



19.044

## **Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes**

vom 26. Juni 2019

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 (GwG).

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer  
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

---

## Übersicht

***Die Vorlage soll einige der wichtigsten Empfehlungen aus dem vierten Länderbericht der Financial Action Task Force (FATF) zur Schweiz umsetzen, die Rechtssicherheit erhöhen und den Finanzplatz Schweiz stärken.***

### ***Ausgangslage***

*Der Bundesrat misst der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eine hohe Bedeutung bei. Vor dem Hintergrund einer sich laufend verändernden Kriminalität ist das bestehende Abwehrdispositiv der Schweiz regelmässig anzupassen. Dadurch wird der Finanzplatz Schweiz vor Missbrauch geschützt und seine Integrität als wichtiger Standortfaktor wird gewahrt.*

*Die FATF hat am 7. Dezember 2016 den vierten Länderbericht zur Schweiz veröffentlicht. Sie anerkennt die insgesamt gute Qualität des schweizerischen Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Gleichzeitig hat sie in gewissen Bereichen Schwachstellen in der Gesetzgebung und der Wirksamkeit der Vorgaben identifiziert und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Ziel dieser Vorlage ist es, einige der wichtigsten Empfehlungen aus dem Länderbericht umzusetzen. Weitere Massnahmen sollen insbesondere im Rahmen des Gesetzesprojekts des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements im Bereich der Verhütung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sowie in der Vorlage zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum über die Transparenz juristischer Personen und den Informationsaustausch für Steuerzwecke umgesetzt werden.*

*Die Schweiz befindet sich derzeit in einem intensivierten Folgeprozess, was eine höhere Frequenz der Berichterstattungspflicht zur Folge hat. Die in der Gesetzgebung festgestellten Mängel sind innerhalb von drei Jahren zu beheben. Nach fünf Jahren wird die Schweiz zudem einer Folgeprüfung in Bezug auf die Verbesserung der Wirksamkeit unterzogen.*

### ***Inhalt der Vorlage***

*Der Gesetzesentwurf sieht insbesondere die folgenden acht Hauptmassnahmen vor: Es sollen Pflichten eingeführt werden für Personen, die bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts erbringen (Beraterinnen und Berater). Des Weiteren soll die Schwelle für sorgfaltspflichtige Barzahlungen im Bereich des Edelmetall- und Edelsteinhandels gesenkt werden. Die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person soll neu explizit im Gesetz festgehalten werden, und es wird eine generelle Pflicht vorgesehen, Kundendaten zu aktualisieren. Ausserdem werden diverse Anpassungen im Bereich des Meldesystems für Verdachtsmeldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) vorgeschlagen. Verbessert werden soll auch die Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, einen Kontrollmechanismus für den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetallen einzuführen. Schliesslich soll das Zentralamt für Edelmetallkontrolle die Aufgabe einer Geldwäschereiaufsichtsbehörde übernehmen.*

---

*Für die Umsetzung der Massnahmen sind neben dem Geldwäschereigesetz auch das Zivilgesetzbuch, das Obligationenrecht, das Strafgesetzbuch, das Edelmetallkontrollgesetz und das Finanzmarktaufsichtsgesetz anzupassen.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5452</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>5457</b>
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	5457
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	5462
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	5462
1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	5462
1.3.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	5462
<b>2 Vernehmlassungsverfahren</b>	<b>5462</b>
2.1 Ergebnisse	5463
2.2 Wesentliche Anpassungen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse	5464
2.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater	5464
2.2.2 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)	5464
2.2.3 Zusätzliche Massnahme: Zentralamt für Edelmetallkontrolle neu als GwG-Aufsichtsbehörde für Edelmetallhandelsprüfer	5464
<b>3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht</b>	<b>5465</b>
3.1 Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater	5465
3.2 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung	5465
<b>4 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5466</b>
4.1 Die beantragte Neuregelung	5466
4.1.1 Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater	5466
4.1.1.1 Ausgangslage	5466
4.1.1.2 Vorgeschlagene Lösung	5467
4.1.1.3 Geprüfte und nicht übernommene Aspekte	5472
4.1.2 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel	5473
4.1.2.1 Ausgangslage	5473
4.1.2.2 Vorgeschlagene Lösung	5473
4.1.3 Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person	5474
4.1.3.1 Ausgangslage	5474
4.1.3.2 Vorgeschlagene Lösung	5475

4.1.4	Aktualisierung der Kundendaten	5475
4.1.4.1	Ausgangslage	5475
4.1.4.2	Vorgeschlagene Lösung	5476
4.1.5	Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS	5477
4.1.5.1	Ausgangslage	5477
4.1.5.2	Vorgeschlagene Lösung	5478
4.1.5.3	Geprüfter und nicht übernommener Aspekt	5481
4.1.6	Weitere Anpassungen des GwG	5481
4.1.7	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung	5486
4.1.7.1	Ausgangslage	5486
4.1.7.2	Umsetzung	5490
4.1.8	Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen	5497
4.1.8.1	Ausgangslage	5497
4.1.8.2	Vorgeschlagene Lösung	5498
4.1.9	Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde	5499
4.1.9.1	Ausgangslage	5499
4.1.9.2	Vorgeschlagene Lösung	5501
<b>5</b>	<b>Erläuterungen zu einzelnen Artikeln</b>	<b>5504</b>
5.1	Geldwäschereigesetz	5504
5.2	Zivilgesetzbuch	5529
5.3	Obligationenrecht	5533
5.4	Strafgesetzbuch	5534
5.5	Edelmetallkontrollgesetz	5534
5.6	Finanzmarktaufsichtsgesetz	5542
<b>6</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>5543</b>
6.1	Auswirkungen auf den Bund	5543
6.1.1	Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen	5543
6.1.2	Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde	5543
6.2	Auswirkungen auf die Kantone	5544
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5544
6.3.1	Standortattraktivität	5544
6.3.2	Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Wettbewerb	5544

---

6.3.3	Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Akteure	5544
6.3.3.1	Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater	5544
6.3.3.2	Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel	5546
6.3.3.3	Banken und andere Finanzintermediäre	5546
6.3.3.4	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung	5547
6.3.3.5	Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen	5548
6.3.3.6	Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde	5549
6.3.3.7	Prüfgesellschaften	5550
6.4	Umsetzungsfragen	5550
<b>7</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>5551</b>
7.1	Verfassungsmässigkeit	5551
7.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	5551
7.3	Erlassform	5551
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	5551
7.5	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	5552
7.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5552
	<b>Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) (Entwurf)</b>	<b>5555</b>

---

## Botschaft

### 1 Ausgangslage

#### 1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die Schweiz misst dem Erhalt eines integren Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Vor dem Hintergrund einer sich laufend verändernden Kriminalität passt sie ihre Gesetzgebung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung regelmässig an, um die Integrität des Finanzplatzes zu wahren und Missbrauch zu verhindern. Gleichzeitig soll die Konformität der Schweizer Gesetzgebung mit den massgebenden internationalen Standards im Geldwäschereibereich sichergestellt werden. Die Sicherstellung internationaler Konformität im Geldwäschereibereich ist eine der fünf Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz vom Oktober 2016.<sup>1</sup> Dadurch werden die Reputation der Schweiz und die Attraktivität ihres Finanzplatzes gewahrt.

Die Schweiz wirkt im Gremium *Financial Action Task Force* (FATF) (Franz. Groupe d'action financière, GAFI) seit dessen Gründung im Jahr 1989 mit. Die FATF hat Empfehlungen ausgearbeitet, die den internationalen Standard zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismus- und der Proliferationsfinanzierung bilden.<sup>2</sup> Im Rahmen von *Peer Reviews* (gegenseitigen Länderprüfungen) prüft sie regelmässig, ob die nationale Gesetzgebung ihrer Mitgliedstaaten ihren Empfehlungen entspricht. Anlässlich des vierten, 2014 eingeleiteten Prüfzyklus, werden einerseits die technische Konformität des gesetzlichen und institutionellen Dispositivs gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und andererseits erstmals dessen Wirksamkeit geprüft.

Die Schweiz wurde 2016 einer Länderprüfung im Rahmen des vierten Prüfzyklus unterzogen. Der Länderbericht der FATF zur Schweiz (nachfolgend vierter Länderbericht zur Schweiz)<sup>3</sup>, der im Oktober 2016 verabschiedet und Anfang Dezember 2016 veröffentlicht wurde, anerkennt die insgesamt gute Qualität des Schweizer Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Die Schweiz hat ihre Bemühungen jedoch fortzusetzen. In einigen Bereichen hat die FATF Schwachstellen in der Gesetzgebung und der Wirksamkeit der Vorgaben festgestellt und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Die technische Konformität der Schweiz wurde bei 9 der 40 FATF-Empfehlungen als nicht genügend bewertet.

<sup>1</sup> [www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Publicationen/Bericht\\_Finanzmarktpolitik.pdf.download.pdf/Bericht\\_Finanzmarktpolitik.pdf](http://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Publicationen/Bericht_Finanzmarktpolitik.pdf.download.pdf/Bericht_Finanzmarktpolitik.pdf)

<sup>2</sup> Internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung, Empfehlungen der FATF/GAFI, 2012; [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) > Publications > Recommendations (in Französisch und Englisch).

<sup>3</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 [www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf).

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat die Empfehlungen der FATF im Rahmen der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung<sup>4</sup> (KGGT) analysiert. Gestützt darauf hat der Bundesrat das EFD im Juni 2017 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.<sup>5</sup> Die Vernehmlassung dauerte vom 1. Juni bis zum 21. September 2018. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung werden insbesondere folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- Personen, die bestimmte Dienstleistungen erbringen, namentlich im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Sitzgesellschaften oder Trusts, sollen zukünftig Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997<sup>6</sup> (GwG) einhalten.
- Der Schwellenwert, ab dem Edelmetall- und Edelsteinhändlerinnen und -händler bei Barbezahlung Sorgfaltspflichten gemäss GwG anzuwenden haben, soll von 100 000 auf 15 000 Franken gesenkt werden. Davon ausgenommen ist der Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen, die typischerweise zum Verkauf an Endkundinnen oder Endkunden vorgesehen sind.

Die beiden ersten Massnahmen verbessern die Konformität des Schweizer Dispositivs mit der Empfehlung 22 der FATF.

- Es soll eine explizite rechtliche Grundlage für die Pflicht zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person geschaffen werden.
- Zudem soll eine generelle und explizite Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Kundenprofil) in das GwG aufgenommen werden. Sind die Daten nicht mehr aktuell, so sind sie zu aktualisieren.

Diese beiden Massnahmen sollen die Konformität der Schweizer Gesetzgebung mit der Empfehlung 10, einer grundlegenden Empfehlung der FATF, verbessern. Sie sollten ursprünglich in die Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 3. Juni 2015<sup>7</sup> (GwV-FINMA) und in die Reglemente der Selbstregulierungsorganisationen (SRO) aufgenommen werden. Ausgehend von den Ergebnissen der Anhörung zur Revision der GwV-FINMA im September 2017 wurde beschlossen, beide Massnahmen aus Gründen der Rechtssicherheit direkt im GwG zu verankern.

- Die Aufhebung des Melderechts wurde im Rahmen der Vernehmlassung abgelehnt. Das Melderecht nach Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 des Strafgesetzbuchs<sup>8</sup> (StGB) soll deshalb beibehalten werden. Zur Klärung der Differenz zwischen Melderecht und Meldepflicht soll der Begriff des «begründeten Verdachts» von Artikel 9 GwG in der Geldwäschereiverordnung vom

<sup>4</sup> Die KGGT wurde vom Bundesrat 2013 als ständige Einrichtung, bestehend aus den zuständigen Behörden im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, unter der Leitung des EFD eingesetzt.

<sup>5</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. Juni 2017:

[www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67338.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67338.html).

<sup>6</sup> SR 955.0

<sup>7</sup> SR 955.033.0

<sup>8</sup> SR 311.0

11. November 2015<sup>9</sup> (GwV) konkretisiert werden. Die Frist von 20 Tagen zur Analyse von Geldwäschereimeldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) soll ausserdem aufgehoben werden. Dafür darf der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung unter bestimmten Voraussetzungen abrechnen. Dieses Recht soll im GwG verankert werden.

- Vereine, bei denen das Risiko besteht, dass sie zur Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei missbraucht werden, sollen sich ins Handelsregister eintragen lassen. Alle eintragungspflichtigen Vereine sollen ein Mitgliederverzeichnis führen und durch eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz vertreten werden können.
- Ein Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen soll eingeführt werden. Wer gewerbsmässig solche Ankäufe tätigt, muss Sorgfalts- und Dokumentationspflichten einhalten, um die legale Herkunft der angekauften Edelmetalle sicherzustellen. Ausserdem sind eine Registrierungs- und Dokumentationspflicht für Akteure mit Handelsregistereintrag und eine Bewilligungspflicht für Akteure ohne einen solchen vorgesehen.
- Das Zentralamt für Edelmetallkontrolle (Zentralamt) der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) soll GwG-Aufsichtsbehörde der Handelsprüfer werden, die gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln. Diese Massnahme war nicht im Vorentwurf zur Änderung des GwG enthalten. Sie geht aus einer Forderung der Branche im Rahmen der Vernehmlassung hervor.

Hinzu kommen einige weniger gewichtige Änderungen des GwG, die einerseits die nationale Zusammenarbeit stärken und andererseits die Konformität mit den Empfehlungen der FATF bezüglich der internationalen Zusammenarbeit verbessern sollen. In Bezug auf die nationale Zusammenarbeit sollen die MROS und die anerkannten SRO künftig alle für die Durchsetzung des GwG benötigten Informationen austauschen können. Der zweite Punkt betrifft die Weitergabe von Informationen einer ausländischen Meldestelle an andere Behörden und Dritte durch die MROS sowie die Verwendung dieser Informationen. Eine letzte Änderung soll einen Konflikt zwischen dem Auskunftsrecht bei Datensammlungen im Zusammenhang mit Meldungen nach Artikel 34 GwG und dem Informationsverbot nach Artikel 10a GwG lösen.

Eine zusätzliche Änderung des GwG trägt einem Anliegen aus der Vernehmlassung Rechnung. Es soll eine Ausnahme zum Informationsverbot von Artikel 10a GwG zwischen einer Tochtergesellschaft in der Schweiz und ihrer Muttergesellschaft im Ausland eingeführt werden.

Aufgrund des Inkrafttretens des Geldspielgesetzes vom 29. September 2017<sup>10</sup> (BGS) am 1. Januar 2019 muss die bei der Behandlung des BGS-Entwurfs im Parlament nicht erfolgte Koordination nachgeholt werden. Konkret soll in Artikel 22a GwG (Weiterleitung von Daten über terroristische Aktivitäten) ein Verweis auf die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde der Veranstalterinnen von Grossspielen nach Artikel 105 BGS (interkantonale Behörde) aufgenommen werden.

<sup>9</sup> SR 955.01

<sup>10</sup> SR 935.51

Schliesslich sind im Hinblick auf die Einführung des neuen Datenverarbeitungssystems bei der MROS (Informationssystem goAML) per 1. Januar 2020 formelle Anpassungen des GwG erforderlich.

Die vorgeschlagenen Massnahmen führen zu Änderungen des GwG, des Zivilgesetzbuchs<sup>11</sup> (ZGB), des Obligationenrechts<sup>12</sup> (OR), des StGB, des Edelmetallkontrollgesetzes vom 20. Juni 1933<sup>13</sup> (EMKG) sowie des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007<sup>14</sup> (FINMAG).

Der Anhang zum Finanzinstitutsgesetz vom 15. Juni 2018<sup>15</sup> (FINIG) führt zu Änderungen des GwG, des EMKG und des FINMAG. Obwohl diese Änderungen vor dem vorliegenden Gesetzesentwurf in Kraft treten – im Prinzip per 1. Januar 2020 –, werden sie hier bereits berücksichtigt, auch wenn es sich zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Botschaft noch nicht um geltendes Recht handelt. Auf diese Weise können die sukzessiven Gesetzesänderungen der drei Gesetze koordiniert werden. In diesem Zusammenhang wird im GwG bestätigt, dass die Kompetenz der FINMA zu aufsichtsrechtlichen Massnahmen gegen Finanzintermediäre, die die Pflicht zum Anschluss an eine SRO verletzen, nach dem Inkrafttreten des FINIG unverändert bleibt. Wie im Gesetzesentwurf für die SRO vorgesehen, sollen ausserdem auch die in Artikel 61 FINIG genannten Aufsichtsorganisationen nach Artikel 43a FINMAG Informationen mit der MROS austauschen können.

Mit der Vorlage werden einige der wichtigsten Empfehlungen des Länderberichts umgesetzt. Weitere Massnahmen wurden bereits im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität<sup>16</sup> vorgeschlagen. Dieser Bundesbeschlusssentwurf wurde am 14. September 2018 vom Bundesrat verabschiedet. Diese Massnahmen betreffen insbesondere die internationale Zusammenarbeit der MROS sowie die Rechtshilfe.

