mit einem Verweis auf die Prüfgesellschaften zu ergänzen sei. Die Prüfgesellschaften haben Zugriff zu den Verdachtsfällen und müssen diese im Rahmen der Prüfungshandlungen sichten. Dies sollte deshalb klarer festgehalten werden.

Absatz 4: SBVg und Raiffeisen Schweiz erwähnen, dass die Vernichtungspflicht von fünf Jahren für die Daten im Zusammenhang mit der Meldepflicht der in Artikel 7 Absatz 3 definierten Aufbewahrungspflicht widerspricht und deshalb zu streichen sei.

## 10 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung

### 10.1 Übersicht

29 Teilnehmende haben sich zur vorgeschlagenen Einführung von Transparenzvorschriften für hauptsächlich an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligte Vereine geäußert. Vier Teilnehmende (SPS, CVP, SGB und Centre Patronal) begrüßen den Vorschlag. Drei Teilnehmende (SZ, UVVSN und alliancefinance) lehnen ihn ab. 22 Teilnehmende stimmen dem Vorschlag generell zu, schlagen aber gezielte Anpassungen vor.

### 10.2 Details zu den Stellungnahmen

#### 10.2.1 Allgemeine Bemerkungen

Zehn Teilnehmende (FDP, SBVg, Economiesuisse, VSPB, Raiffeisen Schweiz, VAV, UBS, SPA, KARTAC und SGV) möchten die Eintragungspflicht auf Vereine beschränken, die Vermögenswerte zu karitativen Zwecken in Ländern sammeln und verteilen, die von der FATF als Länder mit erhöhtem Risiko im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eingestuft werden.

ZG beantragt, die Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses und zur Bezeichnung einer Vertretung mit Wohnsitz in der Schweiz über die eintragungspflichtigen Vereine hinaus auf alle Vereine zu erweitern, die im Handelsregister eingetragen sind. Ausserdem sei die Aussage in Kapitel 3.1 des erläuternden Berichts, dass die Kantone durch die Vorlage nicht betroffen seien, nicht korrekt. Die neuen Bestimmungen könnten zu mehr Auflösungen von Vereinen führen, die finanzielle Mehraufwände für die Konkursämter nach sich zögen.

Die GLP begrüßt den Vorschlag, betont aber, dass die Vereinsfreiheit gewahrt bleiben muss und dass sich die Eingriffe auf das nötige Minimum beschränken müssen. SZ lehnt den Vorschlag aus Gründen der Mehrkosten für die Vereine ab. Ausserdem würden die Mehrkosten und die Anzahl der betroffenen Vereine im erläuternden Bericht nicht beziffert. Alliancefinance lehnt den Vorschlag ebenfalls ab. Es sei fraglich, wer beurteilen soll, ob ein Verein mit einem erhöhten Risiko vorliegt und was die Folgen sind, falls die neuen Pflichten missachtet werden. Zudem werde sich ein Verein, der den Terrorismus finanziert, kaum freiwillig ins Handelsregister eintragen.

SG und BL weisen auf das Risiko hin, dass die Revision nicht in die Praxis umgesetzt wird. SG sieht insbesondere grössere Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Eintragungspflicht für Vereine mit erhöhtem Missbrauchsrisiko für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung. Darüber hinaus stelle sich in der Praxis die Frage, wer die Tätigkeit der Vereine überwachen

und feststellen soll, ob sie mehrheitlich im Ausland oder im Inland tätig sind. SG hält die Eintragung im Handelsregister ausserdem nicht für das geeignetste Mittel zur Bekämpfung der Risiken im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung. Das Handelsregister diene zur Gewährleistung der Sicherheit von Rechtsgeschäften. Vereine, die in den Kreis von Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung geraten, seien ein Fall für den Staatsschutz, nicht aber für das Handelsregister. Nach Ansicht der Vischer AG ist fraglich, ob die Revision zu mehr Transparenz führt. Ausserdem bestehe das Risiko, dass viele Vereine entweder vorsorglich die Pflichten erfüllen oder auf einen Handelsregistereintrag verzichten. Eine vorsorgliche Pflichterfüllung sei zum Teil mit erheblichen Kosten verbunden. Schliesslich seien auch die Folgen zu klären, wenn ein Verein im Mitgliederverzeichnis nicht alle verlangten Informationen angibt.