Am 22. November 2018 hat der Bundesrat den Entwurf eines Bundesgesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke<sup>17</sup> verabschiedet. Er schlägt darin Massnahmen für mehr Transparenz der juristischen Personen vor. Dazu gehören Sanktionen bei Verstössen gegen die Pflicht zur Meldung der wirtschaftlich berechtigten Person oder die Pflicht zur Führung von Verzeichnissen über die Aktionärinnen und Aktionäre oder die wirtschaftlich Berechtigten. Der Gesetzesentwurf sieht zudem vor, dass Inhaberaktien nur zulässig sind, wenn die Gesellschaft Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert hat oder die Inhaberaktien als Bucheffekten ausgestaltet sind.

Um die festgestellten Schwachstellen bezüglich der Sorgfaltspflichten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Schwellenwert für gelegentliche Transaktionen, zu beheben, sind Änderungen der GwV-FINMA, der Geldwäschereiverordnung der

<sup>11</sup> SR 210

<sup>12</sup> SR 220

<sup>13</sup> SR 941.31

<sup>14</sup> SR 956.1

<sup>15</sup> AS 2018 5247

<sup>16</sup> BBI 2018 6525

<sup>17</sup> BBI 2019 339

Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) vom 24. Juni 2015<sup>18</sup> (GwV-ESBK), der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken 2016<sup>19</sup> (VSB 16) sowie der Reglemente der SRO nötig. Die teilrevidierte GwV-FINMA wird am 1. Januar 2020 gleichzeitig mit der neuen VSB 20 in Kraft treten.<sup>20</sup> Die neue GwV-ESBK vom 12. November 2018 ist gleichzeitig mit dem BGS am 1. Januar 2019 in Kraft getreten.

Schliesslich wurden zur Umsetzung der Empfehlungen des vierten Länderberichts zur Schweiz auch mehrere Analyseberichte erarbeitet. Dazu gehören der Bericht der KGGT vom 28. Juni 2017 über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Non-Profit-Organisationen (NPOs)<sup>21</sup>, die Übersicht der KGGT über den Zugang zu den Grundbuchdaten in der Schweiz vom 11. September 2017<sup>22</sup>, der im Juni 2018 publizierte Bericht der KGGT zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen<sup>23</sup> sowie die im Dezember 2018 veröffentlichten Berichte der KGGT über das Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets und Crowdfunding<sup>24</sup> bzw. über die Bargeldverwendung und deren Missbrauchsrisiken für die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz<sup>25</sup>. Mit weiteren Massnahmen werden die Statistiken zur Messung der Wirksamkeit des Schweizer Dispositivs insbesondere hinsichtlich der Strafverfolgung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, der Einziehung und der Rechtshilfe verbessert.

Die Schweiz befindet sich derzeit in einem intensivierten Folgeprozess. Sie muss die FATF regelmässig über die Fortschritte informieren. Die FATF erwartet, dass bis Februar 2020 ein Grossteil der festgestellten Mängel im Bereich der technischen Konformität behoben ist. Berücksichtigt werden nur bis dahin in Kraft gesetzte und anwendbare gesetzliche oder reglementarische Massnahmen. 2021 wird die Schweiz einer Folgeprüfung zur Wirksamkeit ihrer Vorgaben unterzogen. Damit sie aus dem intensivierten Folgeprozess ausscheidet, ist eine Verbesserung der Konformität mit der Empfehlung 10 der FATF unabdingbar.

Insgesamt muss die Schweiz, auch wenn sie bereits über ein qualitativ gutes Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verfügt, sowohl die technische Konformität mit dem FATF-Standard als auch die Wirksamkeit der Vorgaben mit zusätzlichen Massnahmen verbessern. Dieses Ziel wird mit den obgenannten Massnahmen erreicht. Der Bundesrat hat bei der Erarbeitung der vorgeschlagenen Massnahmen allen relevanten Faktoren Rechnung getragen und den ihm zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum genutzt. Ein robustes und

18 SR 955.021

19 [http://shop.sba.ch/1000020\\_d.pdf](http://shop.sba.ch/1000020_d.pdf)

20 Vgl. Medienmitteilung der FINMA vom 18. Juli 2018 [www.finma.ch/de/news/2018/07/20180718-mm-gwv-finma/](http://www.finma.ch/de/news/2018/07/20180718-mm-gwv-finma/) sowie Medienmitteilung der Schweizerischen Bankiervereinigung vom Juli 2018 [www.swissbanking.org/de/medien/news/vsb-20-revidierte-standesregeln-im-bereich-der-geldwaeschereibekaempfung](http://www.swissbanking.org/de/medien/news/vsb-20-revidierte-standesregeln-im-bereich-der-geldwaeschereibekaempfung).

21 [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48921.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48921.pdf)

22 [www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/finanzplatzintegritaet.html](http://www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/finanzplatzintegritaet.html) (siehe Berichte)

23 [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf)

24 [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55111.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55111.pdf)

25 [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55177.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55177.pdf)

wirksames System ist eine Voraussetzung, damit die Schweiz ihren bedeutenden Finanzplatz vor Missbrauch für kriminelle Zwecke schützen kann.

## **1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung**

Die Ausführungen zu den gewählten Lösungen und den allfälligen geprüften Alternativen befinden sich unter den Ziffern 4.1.1 bis 4.1.9 bei der jeweils vorgeschlagenen Massnahme.

## **1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

### **1.3.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019<sup>26</sup> noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019<sup>27</sup> angekündigt. Anfang 2016 hatte die FATF-Länderprüfung erst begonnen. Zu diesem Zeitpunkt war nicht vorhersehbar, in welchen Bereichen die FATF der Schweiz zusätzliche Massnahmen empfehlen würde, um die Konformität ihres Dispositivs gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit den FATF-Empfehlungen zu verbessern.

### **1.3.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates**

Sowohl das Vorgehen nach einem risikobasierten Ansatz als auch das Sicherstellen der internationalen Konformität im Geldwäschereibereich entsprechen den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats.<sup>28</sup>

## **2 Vernehmlassungsverfahren**

Vom 1. Juni bis zum 21. September 2018 war die Vorlage zur Änderung des Geldwäschereigesetzes Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Insgesamt sind 79 Stellungnahmen eingegangen. Stellung genommen haben 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.

<sup>26</sup> BBl 2016 1105

<sup>27</sup> BBl 2016 5183

<sup>28</sup> Siehe Bericht des Bundesrats vom Oktober 2016 «Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz»  
[www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html).

Die Vernehmlassungsvorlage sah, neben diversen Anpassungen von geringerer Tragweite, die folgenden sieben Hauptmassnahmen vor:

- a. Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater,
- b. Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel,
- c. Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person,
- d. Aktualisierung der Kundendaten,
- e. Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS,
- f. Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung,
- g. Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen.

## 2.1 Ergebnisse

Die vorgeschlagenen Massnahmen wurden von den Stellungnehmenden im Grundsatz mehrheitlich begrüsst. Im Bereich von zwei Massnahmen (a und e) bestanden jedoch massgebliche Differenzen. Ausserdem wurde eine zusätzliche Massnahme vorgeschlagen.

Die Massnahme zu den Beraterinnen und Beratern (a) wurde kontrovers diskutiert. Von den betroffenen Akteuren wurde sie fast ausschliesslich abgelehnt. Unter anderem wurde kritisiert, dass auch Dienstleistungen für operative Gesellschaften von der Massnahme erfasst werden. Gleich viele Teilnehmende, unter anderem die Hälfte der stellungnehmenden Kantone sowie Vertreter aus dem Bereich der Finanzintermediäre, haben sich allerdings explizit positiv zur Massnahme geäussert und darüber hinaus zusätzlich die Einführung mindestens einer Meldepflicht, wenn nicht gar einer Aufsicht gefordert.

Kritisch geäussert haben sich die Teilnehmenden des Weiteren zu zwei Aspekten, die im Rahmen der Anpassung des Meldesystems für Geldwäschereimeldungen (e) vorgeschlagen wurden. Die Finanzintermediäre und ihre Verbände sowie die SRO haben sich geschlossen gegen die Aufhebung sowohl des Melderechts als auch der Bearbeitungsfrist der Geldwäschereimeldungen durch die MROS ausgesprochen.

Ausserdem wurde vom Verband der Edelmetallhersteller und -händler (ASFCMP), unabhängig von den Empfehlungen der FATF, eine zusätzliche Massnahme vorgeschlagen. Die Branche wünscht, dass das Zentralamt diejenigen Handelsprüfer beaufsichtigt, die als Bankedelmetallhändler dem GwG unterstellt sind, und schlägt diese Lösung anstelle des mit dem Inkrafttreten des FINIG vorgesehenen Regimes mit einer Aufsicht durch die FINMA unter Beizug einer Aufsichtsorganisation vor.

## **2.2 Wesentliche Anpassungen aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse**

Eine Vielzahl von Anträgen der Stellungnehmenden konnte übernommen werden, ohne die Konformität mit dem FATF-Standard zu beeinträchtigen. In zwei Bereichen wurden aufgrund der Stellungnahmen massgebliche Anpassungen vorgenommen. Ausserdem wurde die Gesetzesvorlage auf Wunsch des ASFCMP mit einer zusätzlichen Massnahme ergänzt.

### **2.2.1 Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater**

Die Massnahme zu den Beraterinnen und Beratern wird zusätzlich mit einer Meldepflicht ergänzt. Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare sollen jedoch lediglich dann von der Meldepflicht betroffen sein, wenn sie im Rahmen der Dienstleistung eine Finanztransaktion ausführen. Gleichzeitig wird der Geltungsbereich auf Dienstleistungen für Sitzgesellschaften eingeschränkt.

### **2.2.2 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)**

Um den Stellungnahmen aus der Vernehmlassung Rechnung zu tragen, soll, anders als ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagen, das Melderecht beibehalten werden. Die Differenz zwischen Meldepflicht und Melderecht soll geklärt werden, indem der Begriff des begründeten Verdachts, wie er im Rahmen der Meldepflicht verwendet wird, in der Geldwäschereiverordnung genauer umschrieben wird. Des Weiteren wird die Bearbeitungsfrist der MROS für Geldwäschereimeldungen zwar wie vorgeschlagen aufgehoben; es wird jedoch eine neue Frist von 40 Arbeitstagen eingeführt, nach welcher die meldenden Akteure die Geschäftsbeziehung unter Wahrung eines sogenannten *Paper Trails* abbrechen dürfen, falls die MROS die Meldung nicht an eine Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet hat.

### **2.2.3 Zusätzliche Massnahme: Zentralamt für Edelmetallkontrolle neu als GwG-Aufsichtsbehörde für Edelmetallhandelsprüfer**

Auf Wunsch der Branche wird neu vorgeschlagen, dass das Zentralamt die Funktion der Geldwäschereiaufsicht für Handelsprüfer übernimmt, die als Bankedelmetallhändler dem GwG unterstellt sind.

### **3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht**

Im vorliegenden Kapitel wird für die beiden Massnahmen, die neue Akteure in die Pflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aufnehmen, kurz aufgezeigt, welche Massnahmen im internationalen Vergleich bestehen, in erster Linie im angrenzenden Ausland sowie in weiteren EU-Mitgliedstaaten.

#### **3.1 Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater**

Die Richtlinie (EU) 2015/849<sup>29</sup> hat die Empfehlung 22 der FATF bezüglich Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 3 Buchstabe b umgesetzt. Diesbezüglich wurden diverse europäische Staaten verglichen. Zu den betrachteten Ländern zählen Deutschland, das Vereinigte Königreich, Luxemburg, Frankreich, Österreich, Liechtenstein, Belgien, Spanien, Italien und die Niederlande. Alle genannten Staaten, mit Ausnahme der Niederlande, haben eine entsprechende Bestimmung ins nationale Recht integriert.

#### **3.2 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung**

Auf europäischer Ebene sind vor allem zwei Systeme der Vereinsbildung verbreitet. Das eine setzt für die Vereinsgründung eine Meldung bei einer staatlichen Stelle mit der Eingabe gewisser Dokumente voraus. Die Unterlagen müssen die Statuten, die Tätigkeit, die der Verein ausüben will, und die Liste der zur Vereinsführung berechtigten Personen enthalten. Dies ermöglicht ein nationales oder regionales Register der Vereine und eine stärkere Aufsicht bei bestimmten Risiken. Ausserdem können die Behörden Statistiken über die Verwendung dieser Art juristischer Person erstellen. Das System wird unter anderem in Belgien, Spanien und Österreich angewendet.

Das zweite, beispielsweise in Frankreich, Deutschland oder Italien verbreitete System, unterscheidet zwischen zwei Arten von Vereinen: Vereine mit Rechtspersönlichkeit und solche ohne. Letztere sind keine juristischen Personen; jede Rechtshandlung muss deshalb von einem Mitglied persönlich vorgenommen werden. Solche Vereine können nicht direkt Verträge abschliessen, Vermächtnisse erhalten, auf das Bankensystem zugreifen und Geld transferieren. Um die Rechtspersönlichkeit zu erlangen, müssen Vereine verschiedene Voraussetzungen erfüllen. Dazu

<sup>29</sup> Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73.

gehört hauptsächlich die Pflicht, sich bei einer staatlichen Stelle eintragen zu lassen. Nach Einreichung der Statuten und der Liste der Leitungsorgane ist der Verein eine juristische Person. Dieses System wird oft mit zusätzlichen Bedingungen und Pflichten für Vereine kombiniert, die bestimmte Arten von Geschäften tätigen oder Vorteile erhalten. In Frankreich beispielsweise muss ein Verein, der grosse Spenden entgegennehmen oder Verträge abschliessen will, als gemeinnützig anerkannt sein, was an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft ist. In Deutschland setzt die Steuerbefreiung von Vereinen eine detaillierte Prüfung durch die Steuerbehörde voraus, die ausdrücklich kontrolliert, dass keine Terrorismusfinanzierung vorliegt. In Italien muss ein Verein, der Beträge über 1000 Euro transferieren will, einen Finanzintermediär beiziehen. Diese Systeme werden auch mit der Führung eines nationalen Registers der eingetragenen Vereine mit Rechtspersönlichkeit kombiniert. Änderungen der Organisation oder der Statuten müssen der staatlichen Stelle gemeldet werden, die für die Eintragung zuständig ist.

## **4 Grundzüge der Vorlage**

### **4.1 Die beantragte Neuregelung**

#### **4.1.1 Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater**

##### **4.1.1.1 Ausgangslage**

#### **Empfehlungen der FATF und vierte Länderprüfung zur Schweiz**

Die Empfehlung 22 der FATF regelt die Sorgfaltspflichten für Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors. Buchstabe d der Empfehlung sieht Pflichten für bestimmte Tätigkeiten von Anwälten, Notaren, anderen unabhängigen Rechtsberufen sowie Buchhaltern vor. Buchstabe e erfasst Tätigkeiten von sogenannten *trust and company service providers*. Das Schweizer Recht knüpft für die Anwendung der Pflichten nach GwG an die Tätigkeit als Finanzintermediär an. Einzelne Tätigkeiten nach Empfehlung 22 können bereits unter die Tätigkeit als Finanzintermediär subsumiert werden. Nicht abgedeckt sind jedoch Geschäfte gemäss Buchstabe d im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Ausführung (i) der Gründung, Führung oder Verwaltung von juristischen Personen und Rechtskonstruktionen, (ii) der Beschaffung von Mitteln in demselben Zusammenhang, (iii) des Kaufs oder Verkaufs von Geschäftseinheiten sowie (iv) des Kaufs oder Verkaufs von Immobilien. Ebenfalls nicht abgedeckt vom GwG sind die folgenden Tätigkeiten gemäss Buchstabe e: (i) eine Adresse oder Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft oder eine andere juristische Person oder Rechtskonstruktion zur Verfügung zu stellen und (ii) die Funktion eines nominellen Anteilseigners (*nominee shareholder*) auszuüben oder einer anderen Person zu dieser Funktion zu verhelfen. Im Zusammenhang mit den aufgeführten Tätigkeiten spricht die Empfehlung von *prepare for or carry out transactions for their client*. Die Bezeichnung *transaction* ist dabei nicht zu verwechseln mit der Finanztransaktion, welche in den Empfehlungen der FATF als

*financial transaction* bezeichnet wird.<sup>30</sup> Die Schweiz sieht bis zum jetzigen Zeitpunkt keine Pflichten gemäss GwG für die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit oben aufgeführten Tätigkeiten vor, obwohl es sich nicht um neue Empfehlungen handelt.

Bereits 2005 sowie im Folgebericht 2009 anlässlich des dritten Länderberichts zur Schweiz hat die FATF Mängel in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlung 22 beanstandet, insbesondere betreffend Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften oder Rechtskonstruktionen. Der vierte Länderbericht der FATF zur Schweiz, der am 7. Dezember 2016 publiziert wurde, nimmt diese Kritik erneut auf und enthält darüber hinaus eine explizite Empfehlung zu diesem Thema.

### **Panama-Papers-Enthüllungen**

Am 3. April 2016 hat ein internationaler Zusammenschluss von Investigativjournalistinnen und -journalisten vertrauliche Unterlagen einer panamaischen Anwaltskanzlei veröffentlicht. Die veröffentlichten Unterlagen sollen sowohl legale Strategien der Steuervermeidung als auch Steuer- und Geldwäschereidelikte sowie andere Straftaten durch Kundinnen und Kunden dieser Kanzlei aufdecken. Gemäss den Angaben der Journalistinnen und Journalisten befanden sich unter den 14 000 involvierten Banken, Anwaltskanzleien und anderen Dienstleistern insgesamt 1200 Schweizer Unternehmen, die an der Gründung von Offshore-Gesellschaften, vorwiegend in Panama, beteiligt waren. Gemäss der Berichterstattung waren lediglich aus Hongkong und Grossbritannien mehr Unternehmen in die Vorfälle verwickelt. Die Enthüllungen haben in der Schweiz zu einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen geführt, die insbesondere eine verstärkte Regulierung in diesem Zusammenhang fordern. Es besteht folglich neben der internationalen Aufmerksamkeit auch ein innenpolitisches Interesse an entsprechenden Massnahmen.