ZH ist der Ansicht, dass die in Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 E ZGB vorgesehene Anpassung zur Hauptsache die Terrorismusbekämpfung betrifft und mit der Beschränkung auf den Bezug zum Ausland zu eng konzipiert sei. Zudem stellt ZH fest, dass Privatclubs und illegale Spielclubs möglicherweise Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei betreiben könnten. Es sei sicherzustellen, dass auch derartige Konstellationen von einer Eintragungspflicht erfasst werden. Der Verband Profonds erachtet Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 E ZGB als zu weit gefasst. Es bedürfe zusätzlich konkreter Indizien auf Missbrauchsrisiken, die eine Eintragungspflicht begründen.

BL und die Vischer AG halten in Bezug auf die Pflichten nach den Artikeln 61a und 69 Absatz 2 E ZGB eine Übergangsbestimmung für erforderlich.

Profonds begrüsst, dass einige der im erläuternden Bericht geprüften Massnahmen schliesslich nicht übernommen wurden.

Schliesslich schlägt AG vor, dass im Gesetz klar definiert sein soll, dass Finanzintermediäre betreffend Führung des Mitgliederverzeichnisses oder den Eintrag ins Handelsregister keine Verpflichtungen gegenüber den Vereinen haben.

## 10.2.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen

### ***Eintragungspflicht von Vereinen, die an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligt sind (Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 E ZGB)***

Profonds ist der Ansicht, dass der Begriff des karitativen Zwecks zu eng gefasst ist. Mit der Begrenzung auf karitative Zwecke würden Vereine zu Kultuszwecken von der Eintragungspflicht ausgeschlossen. Es ermögliche Vereinen, sich mittels gezielter Wahl des Vereinszwecks einer Eintragungspflicht zu entziehen. Zudem weist Profonds auf die verfassungsrechtliche Problematik einer Registrierungspflicht hin. Eine Eintragungspflicht kann nur unter den strengen Voraussetzungen von Artikel 36 BV zulässig sein.

### ***Delegationsnormen (Art. 61 Abs. 2<sup>bis</sup>, Abs. 2<sup>ter</sup> und Abs. 2<sup>quater</sup> E ZGB)***

BL weist darauf hin, dass Artikel 164 BV verlangt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in die Form eines Bundesgesetzes gefasst werden müssen. Ob sich eine Rechteinheit im Handelsregister einzutragen hat, soll im ZGB oder OR geregelt werden. SG hält die Umsetzung der Registrierungspflicht von Vereinen, die einem erhöhten Risiko des Missbrauchs für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung ausgesetzt sind, für schwierig. Aus Sicht von Profonds ist fraglich, ob die Delegation nach Artikel 61 Absatz 2<sup>bis</sup> E ZGB verfassungskonform ist. Hingegen erachtet Profonds die angestrebte Einzelfallberücksichtigung von Artikel 61 Absatz 2<sup>ter</sup> E ZGB als zielführend, wenn sie strikt dem risikobasierten Ansatz folgt. Profonds schlägt vor, dass ausschliesslich Vereine, welche die zu präzisierenden Voraussetzungen nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 erfüllen und ein erhöhtes Missbrauchsrisiko aufwei-

sen, der angestrebten Eintragungspflicht unterstellt werden sollen. Da in der Folge nicht sämtliche Vereine mit einem Auslandsbezug der Eintragungspflicht unterstehen, würde sichergestellt, dass der Anwendungsbereich nicht zu weit gefasst werde. Zudem ist Profonds der Ansicht, dass ein Widerspruch zwischen Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 und Artikel 61 Absatz 2<sup>ter</sup> E ZGB besteht. Erfüllt ein Verein die nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 E ZGB definierten Voraussetzungen, so sei bereits davon auszugehen, dass ein Risiko zum Missbrauch für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bestehe. Eine Ausdehnung nach Artikel 61 Absatz 2<sup>ter</sup> widerspreche dieser Annahme und erweitere den Eingriff in Artikel 23 BV erneut. Demnach sei die Ergänzung vom Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 E ZGB durch den risikobasierten Ansatz gemäss Artikel 61 Absatz 2<sup>ter</sup> E ZGB eine sachgerechte Lösung.

Profonds erachtet die Delegationsnorm in Artikel 61 Absatz 2<sup>quater</sup> E ZGB als sinnvoll. Alithis schlägt vor, Artikel 61 Absatz 2<sup>quater</sup> E ZGB mit der Bilanzsumme als Kriterium für eine Ausnahme zu ergänzen.