#### **4.1.1.2 Vorgeschlagene Lösung**

Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften oder Trusts sind bereits gemäss der bestehenden Regulierung immer dann dem GwG unterstellt und beaufsichtigt, wenn dabei fremde Vermögenswerte angenommen oder aufbewahrt werden oder wenn geholfen wird, diese anzulegen oder zu übertragen. Ebenfalls dem GwG unterstellt ist das Halten einer Organstellung in einer Sitzgesellschaft (Art. 6 Abs. 1 Bst. d GwV). Bei den genannten Tätigkeiten handelt es sich um die Tätigkeiten eines Finanzintermediärs. Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts, in welche keine Finanzflüsse involviert sind, sind gemäss geltendem Recht nicht dem GwG unterstellt. Aufgrund der jüngsten Erfahrungen und der internationalen Entwicklungen wird eine Unterstellung auch dieser Tätigkeiten als notwendig erachtet. Neu wird folglich vorgeschlagen, für spezifische Dienstleistungen im Zusammenhang mit nicht operativ tätigen Gesellschaften oder Trusts sowie für die Funktion des nominalen Anteilseigners Pflichten gemäss GwG einzuführen. Dadurch wird eine neue

<sup>30</sup> Siehe dazu beispielsweise Empfehlung 22 oder 23 jeweils Buchstabe a.

Kategorie von Personen geschaffen, die als «Beraterinnen und Berater» bezeichnet werden und neben den Finanzintermediären und den Händlerinnen und Händlern dem GwG unterstehen. Der Begriff der Beraterin oder des Beraters wird lediglich dazu verwendet, die neu erfassten Tätigkeiten unter einem Oberbegriff zu vereinen. Es soll in der Folge keinesfalls jegliche Beratungstätigkeit dem GwG unterstehen, während die erfassten Tätigkeiten teilweise über die umgangssprachliche Bedeutung der Beratung hinausgehen. Massgeblich ist einzig die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit den gemäss Gesetzestext beschriebenen Tätigkeiten. Mit der entsprechenden Erweiterung des Geltungsbereichs wird der Kritik des vierten Länderberichts zur Schweiz begegnet, der entsprechende internationale Standard erfüllt und den in parlamentarischen Vorstössen geäusserten innenpolitischen Anliegen Rechnung getragen. Vorgeschlagen wird, wie bereits für die Händlerinnen und Händler, ein im Vergleich zu den Finanzintermediären erleichtertes Regime, das eine Prüf- und eine Meldepflicht, jedoch keine Beaufsichtigung vorsieht. Mit der Prüfpflicht für die den Pflichten gemäss GwG unterliegenden Dossiers wird die Wirksamkeit der Vorgaben sichergestellt. Mit der Meldepflicht wird die Konsistenz mit dem Regime der Händlerinnen und Händler sowie die Möglichkeit der strafrechtlichen Verfolgung sichergestellt. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Dienstleistungen, wenn sie von einer Anwältin oder einem Anwalt, einer Notarin oder einem Notar erbracht werden, immer dann von der Meldepflicht ausgenommen sind, wenn sie entweder keine Finanztransaktion umfassen oder die zu meldenden Informationen dem Berufsgeheimnis unterliegen. Diese Ausnahme gilt lediglich für die Pflicht zur Meldung, nicht aber für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten.

### **Geltungsbereich**

Um dem Risiko einer allfälligen Verschiebung von kriminellen Aktivitäten von einer Berufsgruppe in eine andere vorzubeugen und um die Benachteiligung von gewissen Branchen zu vermeiden, wird vorliegend ein *tätigkeitsbezogener Ansatz* vorgeschlagen. Die Sorgfaltspflichten gelten in der Folge für alle natürlichen und juristischen Personen, die eine entsprechende Dienstleistung erbringen, unabhängig von ihrem Berufsstand.

In derselben Weise wie bei den Händlerinnen und Händlern soll auch für die neue Kategorie lediglich eine auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit die Pflichten auslösen. Es wird somit lediglich die *gewerbliche Erbringung der Dienstleistung* vom Geltungsbereich erfasst.

#### *Vom Geltungsbereich erfasste Tätigkeiten*

Den Empfehlungen der FATF entsprechend wird sowohl das *Vorbereiten als auch das Ausführen* der Geschäfte erfasst. In der Folge bedingt beispielsweise bereits das Erstellen eines Konzepts Sorgfaltspflichten. Eine solche Lösung ist sinnvoll, da die Ausarbeitung respektive das Erstellen eines Konzepts das Kernstück einer entsprechenden Beratung darstellen und auch unabhängig vom eigentlichen Akt erbracht werden können. Der Geltungsbereich umfasst das Vorbereiten oder Ausführen der Geschäfte im Zusammenhang der Gründung, Führung oder Verwaltung von Sitzgesellschaften oder Trusts sowie die Organisation der Mittelbeschaffung in diesem Zusammenhang. Des Weiteren werden der Kauf und Verkauf einer Sitzgesellschaft

sowie die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Sitzgesellschaft oder einen Trust erfasst. Schliesslich soll auch die Ausübung der Funktion eines nominellen Anteilseigners die Pflichten auslösen. Detailliertere Ausführungen zu den verschiedenen Tätigkeiten sind unter den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln zu finden.

### *Risikobasierter Ansatz*

Die Empfehlung 22 der FATF unterscheidet nicht zwischen operativ tätigen und nicht operativ tätigen Gesellschaften. Der Gesetzesentwurf verfolgt jedoch einen risikobasierten Ansatz. Dienstleistungen bezüglich risikoärmerer Gesellschaften sollen, wo immer möglich, vom Geltungsbereich ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund wird vorliegend zwischen operativ tätigen und nicht operativ tätigen Gesellschaften unterschieden.

Für nicht operativ tätige Gesellschaften wird gemäss ständiger Praxis der FINMA der Begriff der Sitzgesellschaft verwendet. Sitzgesellschaften werden in erster Linie dazu verwendet, Vermögens- oder Sachwerte zu halten oder zu verwalten. Sie werden des Weiteren regelmässig zur Errichtung von komplexen Gesellschaftsstrukturen genutzt. Die Verwendung einer Sitzgesellschaft ermöglicht dem Eigentümer von Vermögenswerten eine gewisse Anonymität. Dieser hat die Möglichkeit, aufgrund der Nutzung einer Sitzgesellschaft beispielsweise im Zusammenhang mit Kontoverbindungen oder beim Abschluss von Geschäften nicht mit seinem eigenen Namen, sondern mit dem Namen der Sitzgesellschaft aufzutreten, an welcher er wirtschaftlich berechtigt ist. Werden zusätzlich komplexe Gesellschaftsstrukturen genutzt, so wird die Transparenz weiter verringert. Aus diesen Gründen ist bei Sitzgesellschaften im Vergleich zu operativ tätigen Instituten von einem erhöhten Risiko auszugehen. Zu diesem Schluss kommt auch der am 1. Juni 2018 publizierte Bericht «Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen» der KGGT anlässlich seiner Risikoanalyse.<sup>31</sup> Einem risikobasierten Ansatz folgend, sollen Sitzgesellschaften vom Geltungsbereich erfasst werden. Operativ tätige Gesellschaften stellen vergleichsweise ein tieferes Risiko dar und sollen daher, wie auch von zahlreichen Teilnehmenden anlässlich der Vernehmlassung gewünscht, von der Massnahme ausgenommen werden.

Bezüglich der erfassten Rechtsformen folgt der Gesetzesentwurf grundsätzlich dem FATF-Standard und ist im Einklang mit der entsprechenden Richtlinie (EU) 2015/849. Um eine Vorlage mit klaren Regelungen und eindeutigen Begriffen zu schaffen, wurde die internationale Terminologie an die Begrifflichkeiten der Schweizer Gesetzgebung angepasst. Es werden in der Folge die Begriffe Gesellschaften, Sitzgesellschaften sowie Trusts im Sinne des Haager Übereinkommens vom 1. Juli 1985<sup>32</sup> über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung verwendet.

<sup>31</sup> Siehe Kapitel 7, Schlussfolgerungen des Berichts  
([www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf](http://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52564.pdf)).  
<sup>32</sup> SR 0.221.371

## **Pflichten für Beraterinnen und Berater**

Das GwG wird mit einem neuen Abschnitt ergänzt, der die Sorgfaltspflichten und die organisatorischen Massnahmen für Beraterinnen und Berater regelt. Darüber hinaus werden die bereits bestehende Meldepflicht für Finanzintermediäre sowie Händlerinnen und Händler und die bereits bestehende Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler auf die Beraterinnen und Berater ausgedehnt.

### *Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater*

Die Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater orientieren sich in ihren Grundzügen an den bestehenden Sorgfaltspflichten für Händlerinnen und Händler. Sie enthalten eine Identifizierungspflicht, die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, eine Dokumentationspflicht sowie die Pflicht zur Abklärung der Hintergründe und des Zwecks der erbrachten Dienstleistung.

### *Organisatorische Massnahmen*

Um die Einhaltung der Pflichten intern sicherzustellen, wird vorgeschlagen, auch für Beraterinnen und Berater insbesondere die Pflicht einzuführen, für eine genügende Ausbildung des Personals zu sorgen und interne Kontrollen durchzuführen. Die bereits bestehende Regel für Finanzintermediäre in Artikel 8 GwG wird sinngemäss übernommen. Diese Massnahme ist wichtig für den Nachweis der Wirksamkeit der Vorgaben.

### *Prüfpflicht für Beraterinnen und Berater*

Um im Rahmen einer Prüfung durch die FATF die Wirksamkeit der Vorgaben zu belegen, bestehen unterschiedliche Möglichkeiten. Eine Möglichkeit besteht in der Unterstellung unter eine Aufsichtsbehörde oder eine Selbstregulierungsorganisation. Diese überwacht die Erfüllung der Pflichten bei den unterstellten Akteuren und stellt so deren Einhaltung sicher. Da es sich dabei um eine sehr umfassende Lösung handelt, wird wie bereits für die Händlerinnen und Händler davon abgesehen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Einführung einer Prüfpflicht. Dabei wird die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch ein Revisionsunternehmen bei den Akteuren vor Ort geprüft. Bei der Prüfpflicht handelt es sich um eine weniger umfassende, einfache und trotzdem wirkungsvolle Massnahme. Aus diesem Grund wird für die Beraterinnen und Berater die Einführung einer solchen vorgeschlagen. Die bereits bestehende Bestimmung zur Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler soll auf Beraterinnen und Berater ausgeweitet werden.

Darüber hinaus sieht der Gesetzesentwurf für das Revisionsunternehmen ebenfalls eine Meldepflicht an die MROS vor. Eine solche besteht immer dann, wenn eine Beraterin oder ein Berater ihrer oder seiner Meldepflicht nicht nachkommt und das Revisionsunternehmen den begründeten Verdacht hat, dass die erbrachte Dienstleistung im Zusammenhang steht mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung, einer kriminellen Organisation oder Vermögenswerten aus einem Verbrechen oder einem qualifizierten Steuervergehen. Besteht für die Beraterin oder den Berater keine Meldepflicht, zum Beispiel, weil die zu meldenden Daten dem Berufsgeheimnis unterliegen, so kann auch keine Verletzung der Meldepflicht vorliegen.

Um das Berufsgeheimnis auch im Rahmen der Prüfungen durch das Revisionsunternehmen zu wahren, kann die Beraterin oder der Berater die Prüfungen durch einen ebenfalls dem Berufsgeheimnis unterstehenden Prüfenden ausführen lassen. Eine solche Praxis besteht bereits im Zusammenhang mit den Aufsichtsprüfungen von Anwältinnen, Anwälten, Notarinnen und Notaren, die dem Berufsgeheimnis unterstehen und als Finanzintermediäre tätig sind. Dabei gelten gemäss Artikel 11k der Revisionsaufsichtsverordnung vom 22. August 2007<sup>33</sup> (RAV) für prüfende Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare spezielle Zulassungsbedingungen für Prüfungen nach dem GwG. Eine solche Lösung soll auch für die Prüfungen der Beraterinnen und Berater geschaffen werden. Im Zusammenhang mit der Zulassung von Beraterinnen und Beratern als Prüfgesellschaften nach Artikel 2 Buchstabe a Ziffer 2 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005<sup>34</sup> (RAG) ist des Weiteren zu beachten, dass eine bewilligungspflichtige Tätigkeit als Ausschlussgrund für eine solche Zulassung gilt (Art. 9a Abs. 1 Bst. c RAG). Beraterinnen und Berater unterstehen jedoch keiner Aufsicht und üben somit keine bewilligungspflichtige Tätigkeit aus. Es besteht folglich kein Konflikt zwischen der Tätigkeit als Beraterin und Berater und der gleichzeitigen Zulassung als Revisionsunternehmen.

Um sicherzustellen, dass Revisionsunternehmen keine negativen Konsequenzen im Zusammenhang mit einer Meldung zu befürchten haben, wurde des Weiteren der Straf- und Haftungsausschuss, der für Finanzintermediäre bereits explizit im GwG festgehalten ist, auf die Revisionsunternehmen ausgedehnt.

#### *Meldepflicht für Beraterinnen und Berater*

Die bestehende Bestimmung zur Meldepflicht für Finanzintermediäre sowie Händlerinnen und Händler wird ausgedehnt auf Beraterinnen und Berater. Damit wird, wie in einem grossen Teil der Stellungnahmen anlässlich der Vernehmlassung gefordert, ein konsistentes Regime über die unterschiedlichen Kategorien sichergestellt. Die Einführung einer Pflicht zur Meldung von Verdachtsfällen an die MROS und die damit verbundene Möglichkeit der MROS, Informationen bei weiteren betroffenen Akteuren einzuholen, verbessert des Weiteren die Wirksamkeit der Vorgaben und die Möglichkeit der Strafverfolgung. Die bezüglich des Berufsgeheimnisses bereits bestehende Ausnahme im Bereich der Tätigkeit der Finanzintermediäre ist auch auf die neu unterstellten Dienstleistungen der Beraterinnen und Berater anwendbar. Eine Ausnahme von der Meldepflicht besteht folglich immer dann, wenn die Dienstleistung von einer Anwältin oder einem Anwalt, einer Notarin oder einem Notar erbracht wird und die zu meldenden Daten dem Berufsgeheimnis unterliegen. Darüber hinaus wird eine zweite und neue Ausnahme ergänzt. Diese besagt, dass keine Pflicht zur Meldung besteht, wenn im Rahmen der Tätigkeit keine Finanztransaktion im Namen oder auf Rechnung einer Kundin oder eines Kunden ausgeführt wird. Eine Meldepflicht besteht im Umkehrschluss lediglich dann, wenn anlässlich der Tätigkeit eine Finanztransaktion für die Kundin oder den Kunden ausgeführt wird und die zu meldenden Daten nicht vom Berufsgeheimnis erfasst sind. Die beiden genannten Ausnahmen sind ebenfalls in den Empfehlungen der FATF vorgesehen.

<sup>33</sup> SR 221.302.3

<sup>34</sup> SR 221.302

## **Strafnormen**

### *Verletzung der Prüfpflicht*

Das geltende Recht sieht für die Verletzung der Prüfpflicht der Händlerinnen und Händler eine Strafnorm im GwG vor. Um die Einhaltung der vorgeschlagenen Prüfpflicht auch für Beraterinnen und Berater sicherzustellen, ist die zugehörige Strafnorm auf die neue Kategorie auszuweiten.

### *Verletzung der Meldepflicht*

Die Strafbestimmung zur Verletzung der Meldepflicht im GwG gilt neu und automatisch mit der Ausdehnung der Meldepflicht auf die neue Kategorie auch für Beraterinnen und Berater.

## **4.1.1.3 Geprüfte und nicht übernommene Aspekte**

### *Aufsicht durch FINMA oder SRO*

Die Unterstellung unter eine Aufsicht stellt eine umfassende Lösung dar. Für Beraterinnen und Berater soll eine einfache, jedoch trotzdem wirkungsvolle Lösung geschaffen werden. Wie bereits ausgeführt, stellt die Einführung einer Prüfpflicht eine effektive und verhältnismässige Massnahme zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Sorgfaltspflichten dar. Es ist des Weiteren zu beachten, dass derzeit lediglich die Finanzintermediäre einer Aufsicht unterstehen. Aus diesen Gründen soll auf eine Unterstellung der Beraterinnen und Berater unter eine Aufsicht verzichtet und ein Regime geschaffen werden, das mit jenem für Händlerinnen und Händler konsistent ist.