### ***Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses (Art. 61a E ZGB)***

BL stellt fest, der Vorschlag definiere die Konsequenzen nicht, wenn kein Verzeichnis erstellt wird. Es sei eine entsprechende Strafbestimmung vorzusehen. Profonds erachtet die Führung eines aktuellen Mitgliederverzeichnisses bereits aus *Good-Governance*-Gründen als wünschenswert. Trotzdem müsse die vorgesehene Pflicht, ein Mitgliederverzeichnis zu führen und aufzubewahren, aus datenschutzrechtlicher Sicht geprüft werden. Insbesondere im Verhältnis zur EU ist es fraglich, ob ein solch umfassendes Zugriffsrecht den datenschutzrechtlichen Anforderungen bei grenzüberschreitendem Datenaustausch gerecht werde. Profonds weist darauf hin, dass diese Bestimmung nicht nur Vereine mit einem erhöhten Missbrauchsrisiko betreffe, sondern auch Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffern 1 und 2 ZGB erfasse. Es sei fraglich, ob den Vereinen gemäss Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 1 und 2 ZGB im Rahmen der vorliegenden Revision zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden sollten. EXPERTSuisse ist der Ansicht, dass die Pflicht zur Aufbewahrung von Belegen von zehn Jahren nur eine schwache Wirkung in Bezug auf die Geldwäschereiprävention entfalte, da keine spezifische Identifizierungspflicht für Mitglieder verlangt werde. Aus diesem Grund sei zu überlegen, entweder eine Identifizierungspflicht auf der Basis von offiziellen Identifizierungsdokumenten oder eine Delegationsnorm an den Bundesrat einzufügen. Alithis schlägt vor, nur Mitglieder mit Stimmrecht in das Mitgliederverzeichnis aufzunehmen. Die UVVSN lehnt den vorgeschlagenen Artikel 61a E ZGB ab.

### ***Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung in der Schweiz (Art. 69 Abs. 2 E ZGB)***

BL weist darauf hin, dass damit das Handelsregister das Erfordernis gemäss Artikel 69 Absatz 2 E ZGB prüfen kann, weitere Belege bzw. eine Erklärung der Anmeldenden, dass der Eintrag ins Handelsregister freiwillig bzw. aufgrund einer Verpflichtung gemäss Artikel 61 ZGB erfolgt, nötig seien. Dementsprechend ist in der Handelsregisterverordnung eine Ausführungsbestimmung vorzusehen. BL und ZG beantragen die Anpassung von Artikel 69c Absatz 1 ZGB analog zu Artikel 731b E OR. Die Möglichkeit, das Gericht anrufen zu können, wenn das Mitgliederverzeichnis nicht geführt wird, sollte den Mitgliedern und Gläubigern vorbehalten bleiben. Die UVVSN lehnt den vorgeschlagenen Artikel 69 Absatz 2 E ZGB ab.

### ***Pflichten des Registerführers (Art. 941a Abs. 3 E OR)***

SG beantragt eine Änderung von Artikel 941a Absatz 3 E OR. Der Anwendungsbereich der Bestimmung sei auf alle im Handelsregister eingetragenen Vereine zu erweitern und dürfe nicht nur die eintragungspflichtigen Vereine umfassen. Die ARIF möchte die vom Richter zu ergreifenden notwendigen Massnahmen in den jeweiligen Fällen präzisiert haben.

## **11 Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen**

### **11.1 Übersicht**

Zur vorgeschlagenen Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen haben elf Teilnehmende explizit Stellung genommen. Vier Stellungnahmen (SPS, SBG, ASFCMP und BCMP) befürworten die Bewilligungspflicht ohne weitere Bemerkungen, zwei (alliancefinance und UVVSN) lehnen sie ab und eine (OAD FCT) erachtet sie als überflüssig. Die vier übrigen Teilnehmenden (Economiesuisse, UBOS, FH und Gyr Edelmetalle AG) beantragen, die Regelung praxisnaher zu gestalten und/oder zu vereinfachen.