### *Sorgfaltspflichten für das Vorbereiten oder Ausführen eines Geschäfts im Zusammenhang mit einem Kauf oder Verkauf von Immobilien für Dritte*

Die Empfehlung 22 der FATF sieht ebenfalls für Dienstleistungen im Zusammenhang mit einem Kauf oder Verkauf von Immobilien Sorgfaltspflichten vor. Der Immobilienhandel ist in der Schweiz bereits weitgehend vom bestehenden Geltungsbereich des GwG erfasst. Barzahlungen von mehr als 100 000 Franken im Zusammenhang mit dem Kauf oder Verkauf einer Immobilie lösen gemäss geltendem Recht Sorgfaltspflichten aus oder müssen über einen Finanzintermediär abgewickelt werden. Finanzintermediäre sind des Weiteren verpflichtet, Sorgfaltspflichten bezüglich eingebrachter Vermögenswerte einzuhalten und unter anderem deren Herkunft abzuklären. Diese Pflichten gelten ebenfalls bezüglich Transaktionen im Zusammenhang mit dem Handel von Immobilien. Neu sollen ausserdem immer dann Sorgfaltspflichten bestehen, wenn der Kauf oder Verkauf von Immobilien im Zusammenhang mit einer Dienstleistung bezüglich der Gründung, Führung oder Verwaltung von Sitzgesellschaften steht. Auf die Aufnahme in den Tätigkeitskatalog der Beraterinnen und Berater wird aus den genannten Gründen verzichtet.

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

### **4.1.2.1 Ausgangslage**

Im Rahmen der Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der FATF wurden im Januar 2016 geldwäschereirechtliche Sorgfaltspflichten für gewerblich tätige Händlerinnen und Händler eingeführt. Diese haben bei einer Barzahlung ab einem Schwellenwert von 100 000 Franken immer dann Sorgfaltspflichten gemäss GwG einzuhalten, wenn die Zahlung nicht über einen Finanzintermediär abgewickelt wird. Unter diese Bestimmung fallen auch Händlerinnen und Händler, die mit Edelmetallen und Edelsteinen handeln, sofern sie nicht bereits als Finanzintermediäre gelten (vgl. Art. 2 Abs. 3 GwG). Mit der 2016 eingeführten Bestimmung hat die Schweiz einen Lösungsansatz gewählt, mit dem generell der Handel mit Luxusgütern ab einem Schwellenwert von 100 000 Franken dem GwG unterstellt wird.

Die Empfehlung 22 Buchstabe c der FATF und die dazugehörige Interpretativnote sehen für Edelmetall- und Edelsteinhändler und -händlerinnen bei Bartransaktionen ab einem Schwellenwert von 15 000 US-Dollar oder Euro die Pflicht zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten vor. Im Rahmen der vierten Länderprüfung zur Schweiz wurde bemängelt, dass Barzahlungen im Zusammenhang mit dem Edelmetall- und Edelsteinhandel lediglich ab einem Schwellenwert von 100 000 Franken Sorgfaltspflichten auslösen. Der Länderbericht moniert ausdrücklich, dass die diesbezügliche Schwelle in der Schweiz wesentlich höher liege, als es die Empfehlung der FATF mit 15 000 US-Dollar oder Euro vorsehe.

### **4.1.2.2 Vorgeschlagene Lösung**

Um der Kritik der FATF im Länderbericht zu begegnen, wird vorgeschlagen, den Schwellenwert im Edelmetall- und Edelsteinhandel von 100 000 auf 15 000 Franken zu senken. Wie diverse Gespräche mit Branchenvertretern gezeigt haben, kann eine entsprechende Senkung des Schwellenwerts beim Verkauf an Endkundinnen und -kunden zu Schwierigkeiten führen, sowohl bezüglich der Bestimmung des genauen Werts der im Produkt enthaltenen edlen Materialien als auch im Hinblick auf den durch die Verarbeitung generierten Mehrwert. Daher wird ein umsetzungsfreundlicher und für die Branche verträglicher Lösungsansatz vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang ist die Definition der vom Geltungsbereich erfassten Edelmetalle und Edelsteine zentral. Um den Handel mit Produkten aus Edelmetallen und Edelsteinen auszunehmen, die typischerweise zum Verkauf an Endkundinnen und -kunden vorgesehen sind, wird vorgeschlagen, die Begriffe Edelmetall und Edelstein entsprechend eng zu definieren. Dabei stützt sich der Vorschlag auf bereits bestehende Produktdefinitionen im EMKG, in der Edelmetallkontrollverordnung vom 8. Mai 1934<sup>35</sup> (EMKV) und im Zolltarif. Edelmetalle und Edelsteine gemäss Artikel 8a Absatz 4<sup>bis</sup> E-GwG sind in der Folge als Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfabrikaten, Schmelzprodukten und Schmelzgut respektive als Rubine,

Saphire, Smaragde und Diamanten in weder aufgereihter noch montierter oder gefasster Form zu definieren. Von dieser Definition, die in der GwV entsprechend festzuhalten sein wird, nicht erfasst sind Schmuckstücke, Statuetten und ähnliche typischerweise zum Verkauf an Endkundinnen und -kunden bestimmte Produkte. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird die Konformität mit den Empfehlungen der FATF erhöht. Weitere Massnahmen, die den Bereich der Edelmetalle betreffen, werden unter den Ziffern 4.1.8 und 4.1.9 beschrieben.

Artikel 178 EMKV definiert den Begriff der Bankedelmetalle. Die Abgrenzung zwischen Bankedelmetallen und Edelmetallen wird aufgrund des Feingehalts und der Erscheinungsform vorgenommen. Wer mit Bankedelmetallen handelt, gilt als Finanzintermediär und ist bereits nach geltendem Recht vollumfänglich dem GwG unterstellt.<sup>36</sup> Die vorgeschlagene Massnahme hat somit keine Gültigkeit für diesen Bereich.

Edelmetalle oder Edelsteine können des Weiteren auch in Form von Rohwaren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c GwG gehandelt werden. Lediglich der Handel mit Rohwaren auf Rechnung Dritter gilt als Tätigkeit eines Finanzintermediärs.<sup>37</sup> Wird er auf eigene Rechnung betrieben, so ist er von der Finanzintermediation nicht erfasst, und es finden die bestehenden Regeln für Händlerinnen und Händler bezüglich Bartransaktionen ab 100 000 Franken Anwendung. Die Senkung des Schwellenwerts auf 15 000 Franken ist bezüglich des Handels mit Rohwaren nur dann relevant, wenn Edelmetalle oder Edelsteine in Form von unbearbeiteten Grundstoffen und somit Rohwaren gehandelt werden.

### **4.1.3 Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person**

#### **4.1.3.1 Ausgangslage**

Artikel 4 GwG verlangt, dass der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechtigte Person mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt feststellt. Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 1 StGB stellt des Weiteren unter Strafe, wer dieser Pflicht nicht nachkommt. Bestraft wird namentlich, wer es unterlässt, mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person festzustellen.

Die Empfehlung 10 Buchstabe b der FATF verlangt wörtlich, dass der wirtschaftlich Berechtigte festgestellt wird und angemessene Massnahmen ergriffen werden, um dessen Identität zu verifizieren, um sich dabei zu vergewissern, dass dieser tatsächlich der wirtschaftlich Berechtigte ist. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen besagen des Weiteren, dass eine solche Überprüfung anhand von aussagekräftigen Informationen oder Daten aus vertrauenswürdigen Quellen zu erfolgen hat. Der Länderbericht der FATF zur Schweiz anerkennt im Rahmen der Überprüfung der Wirksamkeit der Vorgaben, dass die Finanzintermediäre Massnahmen ergreifen, um sich über die Plausibilität der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person zu vergewissern. Dabei wenden sie einen risikobasierten Ansatz an und stützen sich auf

<sup>36</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und e GwV

<sup>37</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. c und d GwV

die eigenen Kenntnisse bezüglich des Kundenprofils, öffentliche Informationen sowie nötigenfalls Informationen einer externen Stelle. Kritisiert wird im Länderbericht daher weniger die Konformität der Praxis der Schweizer Finanzintermediäre mit den Empfehlungen der FATF als vielmehr die Tatsache, dass neben der formellen Feststellungspflicht keine explizite regulatorische Grundlage und somit keine generelle Verpflichtung zu einer systematischen materiellen Überprüfung bestehe. Dieser Mangel wirkt sich auf mehrere Anforderungen der Empfehlung 10 aus und fällt folglich in Bezug auf die entsprechend ungenügende Gesamtbenotung dieser Empfehlung ins Gewicht. Darüber hinaus hat er Auswirkungen auf weitere massgebliche Empfehlungen, insbesondere im Bereich der Transparenz von juristischen Personen und anderen Rechtskonstruktionen (Empfehlungen 24 und 25). Die hier vorgeschlagene Massnahme ist daher von besonderer Wichtigkeit.

#### **4.1.3.2                   Vorgeschlagene Lösung**

Um der Kritik der FATF bezüglich der fehlenden rechtlichen Grundlage zu begegnen, wird vorgeschlagen, den Wortlaut des GwG dahingehend anzupassen, dass die Pflicht zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erhält. Wie in einem grossen Teil der Stellungnahmen anlässlich der Vernehmlassung gefordert, wird dabei eine Formulierung gewählt, die dem Wortlaut der Empfehlung der FATF entspricht.

#### **4.1.4                       Aktualisierung der Kundendaten**

##### **4.1.4.1                   Ausgangslage**

Artikel 5 GwG sieht die Pflicht zur Erneuerung von Angaben vor, welche die Finanzintermediäre im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten einzuholen haben. Die Pflicht ist in zweierlei Hinsicht beschränkt. Sie gilt nur, wenn im Lauf der Geschäftsbeziehung Zweifel an den Angaben zur Identität der Vertragspartei oder der wirtschaftlich berechtigten Person aufkommen, und sie betrifft lediglich die erneute Identifizierung der Vertragspartei oder die erneute Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person.

Gemäss Ziffer 23 der Interpretativnote zur Empfehlung 10 der FATF (kundenbezogene Sorgfaltspflichten) ist sicherzustellen, dass im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten erlangte Dokumente, Daten und Informationen aktuell und relevant bleiben. Die FATF bemängelt im Länderbericht die fehlende generelle und explizite Pflicht für Finanzintermediäre, sich im Lauf der Geschäftsbeziehung der Aktualität und Relevanz der eingeholten Angaben zu vergewissern. Eine Erneuerung sei bisher nur nötig, wenn im Lauf der Geschäftsbeziehung Zweifel an den Angaben zur Identität der Vertragspartei und der wirtschaftlich berechtigten Person aufkommen.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, Anhang zur technischen Konformität, Kriterium 10.7 (b), S. 196.

Die FATF wertet das Fehlen einer generellen und expliziten Pflicht zur Sicherstellung der Aktualität der im Rahmen der Sorgfaltspflichten eingeholten Angaben als erheblichen Mangel, insbesondere für die Risikoerkennung und -bewältigung. Der Mangel fällt, wie das Fehlen einer expliziten Pflicht zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (vgl. Ziff. 4.1.3), bei der Benotung von Empfehlung 10<sup>39</sup> ins Gewicht. Er muss deshalb behoben werden.

#### **4.1.4.2 Vorgeschlagene Lösung**

Es wird vorgeschlagen, ins GwG die Pflicht aufzunehmen, periodisch zu prüfen, ob die im Rahmen der Sorgfaltspflichten einzuholenden Dokumente bezüglich des Kundenprofils noch aktuell sind, und sie gegebenenfalls zu aktualisieren (Aktualisierung des Kundenprofils). Dadurch wird der von der FATF identifizierte Mangel behoben.

Grundsätzlich handelt es sich nicht um eine neue Pflicht. In der Praxis müssen die Finanzintermediäre ihre Kundinnen und Kunden bereits im Rahmen der Risikokategorisierung periodisch überprüfen. Bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko, beispielsweise solchen mit ausländischen politisch exponierten Personen, hat die Geschäftsführung jährlich über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung zu entscheiden, was eine aktuelle Entscheidungsgrundlage voraussetzt. Das Prinzip der periodischen Überprüfung und einer allfälligen Aktualisierung der Kundendaten geht demnach bereits implizit aus der Geldwäschereiregulierung hervor. Neu wird lediglich die von der FATF geforderte generelle und explizite Pflicht im GwG verankert.

Die Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten betrifft alle Geschäftsbeziehungen ungeachtet des Risikos. Bezüglich der Periodizität, des Umfangs und der Art der Überprüfung und der Aktualisierung der Kundendaten wurde allerdings ein risikobasierter Ansatz gewählt.

Des Weiteren besteht keine Beschränkung auf die Identifizierung der Vertragspartei (Art. 3 GwG) und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 GwG). Die neu explizit verankerte Pflicht kann auch eine allgemeinere Überprüfung des Kundenprofils wie die Angaben Art und Zweck der Geschäftsbeziehung (Art. 6 GwG) umfassen, soweit diese Angaben für die Risikoeinstufung oder die Überwachung der Geschäftsbeziehung massgeblich sind. Hinsichtlich der Systematik ist die Bestimmung deshalb nach den Sorgfaltspflichten der Artikel 3–6 einzufügen.

Die bei der Aktualisierung erlangten Informationen müssen dokumentiert und aufbewahrt werden. Deshalb wird vorgeschlagen, die generelle und explizite Aktualisierungspflicht in einen neuen Absatz von Artikel 7 GwG zur Dokumentationspflicht aufzunehmen.

<sup>39</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, Anhang zur technischen Konformität, Gewichtung und Schlussfolgerung Empfehlung 10, S. 200.

## 4.1.5 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS

### 4.1.5.1 Ausgangslage

Die Schweiz verfügt historisch bedingt<sup>40</sup> über ein besonderes Meldesystem für Meldungen des Verdachts auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung, mit einem Nebeneinander von Meldepflicht und Melderecht. Je nach Schwere der Verdachtsmomente wird zwischen der Meldung eines begründeten Verdachts oder eines einfachen Verdachts unterschieden. Für die beiden Kategorien gibt es zwei verschiedene Gesetzesbestimmungen: Artikel 9 GwG (Meldepflicht) und Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB (Melderecht).

Die Verwaltungsstrafverfahren wegen Verdachts auf Verletzung der Meldepflicht nach Artikel 9 i.V.m. Artikel 37 GwG haben in den letzten Jahren zu einer gerichtlichen Bestätigung geführt, dass der Begriff des «begründeten Verdachts» weit zu verstehen ist. Das Bundesstrafgericht<sup>41</sup> und auch das Bundesgericht<sup>42</sup> haben insbesondere festgehalten, dass ein Verdacht ohne Weiteres als begründet im Sinne von Artikel 9 GwG gilt, wenn verdächtige Anhaltspunkte nicht im Rahmen der zusätzlichen Abklärungen nach Artikel 6 Absatz 2 GwG ausgeräumt werden können. Mangels Klärung innert angemessener Frist kann nach geltendem Recht auch ein «einfacher Verdacht» eine Meldepflicht nach Artikel 9 GwG auslösen.

Vor diesem Hintergrund bleibt nach geltendem Recht für das Melderecht nach Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB kaum mehr ein Anwendungsbereich. Der Sachverhalt, auf den das Melderecht abzielt, fällt mit Blick auf die Rechtsprechung schon weitestgehend unter die Meldepflicht von Artikel 9 GwG.

Das Nebeneinander von Melderecht und Meldepflicht kann daher bei den Finanzintermediären zu einer gewissen Rechtsunsicherheit hinsichtlich des obligatorischen Charakters ihrer Meldung führen. Zu diesem Schluss kommt die FATF anlässlich der Länderprüfung der Schweiz 2016. Aus Sicht der Wirksamkeit des Systems erschwert nach Auffassung der FATF das duale Verdachtsmeldesystem (Recht und Pflicht) den Finanzintermediären das Verständnis und die Auslegung der Umstände, die bei einem Verdacht zur Meldepflicht an die MROS führen.<sup>43</sup> Die FATF empfiehlt eine rechtliche Klärung, um die Unterscheidung zwischen Melderecht und Meldepflicht zu konkretisieren und zu verhindern, dass sich derselbe Verdachtsgrad auf zwei verschiedene Rechtsregeln bezieht.

Gestützt auf die obgenannte Rechtsprechung des Bundesstrafgerichts von 2015 beurteilte die FATF jedoch die Meldepflicht von Artikel 9 GwG in technischer Hinsicht als weitgehend konform mit Empfehlung 20, wonach ein Finanzintermediär melden muss, wenn er einen Verdacht oder berechtigten Grund zur Annahme hat, dass Vermögenswerte aus einer kriminellen Tätigkeit stammen oder eine Verbin-

<sup>40</sup> Näheres dazu siehe Ziff. 1.2.5.1 des erläuternden Berichts vom 1. Juni 2018 zur Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des GwG.

<sup>41</sup> Entscheid SK.2014.14 vom 18. März 2015, E. 4.5.1.1; Entscheid SK.2017.74 vom 19. Dezember 2017, E 2.2.3.1.

<sup>42</sup> Jüngstes Urteil: 1 B. 433/2017 vom 21. März 2018, E. 4.9.