### **11.2 Details zu den Stellungnahmen**

Die UVVSN begründet ihre Ablehnung insbesondere damit, dass der Handel mit Alt- und Gebrauchtwaren seit Jahrhunderten traditionell eine Tätigkeit der Fahrenden sei und dass ein Erschweren der Tätigkeit von Kleinhändlern nicht erlaube, Terrorismus oder Geldwäscherei zu bekämpfen. Es müsse weiterhin den Fahrenden überlassen sein, ob sie sich ins Handelsregister eintragen oder nicht. Nach Ansicht der UVVSN beeinträchtigt der Vorschlag ausserdem nicht nur den Altgoldankauf, der gewöhnlich in Gaststätten stattfindet, sondern auch das Schweizer Wandergewerbe bei Floh- oder Antikmärkten. Das wirke sich negativ auf die Aktivitäten der Regionen aus, die solche Märkte organisieren, und schade dem lokalen Tourismus erheblich. Die UVVSN ist deshalb der Meinung, dass die vorgeschlagenen Massnahmen in einem Land wie der Schweiz ungeeignet sind und völlig am Ziel vorbeischiessen.

Die OAD FCT stellt fest, dass parallel zum Altgoldankauf oft eine Geldwechsellätigkeit mit Anschluss an eine SRO und entsprechender Aufsicht betrieben wird. Statt eine überflüssige neue Bewilligung einzuführen, genüge es, den Altgoldhandel dem GwG zu unterstellen. Auf diese Weise würde eine Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflichten ohne Mehrkosten für die Unterstellten gewährleistet.

Sollte die Einführung einer Ankaufsbewilligung für Altedelmetalle wirklich zwingend nötig sein, so sind für Economiesuisse die Voraussetzungen und das Verfahren möglichst einfach zu gestalten. Ausnahmen seien klar zu regeln und die Voraussetzungen in einem Gesetz im formellen Sinn vorzusehen.

Für den Uhrenindustrieverband FH ist die Festsetzung und Umsetzung von zielführenden, klaren und von der Wirtschaft verstandenen Massnahmen wichtig, die die Tätigkeit von Schweizer Fabrikationsunternehmen nicht einschränken und nicht unnötig erschweren. Dem Umstand, dass der Edelmetallankauf keinen Sorgfaltspflichten unterstellt ist und für Geldwäscherei missbraucht werden könnte, müsse abgeholfen werden. Der Vorentwurf nehme aber keinerlei Unterscheidung zwischen den einzelnen Ankäuferinnen und Ankäufern vor und überlasse es dem Bundesrat festzulegen, welche Tätigkeiten bewilligungspflichtig sind, was angesichts der möglichen Auswirkungen einer solchen Norm viel zu wenig präzise sei. Insbesondere sei die Definition der Altedelmetalle sehr weit gefasst und umfasse auch zahlreiche Situationen mit inexistentem Geldwäschereirisiko. Es sei deshalb im Gesetzesentwurf selbst festzulegen, welche Situationen eine Bewilligung für den Ankauf von Altedelmetallen abdeckt. Der FH ist der Meinung, es sollte nicht ohne Grund über das für den Ankauf von «Altgold» zum Zweck des Wiederverkaufs zwingend Notwendige hinausgegangen werden.

Economiesuisse und FH verweisen auf die Praxis der FINMA, dass beispielsweise der direkte Erwerb von Bankedelmetall durch Fabrikationsunternehmen oder die Veräusserung von Bankedelmetall an Fabrikationsunternehmen zum Zwecke der Herstellung gewisser Waren nicht dem GwG unterstellt sind. Für Economiesuisse wäre wünschenswert, dass diese Praxis in einem Gesetz formell festgehalten wird.

Da Goldschmiede, Schmuckfabrikanten und Juweliergeschäfte in einer anderen Situation sind als Altgoldhändler, die gegen bar Altgold, Schmuck und Waren aus Edelmetallen an verschiedenen oft wechselnden Orten einkaufen, schlagen UBOS und Gyr Edelmetalle AG eine vereinfachte Lösung vor. Grundsätzlich sollten Goldschmiede, Schmuck- und Uhrengeschäfte mit einem eigenen Laden von der Erlangung einer Ankaufsbewilligung befreit werden.<sup>5</sup> Alle Firmen welche Altmetalle annehmen, egal ob sie über eine Ankaufsbewilligung verfügen oder davon befreit werden, müssten aber dazu verpflichtet werden, jeden Ankauf – für UBOS von mehr als 10 000 Franken pro Transaktion oder Person – zu dokumentieren. Die Ankaufsdokumentation wäre aufzubewahren und das Zentralamt für Edelmetallkontrolle (Zentralamt) hätte jederzeit die Möglichkeit, neben ihrer Metallgehaltsprüfung auch diese zu prüfen. Durch diese Vorgehensweise würden nur noch ca. 100 Firmen eine Ankaufsbewilligung benötigen, welche aber ca. 60 Prozent des angekauften Volumens in der Schweiz ausmachen. UBOS und Gyr Edelmetalle AG sind der Meinung, dass es für die davon betroffenen Marktteilnehmer kein grosser Mehraufwand wäre, die Dokumentation durchzuführen. Gleichzeitig könnten mit den vorgeschlagenen Massnahmen die gleichen gewünschten Effekte erreicht und der Nachweis der Schweiz, dass sie eine umfassende Kontrolle über den Altmetallmarkt hat, erbracht werden.