<sup>43</sup> Vgl. 4. Länderbericht zur Schweiz, § 315.

dung mit der Terrorismusfinanzierung besteht. Bei dieser Bewertung stützte sich die FATF auch auf die seit 2008 von der MROS vertretene Auffassung, dass die Finanzintermediäre Meldung nach Artikel 9 GwG erstatten müssen, wenn sich aufgrund verschiedener Hinweise, der besonderen Abklärungspflicht nach Artikel 6 GwG und der sich daraus ergebenden Indizien die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte vermuten oder zumindest nicht ausschliessen lässt.<sup>44</sup>

Der Bundesrat schlug deshalb bei der Vernehmlassung vor, das Melderecht sowie die Frist von 20 Tagen für die Analyse der Verdachtsmeldungen nach Artikel 9 GwG aufzuheben.

Die Mehrheit der Stellungnehmenden hat aber beide Vorschläge klar abgelehnt.

#### 4.1.5.2 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der vorstehenden Erläuterungen und der Vernehmlassungsergebnisse schlägt der Bundesrat die Beibehaltung des bisherigen Melderechts vor. Um die Differenz zwischen Melderecht und Meldepflicht zu klären und damit die Rechtssicherheit zu erhöhen, soll die Auslegung der Rechtsprechung in Bezug auf den «begründeten Verdacht» von Artikel 9 Absatz 1 GwG in der GwV verankert werden.

Die vorgeschlagene Aufhebung der Frist von 20 Arbeitstagen für die Analyse von Meldungen gestützt auf Artikel 9 GwG soll dagegen beibehalten werden. Um der Kritik im Rahmen der Vernehmlassung Rechnung zu tragen, schlägt der Bundesrat vor, in das GwG das Recht aufzunehmen, dass die Finanzintermediäre unter gewissen Bedingungen eine Geschäftsbeziehung beenden können, zu der eine Meldung an die MROS erfolgte.

#### **Beibehaltung des Melderechts und Verankerung der Auslegung der Rechtsprechung des «begründeten Verdachts» in der GwV**

Das Melderecht von Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB wird unverändert beibehalten. Um die Differenz zwischen Meldepflicht und Melderecht zu klären, wird der Begriff des «begründeten Verdachts» von Artikel 9 GwG in der GwV konkretisiert, wie das bereits bei der Meldepflicht der Händlerinnen und Händler der Fall ist (Art. 20 Abs. 1 GwV).

Die Konkretisierung wird der Rechtsprechung Rechnung tragen, die einen Verdacht als begründet erachtet, wenn er nicht bei Abklärungen nach Artikel 6 Absatz 2 GwG ausgeräumt werden konnte. Wie dies heute bereits der Fall ist, werden Finanzintermediäre demnach auch inskünftig Abklärungen nach Artikel 6 Absatz 2 GwG vornehmen müssen, bevor sie Meldung erstatten. Diesbezüglich wird daran erinnert, dass Verdachtsmeldungen an die MROS unter anderem eine möglichst genaue Darlegung der Verdachtsmomente enthalten müssen, auf die sich die Meldung stützt, einschliesslich der Dokumentation verdächtiger Transaktionen mittels Konto-

<sup>44</sup> Vgl. Vorwort zum Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei MROS 2007, April 2008; [www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2007-d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2007-d.pdf).

auszügen und Detailbelegen und allfälliger Verbindungen zu weiteren Geschäftsbeziehungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. h der Verordnung vom 25. August 2004<sup>45</sup> über die Meldestelle für Geldwäscherei; MGwV). Die Unterlagen zu den Finanztransaktionen, über die getroffenen erforderlichen Abklärungen sowie jegliche weiteren Belege müssen der Meldung beiliegen (Art. 3 Abs. 4 MGwV). Eine Verdachtsmeldung ohne die verlangten Angaben könnte eine Verletzung der Meldepflicht im Sinne von Artikel 37 GwG bedeuten.

Die Finanzintermediäre müssen als integrierter Bestandteil des Verdachtsmeldesystems potenziell verdächtige Transaktionen weiterhin vorgängig prüfen und Meldungen an die MROS untermauern. Der Bundesrat möchte keinesfalls ein «defensives» Meldesystem einführen, bei dem die Finanzintermediäre der MROS jede ungewöhnliche Transaktion oder jede Warnung ihres Überwachungssystems (*hit*) ohne weitere vorherige Klärung melden. Das aktuelle System, das zum Ziel hat, qualitativ gute Meldungen zu generieren, soll erhalten bleiben. Die MROS soll nicht mit unzureichend begründeten Meldungen überschwemmt werden. Damit würde lediglich *Financial Intelligence* produziert, jedoch nicht zur effektiven Aufdeckung von Fällen von Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung beigetragen.

Der Bundesrat und die zuständigen Behörden erachten das Melderecht als subsidiäres Instrument zur Meldepflicht. Das Melderecht soll in keinem Fall eine Konkurrenz zur Meldepflicht darstellen. Es ist auszuschliessen, dass ein Fall gleichzeitig unter das Melderecht und die Meldepflicht fällt. Bevor ein Finanzintermediär das Melderecht nutzen kann, muss er abklären, ob die Meldepflicht im Sinne der Rechtsprechungsauslegung des «begründeten Verdachts» gilt. Erst wenn die Meldepflicht nicht gilt, kommt das Melderecht in Betracht. Somit haben auch einer Inanspruchnahme des Melderechts immer Abklärungen nach Artikel 6 Absatz 2 GwG voranzugehen. Das Melderecht kann nicht dazu genutzt werden, der MROS Fälle ohne vorherige Abklärung zu melden.

In Anbetracht der weit gefassten Auslegung des Begriffs «begründeter Verdacht» durch die Rechtsprechung ist langfristig davon auszugehen, dass gestützt auf das Melderecht erstattete Meldungen zugunsten der gestützt auf die Meldepflicht erstatteten Meldungen zurückgehen.

### **Aufhebung der Frist für die Analyse der Meldungen durch die MROS**

Das geltende Recht sieht für die Analyse von Meldungen gestützt auf die Meldepflicht nach Artikel 9 GwG eine Frist von 20 Werktagen vor (Art. 23 Abs. 5 GwG). Nicht so beim Melderecht (Art. 23 Abs. 6 GwG). Die Frist trägt der Realität schon heute ungenügend Rechnung. Je nachdem muss die MROS zusätzliche Informationen für ihre Analyse gestützt auf Artikel 11a GwG einholen, was Zeit braucht. Möglicherweise muss sie auch via internationale Zusammenarbeit bei Gegenstellen im Ausland Informationen beschaffen. 2016 und 2017 betrug die durchschnittliche Antwortzeit der Anfragen 27 Arbeitstage,<sup>46</sup> die Zeit nicht eingerechnet, die die MROS für die Vorbereitung der Anfrage und später für die Auswertung der Informationen benötigt. Ausserdem können Meldungen mit den zugehörigen Erläuterun-

<sup>45</sup> SR 955.23

<sup>46</sup> Vgl. Jahresbericht der MROS 2016 und 2017, Ziff. 2.3.2.

gen oder Belegen sehr umfangreich sein (mehrere hundert Seiten). Die Pflicht von Artikel 23 Absatz 5 GwG zur Bearbeitung aller Meldungen basierend auf der Meldepflicht innert 20 Tagen kann nicht aufrechterhalten werden und soll aufgehoben werden. Dies verschafft der MROS den notwendigen Spielraum, um gravierende Verdachtsmeldungen zu priorisieren<sup>47</sup> und rascher zu behandeln, während Meldungen mit weniger gravierendem Inhalt eine längere Bearbeitungsfrist haben werden. Die Aufhebung der Frist ist auch erforderlich, weil die Zahl der Meldungen gestützt auf Artikel 9 GwG in den letzten Jahren weiter zugenommen hat.

Die Ausführungsbestimmungen des GwG wie die GwV-FINMA, die GwV-ESBK und die Reglemente der SRO legen fest, unter welchen Bedingungen ein Finanzintermediär eine Geschäftsbeziehung nach einer Verdachtsmeldung beenden darf. Es ist insbesondere grundsätzlich nicht möglich, eine Geschäftsbeziehung, die Gegenstand einer Verdachtsmeldung war, aus eigenem Ermessen zu beenden, solange die Bearbeitungsfrist der MROS noch läuft. Für Meldungen nach Artikel 9 GwG sieht das Gesetz eine Frist von 20 Arbeitstagen für die Analyse vor. Nach Ablauf dieser Frist darf der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung unter gewissen Umständen abbrechen (vgl. z. B. Art. 30 GwV-FINMA und Art. 20 GwV-ESBK). Beim Melderecht legt das Gesetz keine Frist für die Analyse fest. Dadurch muss der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung für eine unbestimmte Zeit weiterführen. Oft möchten Finanzintermediäre eine Geschäftsbeziehung, zu der eine Meldung stattgefunden hat, wegen der Risiken und der überwachungsbedingten Kosten aber abbrechen. Mit der Aufhebung der Frist von 20 Tagen für die Analyse sähen sich die Finanzintermediäre bei Meldungen gestützt auf die Meldepflicht in der gleichen Lage wie heute bei Meldungen gestützt auf das Melderecht. Die Aufhebung der Frist wäre deshalb nach Ansicht eines Grossteils der Vernehmlassungsteilnehmenden mit zu grosser Unsicherheit für die Finanzintermediäre verbunden und unverhältnismässig. Stattdessen könnte die Frist angemessen verlängert werden.

Der Bundesrat hat Verständnis für die geäusserten Befürchtungen. Seines Erachtens würde eine längere Frist für die Analyse das Problem aber nicht zufriedenstellend lösen. Deshalb wird vorgeschlagen, im GwG das Recht des Finanzintermediärs auf Abbruch einer Geschäftsbeziehung, die Gegenstand einer Verdachtsmeldung war, zu verankern, wenn ihn die MROS nach Ablauf einer Frist von 40 Tagen nicht über die Weiterleitung dieser Meldung an die Strafverfolgungsbehörden informiert hat. Diese Regelung soll sowohl für Meldungen gestützt auf die Meldepflicht als auch auf das Melderecht gelten. Das führt zu einer Verbesserung gegenüber der heutigen Situation. Bei Abbruch der Geschäftsbeziehung sind grössere Rückzüge von Vermögenswerten nur in einer von den Strafverfolgungsbehörden verfolgbaren Form (*paper trail*) zulässig, wie bereits heute nach Artikel 30 Absatz 2 GwV-FINMA. Der Finanzintermediär ist auch weiterhin dem Informationsverbot unterstellt. Er darf seinen Kunden folglich nicht darüber informieren, dass er die Geschäftsbeziehung aufgrund einer Verdachtsmeldung beendet. Bricht der Finanzintermediär eine Geschäftsbeziehung ab, so muss er dies der MROS selbstverständlich mitteilen.

<sup>47</sup> Die Priorisierung durch die MROS erfolgt anhand verschiedener Kriterien. Es handelt sich um ein internes, regelmässig angepasstes Verfahren, das den Finanzintermediären nicht mitgeteilt wird.

Da der Gesetzesentwurf für die Beraterinnen und Berater eine Meldepflicht einführt, wird das GwG aus Gründen der Rechtssicherheit auch für Letztere die Möglichkeit vorsehen, die Geschäftsbeziehung aufgrund einer Meldung an die MROS abzubrechen. Im Gegensatz zu den Finanzintermediären sollen die Beraterinnen und Berater die Geschäftsbeziehung jederzeit abbrechen dürfen. Wie die Finanzintermediäre bleiben auch sie dem Informationsverbot unterstellt und müssen den Abbruch der Geschäftsbeziehung der MROS mitteilen.

Dieser Vorschlag zieht eine zusätzliche Änderung des GwG nach sich. Der Finanzintermediär muss Kundenaufträge zu den gemeldeten Vermögenswerten auch während der Analyse durch die MROS ausführen (Art. 9a GwG). Nach Artikel 33 GwV-FINMA darf er Kundenaufträge, die bedeutende Vermögenswerte betreffen, nur in einer Form ausführen, mit der die Spur der Transaktion weiterverfolgt werden kann (*paper trail*). Die Regelung soll direkt in Artikel 9a GwG aufgenommen werden. Es wäre nicht sinnvoll, sie nur für den Fall eines Abbruchs der Geschäftsbeziehung vorzusehen. Zu diesem Zeitpunkt könnte die Kundin oder der Kunde ja bereits grössere Rückzüge getätigt haben. Die Regelung soll eine allfällige spätere Einziehung durch die Strafbehörden erleichtern und die Wirksamkeit der Strafverfolgung stärken.

#### **4.1.5.3 Geprüfter und nicht übernommener Aspekt**

Der Bundesrat hat eine Anpassung der Formulierung von Artikel 9 Absatz 1 GwG an die Formulierung der FATF-Empfehlung 20 geprüft, indem der Ausdruck «weiss oder den begründeten Verdacht hat» durch «den Verdacht oder berechtigten Grund zur Annahme hat» ersetzt würde. Der Bundesrat hat aus folgenden Gründen auf einen solchen Vorschlag verzichtet: Erstens gibt es seit einigen Jahren eine Definition der Rechtsprechung des Ausdrucks «begründeter Verdacht», die im März 2018 vom Bundesgericht bestätigt wurde. Den Ausdruck nun durch einen neuen, nicht definierten zu ersetzen, hätte Rechtsunsicherheit geschaffen, zumindest bis die Rechtsprechung zu seiner Auslegung Stellung genommen hätte. Die neue Formulierung hätte auch dahingehend missverstanden werden können, dass Hintergrundabklärungen vor Vornahme einer Verdachtsmeldung nicht mehr nötig seien. Dies könnte zu einer starken Zunahme der Anzahl Verdachtsmeldung führen, bei gleichzeitiger Abnahme von deren Qualität und Begründetheit. Dies wäre der Effektivität des Meldesystems und der Geldwäschereibekämpfung insgesamt abträglich. Zweitens hat die FATF die Auslegung des «begründeten Verdachts» durch die Rechtsprechung als weitgehend konform mit der FATF-Empfehlung 20 erachtet. Es besteht daher keine Notwendigkeit für eine formelle Änderung des Wortlauts von Artikel 9 Absatz 1 GwG.

#### **4.1.6 Weitere Anpassungen des GwG**

Die Vorlage enthält weitere, weniger grundlegende Anpassungen des GwG, die einerseits die nationale Zusammenarbeit stärken und andererseits die Konformität der Schweizer Gesetzgebung mit den Empfehlungen der FATF bezüglich der inter-

nationalen Zusammenarbeit verbessern (Empfehlung 40). Schliesslich muss das Recht auf Auskunft über die separat geführten Datensammlungen im Zusammenhang mit den Verdachtsmeldungen nach Artikel 34 GwG direkt bei den Finanzintermediären sowie Beraterinnen und Beratern ausgeschlossen werden, da es dem Informationsverbot von Artikel 10a GwG entgegensteht. Dies muss auch für die im Zusammenhang mit einer Verdachtsmeldung an die MROS herausgegebenen Informationen gelten. Diese Änderung erhöht die Rechtssicherheit, da sie einen Konflikt zwischen zwei Bestimmungen des GwG verhindert.

Ein zusätzlicher Änderungsvorschlag hat sich aus der Vernehmlassung ergeben. Die neue Ausnahme vom Informationsverbot von Artikel 10a wird einer Tochtergesellschaft in der Schweiz unter gewissen Voraussetzungen erlauben, die Muttergesellschaft im Ausland über eine erfolgte Verdachtsmeldung zu informieren.

Das Inkrafttreten des BGS erfordert einige bei der Behandlung des Entwurfs des BGS im Parlament nicht vorgenommene Anpassungen des GwG im Sinne der Koordination. Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des FINIG muss die Kompetenz der FINMA zu Massnahmen gegen Finanzintermediäre, die gegen die Pflicht zum Anschluss an eine SRO verstossen, auch nach der Aufhebung des Status eines «direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediärs» (DUF1) beibehalten werden. Im Hinblick auf die Einführung des neuen Datenverarbeitungssystems bei der MROS per 1. Januar 2020 sind schliesslich einige formelle Anpassungen des GwG erforderlich.

### **Nationale Zusammenarbeit**

Die MROS kann heute die für die Anwendung des GwG benötigten Informationen mit den Aufsichtsbehörden (FINMA und ESBK, interkantonale Behörde und inskünftig Zentralamt), den Strafverfolgungsbehörden und allen Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden austauschen (Art. 29 GwG). Mit den anerkannten SRO (Art. 24 GwG), die weder eine Aufsichtsbehörde noch Behörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 GwG sind, kann die MROS keine Informationen austauschen. Die vom Gesetzgeber mit Aufsichtsaufgaben über die Finanzintermediäre betrauten SRO können bereits Informationen mit der FINMA und den Strafverfolgungsbehörden austauschen. Im GwG soll nun eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die den SRO auch den direkten Informationsaustausch mit der MROS ermöglicht (Art. 29b Abs. 1 E-GwG). Die nationale Zusammenarbeit für die Anwendung des GwG soll dadurch an Wirksamkeit gewinnen.

Auf Vorschlag einer Stellungnahme aus der Vernehmlassung wird festgehalten, dass die MROS Informationen von Strafverfolgungsbehörden nur mit deren ausdrücklichen Zustimmung an die SRO weiterleiten darf (Art. 29b Abs. 2 E-GwG).