## **12 Weitere Anmerkungen und vorgeschlagene Massnahmen**

### **12.1 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue Aufsichtsbehörde im Bereich Geldwäscherei**

Die Vereinigung der Edelmetallindustrie ASFCMP ist der Ansicht, die Aufgaben des Zentralamts im Geldwäschereibereich sollten deutlich über das im Entwurf Vorgesehene hinaus erweitert werden. Sie hält eine Zentralisierung der GwG-Aufgaben beim Zentralamt insbesondere betreffend die im Bankedelmetallhandel tätigen Handelsprüfer für sehr wünschenswert. Konkret wird vorgeschlagen, dass anstelle des Regimes, das im Rahmen des Finanzinstituts-gesetzes (FINIG) vorgesehen ist, das Zentralamt – als alleinig zuständige Behörde – die Aufsicht einschliesslich im GwG-Bereich über die betreffenden Handelsprüfer übernimmt. So positioniert könnte das Zentralamt seine Aufgaben bei allfälligen künftigen Reformen auf zusätzliche Bereiche erweitern (insbesondere Menschenrechte, Überprüfung des *Sustainable Sourcing*). Die Gründe für diese Verstärkung und Bündelung der Kompetenzen beim Zentralamt und die Hintergründe laufender oder künftiger Gesetzesreformen, die die Akteure der Edelmetallindustrie direkt oder indirekt betreffen könnten, werden in der Stellungnahme der ASFCMP detailliert erläutert. Nach dem Wunsch der ASFCMP sollte, wird ihr Antrag berücksichtigt, ein Übergang vom aktuellen GwG-Regime zur Aufsicht durch das Zentralamt ermöglicht werden, ohne dass die betroffenen Handelsprüfer sich vorübergehend einer SRO anschliessen oder einer Aufsichtsorganisation nach FINIG unterstellen müssen.

### **12.2 Unterstellung zusätzlicher Bereiche unter das Geldwäschereigesetz**

Sechs Stellungnehmende (SGB, SPS, GPS, GLP, Transparency International und Public Eye) wünschen zusätzlich die Unterstellung weiterer Bereiche unter das Geldwäschereigesetz. Zu den genannten Bereichen gehören der Handel mit Immobilien, Kunst und Luxusgütern sowie die Finanz- und Anlageberatung.

---

<sup>5</sup> Für UBOS würde die Befreiung aber nur gelten, wenn die betroffenen im Handelsregister eingetragen sind und solange sie die Ankäufe ausschliesslich an den im Handelsregister vermerkten Adressen tätigen, während für Gyr Edelmetalle AG eine Eintragung im Handelsregister nicht massgebend ist.

### **12.3 Häufigkeit der Anpassung des GwG sowie Koordination der verschiedenen Gesetzesprojekte**

Neun Stellungnehmende (GLP, alliancefinance, KMU-Forum, VSV, Forum SRO, SRO SVV, SRO SLV, SRO Treuhand Suisse und OAD FCT) bemängeln die Häufigkeit der Revision des GwG und ausserdem eine ungenügende Koordination zwischen den verschiedenen Gesetzesprojekten.

### **12.4 Auswirkungen auf den Grundversorgungsauftrag**

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete und die Arbeitsgruppe Berggebiet wünschen schliesslich, dass die Auswirkungen der Geldwäschereigesetzgebung auf den Grundversorgungsauftrag zu prüfen sei.

Darüber hinaus wurde eine Vielzahl von Detailanträgen gestellt, welche ausserhalb der Massnahmen der vorliegenden Gesetzesvorlage liegen.