Mit Inkrafttreten des FINIG werden gestützt auf dessen Artikel 61 eine oder mehrere neue Aufsichtsorganisationen nach Artikel 43a FINMAG mit der laufenden Aufsicht über bestimmte Finanzintermediäre betraut. Aus den gleichen Gründen wie für die SRO ist auch zwischen der MROS und diesen Aufsichtsorganisationen eine Zusammenarbeit vorzusehen. Dafür sollen die gleichen Regeln wie für den Austausch zwischen der MROS und den SRO gelten (Art. 29b E-GwG).

### **Weitergabe und Verwendung von Informationen ausländischer Meldestellen**

Behörden geben Informationen, die sie von einer ausländischen Gegenstelle erhalten, nur mit deren ausdrücklichen Zustimmung an eine andere nationale Behörde oder Dritte weiter.<sup>48</sup> Dieser wichtige Grundsatz der internationalen Zusammenarbeit ist in Bezug auf Informationen, die die MROS von ihren Gegenstellen im Ausland erhält und an andere Behörden (des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden) nach Artikel 29 Absatz 2<sup>bis</sup> weitergibt, bereits in Artikel 29 Absatz 2<sup>ter</sup> GwG verankert. In Bezug auf die Aufsichtsbehörden nach Artikel 29 Absatz 1 GwG gibt es noch keine desbezügliche Bestimmung. Deshalb soll Artikel 29 Absatz 2<sup>ter</sup> GwG mit einem ausdrücklichen Verweis auf die Behörden nach Absatz 1 ergänzt werden. Das gleiche Prinzip muss auch für den neu vorgesehenen Austausch zwischen der MROS und den SRO sowie zwischen der MROS und den Aufsichtsorganisationen (Art. 29*b* Abs. 3 E-GwG) gelten.

Nach einem weiteren wichtigen Grundsatz der internationalen Zusammenarbeit dürfen ausgetauschte Informationen nur zu den Zwecken verwendet werden, für die sie verlangt und erteilt wurden (Ziff. 3 der Interpretativnote zu Empfehlung 40; Spezialitätsprinzip). Die Behörde, die die Informationen erhält, muss die Auflagen der erteilenden Behörde einhalten. Dies gilt auch, wenn von einer ausländischen Stelle erhaltene Informationen mit deren Zustimmung an eine nationale Behörde weitergegeben werden. Die MROS darf solche Informationen grundsätzlich an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben, sofern sie nicht als Beweismittel verwendet werden und auf diese Weise die internationale Rechtshilfe umgangen wird. Solche Informationen aus der internationalen Zusammenarbeit dürfen somit nicht zu den Akten eines Strafverfahrens genommen werden. Diese Einschränkung kann einer weit gefassten Auslegung des Prinzips der Einhaltung der Verteidigungsrechte in der Strafprozessordnung<sup>49</sup> (StPO) entgegenstehen, wonach alle erhaltenen Informationen zu den Akten genommen werden müssen. Um Auslegungskonflikte zu vermeiden und keine Auflagen ausländischer Behörden zu missachten, werden die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, bei der Verwendung die Bedingungen der MROS – die den Auflagen der erteilenden Gegenstelle entsprechen – einzuhalten. Zu diesem Zweck wird ein neuer Absatz 2<sup>bis</sup> in Artikel 29*a* GwG vorgeschlagen.

### **Recht auf Auskunft über Datensammlungen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen oder an die MROS herausgegebenen Informationen**

Nach Artikel 34 Absatz 1 GwG müssen die Finanzintermediäre separate Datensammlungen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen führen. Das Auskunftsrecht im Sinne von Artikel 8 des Datenschutzgesetzes vom 19. Juni 1992<sup>50</sup> (DSG) der betroffenen Personen über die Datensammlungen ist bisher nur in der Zeit, in der die MROS ihre Analyse vornimmt, sowie während der Dauer der Vermögenssperre nach Artikel 10 GwG ausgeschlossen (Art. 34 Abs. 3 GwG). Seit der mit dem Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014<sup>51</sup> zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfeh-

<sup>48</sup> Ziff. 3 der Interpretativnote zu FATF-Empfehlung 40 und Zusammenarbeitsgrundsätze der Egmont Group unter Financial Intelligence Units 21/54.

<sup>49</sup> SR 312.0

<sup>50</sup> SR 235.1

<sup>51</sup> AS 2015 1389

lungen der Groupe d'action financière eingeführten Änderung von Artikel 10a Absatz 1 GwG ist das Verbot, Kundinnen und Kunden darüber zu informieren, dass eine Verdachtsmeldung erfolgte, zeitlich nicht mehr begrenzt. Die beiden Bestimmungen müssen aufeinander abgestimmt werden. Denn gewährt der Finanzintermediär der betroffenen Personen Auskunft über diese Datensammlungen, verstösst er damit gegen das Informationsverbot. Die Finanzintermediäre machen in der Praxis deshalb meist das zeitlich nicht befristete Informationsverbot geltend, um die Auskunft abzulehnen, was aber unbefriedigend ist. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird das Recht auf Auskunft über Datensammlungen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen durch die Finanzintermediäre und Beraterinnen und Berater ausgeschlossen. Die betroffenen Personen haben ihr Auskunftsrecht zu Informationen in den separaten Datensammlungen ausschliesslich bei der MROS geltend zu machen. Diese verfügt über die entsprechenden Informationen und gibt gemäss Artikel 35 GwG nach Massgabe von Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008<sup>52</sup> über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) Auskunft.

Die Pflicht zur Führung separater Datensammlungen muss auch für die von der MROS bei den Finanzintermediären auf der Basis von Artikel 11a GwG angeforderten Informationen gelten. In diesem Rahmen erteilte Informationen stehen immer im Zusammenhang mit einer Verdachtsmeldung. Deshalb müssen dafür die gleichen Vorschriften gelten wie für die Verdachtsmeldungen selbst. Aus den obgenannten Gründen muss auch das Recht auf Auskunft über diese Datensammlungen von der MROS beurteilt werden. Zusätzlich soll die Sachüberschrift von Artikel 34 dem Inhalt entsprechend geändert werden.

### **Neue Ausnahme vom Informationsverbot nach Artikel 10a**

Nach Artikel 10a Absatz 3 GwG darf ein Finanzintermediär bereits heute einen anderen Finanzintermediär des gleichen Konzerns darüber informieren, dass er Meldung erstattet hat. Diese Ausnahme umfasst nur dem GwG unterstellte Mitglieder des gleichen Konzerns, mit anderen Worten nur Finanzintermediäre in der Schweiz.

Im Rahmen der Vernehmlassung wünschten verschiedene Stellungnehmende diese Bestimmung so weit zu fassen, dass auch ein Finanzintermediär des Konzerns im Ausland informiert werden kann. Der Bundesrat schlägt vor, dieses Anliegen mit dem neuen Absatz 3<sup>bis</sup> in Artikel 10a GwG teilweise aufzunehmen. Die Information, dass eine Meldung erfolgte, kann für konsolidierte Aufsichtszwecke internationaler Konzerne nützlich oder gar notwendig sein. Der Vorschlag erfolgt auch im Rahmen der Umsetzung von Empfehlung 18 der FATF für einen konzerninternen Informationsaustausch unter Gesellschaften, die internationalen Finanzkonzernen angehören, soweit dieser für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig ist.

Die neue Bestimmung muss sich in den bestehenden Rechtsrahmen einfügen, um das Bankgeheimnis nicht weiter einzuschränken. So wird die Möglichkeit zu informieren wie im Bankengesetz vom 8. November 1934<sup>53</sup> (BankG) auf die Beziehung

<sup>52</sup> SR 361

<sup>53</sup> SR 952.0

zwischen einer Tochtergesellschaft in der Schweiz und ihrer Muttergesellschaft im Ausland begrenzt und gewissen Bedingungen unterstellt. Zudem muss sich die Muttergesellschaft verpflichten, das Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 1 GwG einzuhalten.

### **Koordination mit dem Geldspielgesetz (BGS)**

Das vom Parlament am 29. September 2017 verabschiedete BGS ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Es führt im GwG eine neue Kategorie von Finanzintermediären ein, die Veranstalterinnen von Grossspielen nach dem BGS (Art. 2 Abs. 2 Bst. f GwG), und eine neue GwG-Aufsichtsbehörde über diese, die interkantonale Behörde (Art. 12 Bst. b<sup>bis</sup> GwG). Als der Bundesrat am 21. Oktober 2015 die Botschaft zum BGS verabschiedete<sup>54</sup>, waren im GwG die Änderungen durch das Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière noch nicht in Kraft getreten. Die Koordination zwischen BGS und revidiertem GwG fand bei der Behandlung des Entwurfs des BGS im Parlament nicht statt. Daher wird die neue Aufsichtsbehörde für Veranstalterinnen von Grossspielen in den Bestimmungen des GwG im Zusammenhang mit Daten über terroristische Aktivitäten (Art. 22a GwG) nicht erwähnt. Mit dieser Änderung sollen nun die nötigen Anpassungen vorgenommen werden.

### **Verletzung der Anschlusspflicht an eine SRO**

Nach heutiger Gesetzgebung gilt ein Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, der weder über eine Bewilligung der FINMA verfügt noch einer SRO angeschlossen ist, als «unbewilligt». Er wird gestützt auf Artikel 44 FINMAG mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft. Hinzu kommen aufsichtsrechtliche Massnahmen der FINMA (*Enforcement*). Gestützt auf Artikel 3 Buchstabe a FINMAG gilt ein solcher Finanzintermediär nach Artikel 14 GwG potenziell als DUFI. Damit untersteht er dem *Enforcement* der FINMA. Gestützt auf Artikel 37 Absatz 3 FINMAG kann die FINMA die gleichen Massnahmen ergreifen wie Artikel 20 GwG bei einem Bewilligungsentzug vorsieht. Sie kann juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften auflösen und Einzelfirmen im Handelsregister löschen.

Mit dem Inkrafttreten des FINIG wird der DUFI-Status wegfallen. In diesem Zusammenhang wird auch Artikel 20 GwG aufgehoben. Bisherige DUFI werden ein Jahr Zeit haben, um sich für die weitere rechtmässige Ausübung einer dem GwG unterstellten Tätigkeit einer SRO anzuschliessen. Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, die dies nicht tun, bleiben strafbar, sind aber keine potenziellen DUFI mehr. Deshalb ist zu klären, dass die Enforcement-Kompetenz der FINMA und die Anwendung von Artikel 37 Absatz 3 FINMAG von den Änderungen durch das FINIG nicht tangiert werden.

<sup>54</sup> BBI 2015 8387

## **Einführung eines neuen Informationssystems bei der MROS**

Per 1. Januar 2020 wird das aktuelle Datenverarbeitungssystem für Verdachtsmeldungen eine wichtige technische Veränderung erfahren. Die Verdachtsmeldungen werden der MROS bisher in physischer Form per Post oder Fax übermittelt. Die darin enthaltenen Informationen werden anschliessend manuell im Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung der Geldwäscherei der MROS (GEWA) gemäss der MGwV gespeichert. Ab 1. Januar 2020 werden die Finanzintermediäre ihre Verdachtsmeldungen elektronisch übermitteln, und das aktuelle Datenverarbeitungssystem für die Verdachtsmeldungen wird durch ein neues System mit dem Namen goAML ersetzt, das vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen und Kriminalität (UNODC) entwickelt wurde.

Diese technische Entwicklung trägt nicht nur einem aktuellen unverzichtbaren Bedürfnis Rechnung, sondern auch einer von der FATF im 4. Länderbericht zur Schweiz geäusserten Kritik (vgl. Par. 129 und 148). Die Einführung des neuen Systems war seit Langem angekündigt und die Finanzintermediäre waren miteinbezogen worden. Die technische Neuerung wirkt sich mit einer einzigen – rein formellen – Ausnahme aus rechtlicher Sicht nicht auf die Analyse der Verdachtsmeldungen aus: Die Meldungen im physischen Sinne (d. h. die heutigen, von den Finanzintermediären ausgefüllten und mit den Anhängen ergänzten Meldeformulare) werden in Zukunft nicht mehr materiell von der MROS an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Auch die Strafverfolgungsbehörden werden die der MROS gemeldeten Informationen via das neue System goAML erhalten, zusammen mit einem Analysebericht der MROS. Die Einführung dieses neuen Datenverarbeitungssystems erfordert aufgrund der technischen Neuerungen einige rein formelle Anpassungen des GwG.

### **4.1.7 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung**

#### **4.1.7.1 Ausgangslage**

##### **Problematik**

Die Frage des Missbrauchs juristischer Personen für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist in der Schweiz und international seit einigen Jahren in den Blickpunkt des Interesses gerückt. Das Risiko ist nicht auf Handelsgesellschaften beschränkt. Verschiedenen in- und ausländischen Studien zufolge stellen karitative Organisationen ein besonderes Risiko für Terrorismusfinanzierung dar.<sup>55</sup> So kann das Sammeln zu wohltätigen Zwecken als Deckmantel für Terrorismusfinanzierung dienen. Die FATF empfiehlt Transparenzvorschriften, um einen Missbrauch karita-

<sup>55</sup> GAFI/FATF: FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit-Organisations, 2014 ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) > publications > methods and trends); KGGT, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 50 ff. und 106 ff.; KGGT, Bericht über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Non-Profit-Organisationen, 28. Juni 2017 ([www.fedpol.admin.ch](http://www.fedpol.admin.ch) > Kriminalität > Publikationen MROS); im Folgenden KGGT, NPO-Bericht 2017.

tiver Organisationen zu verhindern und gleichzeitig deren legitime Aktivitäten zu respektieren (Empfehlung 8). Die Wirksamkeit der diesbezüglichen Schweizer Regelung wurde bei der Länderprüfung geprüft, die im Dezember 2016 zum vierten FATF-Länderbericht führte. Zudem wurden 2016 verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht, welche die Transparenz, die (ausländische) Finanzierung und Kontrollmöglichkeiten von muslimischen Vereinen und Moscheen sowie damit zusammenhängende Themen zum Inhalt hatten.<sup>56</sup> Sie weisen zum Teil einen Zusammenhang mit der Transparenzproblematik der Non-Profit-Organisationen (NPO) auf.

### **Begriff der NPO**

Die FATF geht von folgender Definition der NPO aus: *«a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of <good works>»*<sup>57</sup>. In der Schweiz ist meist von gemeinnützigen oder nicht gewinnstrebigem Institutionen oder Organisationen die Rede. Dabei knüpft die Gemeinnützigkeit nicht an die Rechtsform der Organisation an, sondern an steuerrechtliche Kriterien. Der Begriff im Schweizer Steuerrecht geht über denjenigen der FATF hinaus, da er nur den gemeinnützigen Zweck ohne die Beteiligung an der Sammlung und Verteilung von Vermögenswerten berücksichtigt.<sup>58</sup> NPOs sind in der Schweiz meist als Verein im Sinne der Artikel 60 ff. ZGB oder als Stiftung im Sinne der Artikel 80 ff. ZGB organisiert. In selteneren Fällen können es Handelsgesellschaften wie beispielsweise eine Aktiengesellschaft sein. Im Übrigen müssen in der Schweiz tätige NPOs nicht zwingend nach Schweizer Recht errichtet sein. Sie können ihren Sitz im Ausland haben und ihre Tätigkeit in der Schweiz über eine Niederlassung oder andere Zwischenstelle ausüben. Andere NPOs wie die Trusts können ihren Verwaltungssitz in der Schweiz, aber eine ausländische Rechtsform haben.

### **Empfehlungen der FATF zu den NPOs**

Der vierte Länderbericht zur Schweiz prüft bezüglich NPOs die geltenden Regelungen für Stiftungen und für Vereine. Die geltenden Vorschriften für Stiftungen, insbesondere zur Transparenz, werden von der FATF als angemessen erachtet. Kritischer ist der Bericht in Bezug auf die Vereine. Er bemängelt folgende Lücken im Zusammenhang mit der Transparenz der NPOs: Erstens sei die Schweiz nicht in ausreichendem Mass in der Lage, Vereine mit erhöhtem Risiko zu identifizieren. Zweitens seien die von den Behörden ergriffenen Massnahmen zur Sensibilisierung des NPO-Sektors ungenügend.<sup>59</sup> Drittens weist die FATF auf fehlende Massnahmen bei der Aufsicht hin. Schliesslich stellt sie teilweise Lücken bei den Transparenzpflichten der NPOs fest, insbesondere bei der Veröffentlichung der Jahresabschlüsse, der Kenntnis über die wirtschaftlich Berechtigten sowie der abschreckenden

<sup>56</sup> Siehe insbesondere: 16.4130 Motion Fiala vom 16. Dezember 2016 «Vereine mit internationalen Geldflüssen sind neu zwingend ins Handelsregister einzutragen» ([www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164130](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164130)).

<sup>57</sup> Interpretativnote zu FATF-Empfehlung 8, Glossar zu dieser Empfehlung.

<sup>58</sup> KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 6 und 9 ff.

<sup>59</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 192.

Sanktionen im Falle von Verstössen.<sup>60</sup> Ungenügend erscheinen der FATF auch die Transparenzmassnahmen für kleine Vereinsstrukturen, deren Risiko für Terrorismusfinanzierung nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann.<sup>61</sup> Massnahmen in diesem Bereich sollten die Kenntnis über diese Strukturen verbessern und verhindern, dass ihre Anfälligkeit missbraucht wird.<sup>62</sup>

Die Schweiz wurde in der Empfehlung 8 insbesondere bezüglich der NPOs mit «teilweise konform» bewertet.<sup>63</sup> Bei der vorhergehenden Länderprüfung hatte sie noch die Bewertung «weitgehend konform» erhalten, was auf eine Verschärfung der Prüfung dieser Empfehlung im Rahmen des vierten Prüfzyklus hinweist.<sup>64</sup> Die Kritik bezüglich der kleinen Vereine hatte auch einen Einfluss auf die Bewertung der Transparenzvorschriften der juristischen Personen, deren Wirksamkeit als *moderate* (mässig) eingestuft wurde.<sup>65</sup> Die FATF hat die Empfehlung 8 und die zugehörige Interpretativnote im Juni 2016 revidiert, um die Kategorien von NPOs, die unter die Anforderungen dieser Empfehlung fallen, einschliesslich der Aufsichtsmaßnahmen zu klären. Dabei sollten die internationalen Standards bei der Transparenz der NPOs, der Typologiebericht der FATF vom Juni 2014 und die *Best Practice* von 2015 aufeinander abgestimmt werden. Die Berichte klären, dass nicht alle NPOs hohe Terrorismusfinanzierungsrisiken aufweisen und nicht alle unter Empfehlung 8 fallen. Zum revidierten Standard gehört somit neu ein risikobasierter Ansatz. Das bedeutet, dass die von einer Jurisdiktion auf nationaler Ebene ergriffenen Massnahmen auf die wichtigsten identifizierten Risiken bei den NPOs abzielen müssen. Die Schweiz wird im Februar 2020 in Bezug auf diesen revidierten Standard neu evaluiert werden.

### **KGTT-Bericht über Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch NPOs**

2017 gab die KGTT einen Bericht über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung durch NPOs heraus.<sup>66</sup> Der Bericht kommt zum Schluss, dass die NPOs dem Risiko ausgesetzt sind, für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden. Er schlägt Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit erhöhtem Missbrauchsrisiko vor. Eine Gemeinsamkeit aller in der Schweiz bekannt gewordenen Verdachtsfälle ist gemäss NPO-Bericht die internationale Tätigkeit. Gefährdet scheinen insbesondere NPOs, die Dienstleistungen (*Service Activities*) in Konfliktgebieten erbringen, wo dschiha-distische und islamistisch-nationalistische oder ethno-nationalistische Terrorstrukturen operieren und die Gefahr von Terrorakten konkret und erheblich ist.<sup>67</sup>

Der NPO-Bericht hält fest, dass Vereine in der Schweiz geringen staatlichen Kontrollen unterstellt sind und nur die wenigsten ihre Buchführung von einer Revisionsstelle prüfen und sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen. Ohne diese Pflichten ist es meist nicht möglich, Informationen über die Organisation, die Mit-

<sup>60</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 256.

<sup>61</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 139.

<sup>62</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 188.

<sup>63</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 192.

<sup>64</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 144.

<sup>65</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 139 und 149.

<sup>66</sup> KGTT, NPO-Bericht 2017.

<sup>67</sup> KGTT, NPO-Bericht 2017, S. 27.

glieder und die Finanzierung eines Vereins zu erhalten.<sup>68</sup> Zum besseren Umgang mit NPO-spezifischen Risiken und insbesondere von Spenden sammelnden Vereinen empfiehlt der Bericht, Vereine mit erhöhtem Risiko im Bereich der Terrorismusfinanzierung zur Eintragung ins Handelsregister und eingetragene Vereine zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses zu verpflichten.<sup>69</sup>

Bei den Stiftungen scheint der Bericht die bestehende Regelung mit der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister und zur Bezeichnung einer Revisionsstelle und die staatliche Aufsicht als ausreichend zu erachten. Er schlägt keine Massnahme zur Stärkung der Transparenz vor.

### Statistiken

Offizielle Statistiken zur Zahl gemeinnütziger Organisationen in der Schweiz liegen nicht vor. Eine Studie von 2008 schätzt sie auf rund 90 000.<sup>70</sup> Am 1. Januar 2018 waren 17 141 Stiftungen und 9 117 Vereine im Handelsregister eingetragen,<sup>71</sup> die jedoch nicht alle nicht gewinnstrebig sind und Vermögenswerte sammeln oder verteilen. Anhand der Zahlen lässt sich aber sagen, dass nur eine Minderheit der gemeinnützigen Organisationen im Handelsregister eingetragen ist. Aufgrund fehlender Statistiken kann nicht genau abgeschätzt werden, wie viele Vereine von der neuen Massnahme betroffen sein werden.

### Bestehende Regelung

Es gibt keine spezifische Gesetzgebung zu den NPOs in der Schweiz. Die Organisationen sind daher den Vorschriften aufgrund ihrer Rechtsform unterstellt. Nach ausländischem Recht errichtete NPOs sind nach diesem Recht geregelt.

Die meisten Schweizer NPOs sind als Verein oder Stiftung ausgestaltet und folgenden Transparenzvorschriften unterstellt:

- *Eintragung ins Handelsregister:* Vereine erlangen die Rechtspersönlichkeit unabhängig von ihrer Eintragung ins Handelsregister. Nur eine Minderheit der Vereine ist eintragungspflichtig. Nicht eintragungspflichtig sind Vereine, die nicht wirtschaftliche Zwecke verfolgen, die kein kaufmännisches Gewerbe betreiben und die unter einer gewissen Grösse – Bilanzsumme von 10 Millionen, Umsatz von 20 Millionen Franken oder 50 Vollzeitstellen – bleiben. Hingegen sind alle Stiftungen verpflichtet, sich ins Handelsregister eintragen zu lassen, und erlangen die Rechtspersönlichkeit nur mit der Eintragung.
- *Buchführung:* Nur Vereine, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, sind zur Buchführung nach den Regeln des OR verpflichtet. Alle

<sup>68</sup> KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 36.

<sup>69</sup> KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 37.

<sup>70</sup> Vgl. Bernd Helmig und andere: Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010, in «Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz», Juni 2015, Ziff. 7.2.2 Bst. d, S. 107.

<sup>71</sup> Statistiken des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister ([zefix.ch](http://zefix.ch) > Publikationen EHRA > Statistiken).

anderen Vereine müssen nur über die Einnahmen und Ausgaben und die Vermögenslage Buch führen.

- *Revisionsstelle*: Nur Vereine ab einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung (siehe obgenannte Kriterien) sind revisionspflichtig (Art. 69b ZGB). Die Stiftungen sind mit Ausnahme der Familienstiftungen und kirchlichen Stiftungen (Art. 87 Abs. 1<sup>bis</sup> ZGB) grundsätzlich alle revisionspflichtig. Nach Artikel 83b Absatz 2 ZGB kann die Aufsichtsbehörde eine Stiftung von der Pflicht befreien, eine Revisionsstelle zu bezeichnen, wenn die Bilanzsumme der Stiftung in zwei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren kleiner als 200 000 Franken ist, die Stiftung nicht öffentlich zu Spenden aufruft und die Revision für eine zuverlässige Beurteilung der Vermögens- und Ertragslage nicht notwendig ist.<sup>72</sup>
- *Aufsicht*: Während die Stiftungen grundsätzlich unter Aufsicht einer Verwaltungsbehörde stehen (Art. 84 ZGB),<sup>73</sup> sind Vereine keiner Verwaltungsaufsicht unterstellt.
- *Weitere Transparenzvorschriften*: Anders als Handelsgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung usw.) müssen Stiftungen und Vereine ihre wirtschaftlich Berechtigten nicht feststellen. Vereine sind auch nicht rechtlich verpflichtet, ein Verzeichnis mit Namen und Adresse der Mitglieder zu führen. Stiftungen und Vereine müssen nicht durch eine in der Schweiz wohnhafte Person vertreten werden können (Mitglied der Verwaltung, des Stiftungsrats, Direktorin oder Direktor). Anders als die meisten ausländischen Rechtsordnungen sieht das Schweizer Recht keine generelle Pflicht zur Veröffentlichung des Rechnungsabschlusses juristischer Personen vor. Weder Handelsgesellschaften noch Stiftungen und Vereine sind dazu verpflichtet. Das Schweizer Privatrecht schreibt ihnen keine weiteren Transparenzpflichten vor und verlangt keine Identifizierung der Begünstigten oder Spenderinnen und Spender von NPOs.

#### 4.1.7.2 Umsetzung

##### Ziele, Inhalt und Geltungsbereich

Mit der vorgeschlagenen Reform sollen folgende Ziele erreicht werden:

- minimieren des Risikos, dass Schweizer Vereine für Zwecke der Terrorisfinanzierung oder Geldwäscherei missbraucht werden können;
- mit gezielten, wirksamen und verhältnismässigen Massnahmen gegen Missbrauch verhindern, dass legitime Aktivitäten karitativer Organisationen in der Schweiz behindert oder erschwert werden;

<sup>72</sup> Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 24. August 2005 über die Revisionsstelle von Stiftungen; SR 211.121.3.

<sup>73</sup> Die kirchlichen Stiftungen sind der kircheninternen Aufsicht unterstellt. Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen sind hingegen der Aufsichtsbehörde nicht unterstellt (Art. 87 ZGB).

- erleichtern des Risikomanagements von NPO-spezifischen Risiken durch die Finanzintermediäre.

Zu diesem Zweck will der Entwurf Vereine, die einem erhöhtem Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind, das heisst die hauptsächlich Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke im Ausland sammeln oder verteilen, ähnlichen Transparenzvorschriften wie andere juristische Personen unterstellen. Für diese Vereine sollen die folgenden bereits für Stiftungen und Handelsgesellschaften geltenden Pflichten gelten:

- Eintragung ins Handelsregister,
- Bezeichnung einer Vertreterin oder eines Vertreters mit Wohnsitz in der Schweiz (gilt nicht für Stiftungen),
- Führung eines Verzeichnisses mit Namen und Adressen der Mitglieder, auf das in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden kann.

Den Schlussfolgerungen des NPO-Berichts und dem Ansatz der FATF seit 2016 entsprechend erfasst die Vorlage nur Vereine, die hauptsächlich Vermögenswerte im Ausland für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke direkt oder indirekt sammeln oder verteilen, weil diese Art der Tätigkeit ein besonderes Risiko aufweist. Andere Vereine sind nicht betroffen. Der Entwurf deckt damit den NPO-Begriff im Sinne der FATF ab und geht nicht über die Anforderungen der Empfehlungen hinaus, beschränkt jedoch den Anwendungsbereich auf die Vereine, die transnational tätig sind. Indem kleinere Vereine, die keine besonderen Risiken für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei aufweisen, weiterhin nicht eintragungspflichtig sind, schlägt der Entwurf eine angemessene Lösung vor, die die Attraktivität der Schweiz als Standort für Vereine nur geringfügig tangiert.

Die Vorlage zielt auf alle NPOs ab und verzichtet darauf, genauere Kriterien zur Abgrenzung der Vereine mit erhöhtem Risiko nach der Einschätzung des Risikoberichts (vgl. Ziff. 2.2.1.4 des Berichts) in das Gesetz aufzunehmen. Insbesondere wird auf eine Aufzählung der Tätigkeiten oder Länder verzichtet, die von den Bestimmungen ausgenommen werden könnten. Ebenso wird auf den von einigen Vernehmlassungsteilnehmern geäusserten Vorschlag verzichtet, nur diejenigen Vereine zu erfassen, die direkt oder indirekt in Ländern mit nach FATF-Kriterien hohem Risiko für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung oder in «nicht kooperativen» Ländern Vermögenswerte sammeln oder verteilen. Durch die Delegationsnorm im Entwurf können Kriterien zur Identifikation von Missbrauchsrisiken auf Verordnungsebene im Sinne einer Ausnahmeregelung für gewisse Vereine ausgestaltet werden. Die Verordnung kann bei Bedarf angepasst werden, um internationalen Entwicklungen und einer besseren Kenntnis des Risikos für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz Rechnung zu tragen. Aufgrund der Vernehmlassung wird in der Vorlage auf die Einführung einer Delegationsnorm verzichtet, die erlauben würde, die Transparenzpflichten auf andere Arten von Vereinen auszudehnen, die nicht der Definition einer NPO entsprechen, die aber aus anderen Gründen einem erhöhten Missbrauchsrisiko für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind. Eine solche Massnahme hätte den Geltungsbereich auf Kosten der Vereinigungsfreiheit unverhältnismässig ausgeweitet, jedoch ohne klare Kriterien für diese Ausweitung. Obgleich auch Stiftungen Vermögenswerte

sammeln oder verteilen können, sind sie von der Vorlage nicht betroffen. Bei den Stiftungen stellen die staatliche Aufsicht und die strengeren Transparenzvorschriften, denen sie unterstellt sind, auch aus Sicht der FATF hinlängliche Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung dar. Der risikobasierte Ansatz der FATF verlangt daher keine zusätzlichen Massnahmen in diesem Bereich.

## **Vorgeschlagene Massnahmen**

### *1. Obligatorische Eintragung ins Handelsregister*

Vereine sind die einzigen privatrechtlichen juristischen Personen, die von der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister ausgenommen sind. Die relative Anonymität in Bezug auf Vereine und das Fehlen eines staatlichen Aufsichtssystems wie bei den Stiftungen machen eine Identifizierung und die Überwachung ihrer Tätigkeiten durch Verwaltungs- oder Strafbehörden schwierig. So ist es heute nicht möglich, die genaue Zahl der Vereine in der Schweiz in Erfahrung zu bringen, geschweige denn sie nach ihren Tätigkeiten oder ihrem Risikoprofil einzuordnen, wie das den Anforderungen der FATF entspräche. Die Öffentlichkeit hat auch keine Möglichkeit, die Existenz eines Vereins, seinen Zweck oder die Identität der Personen, die ihn vertreten, auf einfache Weise zu überprüfen.

Die Ausnahme von der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister ist für lokale Vereine ohne Geschäftstätigkeit mit wenigen Verbindungen ausserhalb ihres Mitgliederkreises gerechtfertigt. Für diese Art Vereine ist weniger Offenlegung erforderlich als für andere Arten juristischer Personen. Sobald ein Verein aber eine Geschäftstätigkeit ausübt oder eine gewisse Grösse erreicht, entfällt die Berechtigung für eine Ausnahme. Dann ist der Verein ähnlichen Offenlegungsvorschriften unterstellt wie andere juristische Personen, nämlich mit der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister, zur Bezeichnung einer Revisionsstelle und zur Buchführung. NPOs fallen in der Regel nicht unter diese zweite Kategorie und müssen sich somit grundsätzlich nicht eintragen lassen. Solche Vereine unterhalten aber auch Kontakte ausserhalb ihres Mitgliederkreises, indem sie als Spender oder Begünstigte auftreten. Es besteht deshalb ein öffentliches Interesse, auf grundlegende Informationen über sie zugreifen zu können. Mit der Eintragungspflicht für Vereine mit erhöhtem Risiko würden diese auch der Pflicht zur Buchführung nach den Artikeln 957 ff. OR unterstellt.

Insofern eine solche Massnahme ein unverhältnismässiger Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Vereinigungsfreiheit<sup>74</sup> wäre, verzichtet die Vorlage auf die Einführung einer generellen Eintragungspflicht für alle Vereine. Die Eintragungspflicht wird auf Vereine begrenzt, die einem erhöhtem Risiko des Missbrauchs für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind, das heisst auf solche, die hauptsächlich Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke im Ausland sammeln oder verteilen. Dadurch werden die Prävention, Erkennung und Repression von Missbrauch gefördert. Vereine, deren Risiko als erhöht eingestuft wird, werden gesamtschweizerisch erfasst. Es kann auf Informationen über ihre Vertreterinnen und Vertreter, ihren Sitz und ihren Zweck zugegriffen werden. Die Kontrollen des Handelsregisters bei der Eintragung und

<sup>74</sup> SR 101

Einreichung der Belege werden die Qualität der verfügbaren Informationen verbessern. Die vorgeschlagene Massnahme wird auch das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken, dass den Vereinen zur Verfügung gestellte Mittel den richtigen Empfängerinnen und Empfängern zukommen und nicht für andere Zwecke verwendet werden. Bei Bedarf können Spenderinnen und Spender auch leicht überprüfen, ob der Verein tatsächlich im Handelsregister eingetragen ist und alle gesetzlich vorgeschriebenen Transparenzvorschriften erfüllt.

## *2. Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses*

Um die Transparenz eintragungspflichtiger Vereine zu verbessern, soll eine ähnliche Regelung ins ZGB aufgenommen werden, wie sie das OR für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vorsieht.<sup>75</sup> Die betroffenen Vereine müssen ein Verzeichnis mit Namen oder Firmennamen und Adressen ihrer Mitglieder so führen, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann, und die Informationen über die einzelnen Mitglieder sowie die allfälligen Eintragungsbelege während zehn Jahren nach der Streichung des Mitglieds aus dem Verzeichnis aufbewahren.

Vereine sind bisher rechtlich nicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses verpflichtet. Auch wenn in der Regel ein Verzeichnis vorliegt, um Generalversammlungen zu organisieren und Ein- und Austritte zu erfassen, ist dies in der Praxis nicht immer der Fall. Nach geltendem Recht ist somit kein Zugang der Behörden oder Finanzintermediäre zu Informationen über die beherrschenden Personen eines Vereins gewährleistet. Ohne Verzeichnis kann auch nicht überprüft werden, ob einem Verein politisch exponierte Personen angehören oder solche, die auf Personenlisten mit Verbindungen zum Terrorismus geführt werden. Im Übrigen sieht das Schweizer Recht weder für die Vereinsgründung noch danach eine Mindestzahl von Mitgliedern vor. Nach der Lehre kann ein Verein die Rechtspersönlichkeit erlangen und weiterhin aus zwei oder nur einem Mitglied bestehen. Angesichts der einfachen Formalitäten ist das Risiko für eine missbräuchliche Nutzung nicht zu vernachlässigen. Somit besteht ein Interesse, anhand von Mitgliederverzeichnissen identifizieren zu können, ob der Verein von einem einzelnen Mitglied oder einer kleinen Gruppe von Mitgliedern beherrscht wird.

Die Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses erfüllt die Anforderungen der FATF zur Transparenz der juristischen Personen (Empfehlung 24). Die Empfehlung gilt nicht nur für Gesellschaften, sondern für alle Arten juristischer Personen einschliesslich Vereine. Damit diese Anforderung der FATF erfüllt wird, erstreckt sich die Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses auf alle Vereine, die nach Artikel 61 Absatz 2 ZGB zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet sind. Die Risiken für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, denen die Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffern 1 und 2 ausgesetzt sind, aber auch das Gebot der Gleichbehandlung der verschiedenen Arten von Vereinen mit Eintragungspflicht rechtfertigen, dass auch Letztere der Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses unterstellt werden. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird die Konformität des Vereinsrechts mit den Empfehlungen der FATF zusätzlich verbessert.

<sup>75</sup> Art. 686 OR für Aktiengesellschaften, Art. 790 OR für Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Art. 837 OR für Genossenschaften.

### 3. *Pflicht zu einer Vertretung in der Schweiz*

Anders als die anderen durch das OR<sup>76</sup> geregelten Arten juristischer Personen sieht das OR für Vereine keine Pflicht zur Bezeichnung einer Vertretung in der Schweiz vor. Ein Verein kann somit von im Ausland wohnhaften Personen geführt werden, was den Zugang zu Informationen über seine Tätigkeiten und Mitglieder erheblich erschwert.<sup>77</sup>

Die Pflicht, eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz zu benennen, die den Verein vertreten kann und Zugang zum Mitgliederverzeichnis hat, garantiert den Behörden, dass bei einem allfälligen Verfahren gegen den Verein eine natürliche Person einvernommen werden und diese Informationen liefern kann, ohne dass internationale Rechtshilfe in Anspruch zu nehmen ist. Zudem wird damit den Anforderungen der FATF zur Transparenz der juristischen Personen entsprochen, wonach die Informationen über die Mitglieder im Land zugänglich sein müssen, damit sie bei Bedarf rasch verfügbar sind.<sup>78</sup> Diese Pflicht erstreckt sich auf alle Vereine, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, d. h. die Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 ZGB. Sie rechtfertigt sich durch die Risiken für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, denen die Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffern 1 und 2 ausgesetzt sind, und durch die Notwendigkeit, zwischen den verschiedenen Arten von Vereinen mit Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister eine Gleichbehandlung zu gewährleisten.

### 4. *Strafbestimmung bei Verletzung der Transparenzvorschriften für Vereine*

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde auf die Schwierigkeit einer wirksamen Umsetzung der neuen Vorschriften und die Notwendigkeit einer Strafnorm zur Sanktionierung der Nichteinhaltung hingewiesen. Die Vorlage schlägt deshalb die Aufnahme einer Strafbestimmung vor, wonach mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich die Pflicht zur Führung eines Mitgliederverzeichnisses oder zur Bezeichnung eines Vertreters in der Schweiz verletzt. Der vorsätzliche Verstoss gegen die Pflicht zur Beantragung des Handelsregistereintrags eines Vereins fällt in den Geltungsbereich von Artikel 153 StGB.

## **Geprüfte und nicht übernommene Massnahmen**

### 1. *Regulierung der Sammlung von Vermögenswerten*

Eine Alternative zu den neuen Transparenzvorschriften im Recht der juristischen Personen zur Eindämmung des Missbrauchsrisikos wäre gewesen, die Risikotätigkeit selbst – das Sammeln und Verteilen von Vermögenswerten, die für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke bestimmt sind – zu regulieren. Denkbar wären öffentlich-rechtliche Massnahmen zur Vereinheitlichung der Vorschriften in den Kantonen und zur Unterstellung dieser Art von Tätigkeit unter

<sup>76</sup> Art. 718 Abs. 4, 814 Abs. 3 und 898 Abs. 2 OR

<sup>77</sup> Das gilt auch für Stiftungen, bei denen aber die Aufsicht durch die staatlichen Behörden das Fehlen einer Vertretung in der Schweiz in gewissem Masse ausgleicht. Die Vorlage verzichtet deshalb auf die Einführung einer entsprechenden Regelung bei den Stiftungen.

<sup>78</sup> FATF-Empfehlung 24 sowie die Kriterien 24.4, 24.10 und die Fussnote Seite 51 der Bewertungsmethode der FATF von 2013; [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) > Publications > Mutual Evaluations.

eine Bewilligungspflicht. Das Sammeln und Verteilen von Vermögenswerten könnte so auf Stellen mit einer entsprechenden Bewilligung, die ausreichend Transparenz garantiert, begrenzt werden. Diese Massnahme würde aber eine aufwendige Koordination zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht bedingen.

## *2. Regulierung der Anerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus im Steuerrecht*

Nach dem Steuerrecht des Bundes und der Kantone können juristische Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, von der Steuer befreit werden.<sup>79</sup> Die Steuervorschriften konkretisieren die Kriterien, die ein Verein, eine Stiftung oder eine Gesellschaft für die Befreiung erfüllen muss. Diese Kriterien könnten ähnlich dem in Deutschland verwendeten System (vgl. Ziff. 3.2) angepasst werden, um Missbrauchsrisiken zu verringern und die Transparenz der NPOs zu verbessern. Diese Massnahme wäre aber ein Paradigmenwechsel und würde den Steuerbehörden eine grössere Rolle bei der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche übertragen. Zudem würde sie eine Koordination zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht bedingen.

## *3. Verwaltungsaufsicht der Vereine*

Im Gegensatz zu den Stiftungen sind die Vereine nicht der Aufsicht einer Behörde unterstellt. Eine gewisse Kontrolle der NPO-Tätigkeiten wird durch die Selbstregulierungsmechanismen ermöglicht. Dazu gehört unter anderem die Zewo-Zertifizierung für Organisationen, die sich der Kontrolle dieser Stiftung unterstellen.<sup>80</sup> Diese Form der Aufsicht erfolgt jedoch ausschliesslich auf freiwilliger Basis. Es sind meist grössere Organisationen, die sich kontrollieren lassen. Nur wenige kleinere Vereine gehören der Zewo an. Eine gewisse Aufsicht der Vereine, die als NPO gelten, erfolgt auch über die Steuerbehörden, wobei deren Möglichkeit zur wirksamen Bekämpfung von Missbrauch für Terrorismusfinanzierung begrenzt ist.<sup>81</sup> Denkbar wäre, Vereine mit erhöhtem Risiko, die der Definition der NPO entsprechen, der Aufsicht einer Verwaltungsbehörde zu unterstellen. Dazu müssten die betreffenden Vereine aber identifiziert werden. Die Massnahme müsste demnach parallel zur Eintragung dieser Vereine ins Handelsregister erfolgen. Eine wirksame Aufsicht über die Vereine würde die Schaffung einer Aufsichtsbehörde oder die Umgestaltung einer bestehenden Behörde bedingen, was mit erheblichen Kosten verbunden wäre. Ausserdem würde die Vereinigungsfreiheit beeinträchtigt. Auch wenn diese Massnahme die Konformität mit den Anforderungen der FATF verbessern kann, scheint der erwartete Nutzen die zu erwartenden Aufwendungen nicht zu rechtfertigen. Die Lösung wurde deshalb nicht berücksichtigt.

<sup>79</sup> Vgl. Art. 56 Bst. g des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR **642.11**) und Art. 23 Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR **642.14**).

<sup>80</sup> Die Stiftung Zewo hat gemäss Statuten die Förderung der Transparenz und Lauterkeit gemeinnütziger, Spenden sammelnder Organisationen zum Zweck. Sie verleiht ein Label und erteilt Informationen über gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen. 500 Organisationen in der Schweiz verfügen derzeit über das Zewo-Qualitätslabel (mehr dazu siehe [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch)).

<sup>81</sup> 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 94.

#### 4. Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle

Nach heutigem Recht sind nur grosse Vereine verpflichtet, ihre Buchführung von einer Revisionsstelle prüfen zu lassen. Die Schwelle für die Unterstellung ist sehr hoch (Bilanzsumme von mehr als 10 Millionen, Umsatz von mehr als 20 Millionen, mehr als 50 Vollzeitstellen). Bei der Terrorismusfinanzierung geht es oft um deutlich kleinere Beträge. Die Bilanzsumme und der Umsatz sind daher keine massgeblichen Kriterien, um das Missbrauchsrisiko abzuschätzen, das auch bei kleinen Vereinen nicht auszuschliessen ist. Das Ziel der Reform würde nicht erreicht, indem die Schwellenwerte für die Unterstellung gesenkt werden. Ausserdem wären davon auch Vereine betroffen, die kein besonderes Risiko aufweisen. Diese Massnahme wurde daher nicht berücksichtigt.

Bei sogenannten Risikovereinen besteht ein öffentliches Interesse, zu prüfen, ob die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel den legitimen Empfängerinnen und Empfängern zukommen und nicht für andere Zwecke verwendet werden. Es geht nicht nur darum, zu verhindern, dass Vermögenswerte der Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei dienen, sondern auch um das Vertrauen der Spenderinnen und Spender. Mit der Rechnungsprüfung durch eine Revisionsstelle könnte geprüft werden, ob die Abschlüsse ordnungsgemäss sind und die Herkunft und Verwendung der Mittel korrekt abgebildet werden. Aus diesem Grund gilt für Stiftungen, ausser sie sind von der Aufsichtsbehörde befreit, die Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle (Art. 83b ZGB). Es ist sicherzustellen, dass die bereitgestellten Vermögenswerte nach dem Willen des Stifters verwendet werden. Ähnlich könnte mit der Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle für Risikovereine geprüft werden, ob die gesammelten Vermögenswerte den legitimen Empfängerinnen und Empfängern zukommen. Die Massnahme würde zur Transparenz und Aufsicht der kleinen Vereinsstrukturen beitragen, bei denen das Risiko der Terrorismusfinanzierung nicht ausgeschlossen werden kann. Sie könnte das Vertrauen der Spendergemeinschaft sowie der Finanzintermediäre in die Integrität im Ausland tätiger NPOs stärken. Die Massnahme hätte aber zur Folge, dass für Vereine eine strengere Regelung gälte als für die Handelsgesellschaften, die die Möglichkeit zum *Opting Out* haben (Art. 727a Abs. 3 OR). NPOs könnten zur Rechtsform einer Handelsgesellschaft wechseln, um der Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle zu entgehen. Darüber hinaus ist die Revision der Jahresrechnung mit erheblichem Aufwand für die Vereine verbunden, die meist über begrenzte Ressourcen verfügen. Sie könnte deshalb die legitimen Tätigkeiten der Vereine beeinträchtigen und der Standortattraktivität der Schweiz für ausländische NPOs schaden. Die Massnahme wurde daher als nicht verhältnismässig erachtet.

#### 5. Veröffentlichung der Jahresrechnung

Bei der letzten FATF-Länderprüfung wurde bemängelt, die Schweiz halte die Transparenzpflichten bei den NPOs insbesondere in Bezug auf die Veröffentlichung der Jahresabschlüsse nicht ein. Bei der im Juni 2016 revidierten Empfehlung 8 ist die Veröffentlichung der Jahresrechnung jedoch keine obligatorische Massnahme mehr, sondern ein Beispiel möglicher Massnahmen, um die Transparenz und Aufsicht sicherzustellen. Ausserdem gilt für andere juristische Personen (mit Ausnahme der börsenkotierten Gesellschaften) keine solche Pflicht. Indem die mit dieser Vor-

lage vorgesehene Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister für Risikovereine neu auch eine Pflicht zur Buchführung (Art. 957 OR) nach sich zieht, können die Finanzintermediäre von Vereinen, mit denen sie eine Geschäftsbeziehung aufnehmen oder unterhalten, verlangen, dass sie darauf zugreifen können, wenn sie dies für nötig erachten. Aus Sicht des Risikomanagements der Finanzintermediäre ist die Einführung einer Pflicht zur Veröffentlichung der Jahresabschlüsse somit nicht erforderlich. Da keine explizite diesbezügliche Anforderung der FATF besteht, da Massnahmen zur Sicherstellung der Transparenz und Aufsicht von Risikovereinen vorhanden oder in Vorbereitung sind (insbesondere Eintragung ins Handelsregister, Rechnungslegung oder Aufsicht durch die Steuerbehörden) und da die Gleichbehandlung der Rechtsformen gewahrt werden soll, sind keine zusätzlichen Massnahmen in diesem Bereich erforderlich.

#### **4.1.8 Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen**

##### **4.1.8.1 Ausgangslage**

Im EMKG fallen Altedelmetalle unter den Begriff Schmelzgut (Art. 1 Abs. 3 Bst. b und c EMKG). Dazu gehören unter anderem zu entsorgender (Alt-)Schmuck sowie Fabrikationsabfälle zur Rückgewinnung. Der Handel mit solchen Waren ist insofern heikel, als sie (auch Diebesgut) auf einfache Weise monetär verwertet werden können. Inhaber einer Schmelzbewilligung unterliegen bereits heute weitgehenden Sorgfaltpflichten nach dem EMKG. Zudem gelten sie im Sinne des GwG als Finanzintermediäre, wenn sie gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln, und unterliegen damit den entsprechenden Regularien. Wer in der Schweiz Altedelmetalle ankauft und zur Aufarbeitung ausführt, unterliegt hingegen, abgesehen von einzelnen kantonalen Bestimmungen, keinen spezifischen Sorgfalts- und Dokumentationspflichten. Kommt hinzu, dass Transaktionen in diesem Umfeld hauptsächlich in bar abgewickelt werden.

Mit den heutigen Rechtsgrundlagen im EMKG sowie dem GwG besteht eine Lücke im Bereich des Ankaufs von Altedelmetallen. Das EMKG sieht seit der Abschaffung der Handelsbewilligung für solche Rechtsgeschäfte per 1. Juni 2008<sup>82</sup> keinerlei Restriktionen mehr vor. Dem GwG ist einzig die Handelstätigkeit mit Bankedelmetallen und Münzen unterstellt (Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a, b und e GwV). Daneben sieht das GwG auch Sorgfaltpflichten für Händlerinnen und Händler vor, die im Rahmen eines Handelsgeschäfts mehr als 100 000 Franken in bar entgegennehmen (Art. 8a GwG). Meist sind es jedoch Privatpersonen, die einzelne Schmuckwaren im Rahmen von temporär veranstalteten Ankaufsaktionen veräussern; sie gelten aber nicht als Händlerinnen oder Händler im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b GwG. Dazu kommt, dass die Problematik mit Altedelmetallen anders als bei Handelsgeschäften ist. Bei Handelsgeschäften ist die Herkunft des Bargeldes im Sinne der Bekämpfung der Geldwäscherei massgebend;

<sup>82</sup> Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren; AS **2008** 2265.

dagegen ist bei Ankauf von Altedelmetallen die Herkunft der Ware massgebend. Weil der Handel mit Altedelmetall stark von den Edelmetallpreisen getrieben wird, insbesondere dem Goldpreis, wurde in den letzten Jahren eine Zunahme der gewerbsmässigen Goldankäufer verzeichnet.

Aufgrund der bestehenden Sorgfalts- (Art. 168a EMKV) und Dokumentationspflicht (Art. 168c EMKV) nehmen die meisten Inhaberinnen und Inhaber von Schmelzbewilligungen heute kein Altgold von Altedelmetallankäuferinnen und -ankäufern mehr an, da diese die geforderten Nachweise über die Herkunft der Waren nicht erbringen können. Daraus kann gefolgert werden, dass die betroffenen Ankäuferinnen und Ankäufer ihre aufgekauften Altgoldwaren zur Weiterverarbeitung exportieren; hier bestehen ein Risiko sowie eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Geldwäscherei-problematik. Die Branche selber hat somit Interesse an einer erneuten Regulierung in diesem Bereich bekundet.

Anlässlich der FATF-Länderprüfung der Schweiz wurde die Problematik der Altedelmetalle, besonders des Altgoldes, mit den Prüferinnen und Prüfern während ihres Besuchs in der Schweiz diskutiert. Obwohl diesbezüglich keine ausdrückliche Empfehlung an die Schweiz im Länderbericht besteht, waren die Prüferinnen und Prüfer der Meinung, dass der nicht regulierte Handel mit Altedelmetallen Risiken im Bereich der Geldwäscherei birgt. Der Bundesrat und die betroffene Schweizer Behörde teilen diese Meinung. Mit der Einführung eines Kontrollmechanismus für den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetallen im EMKG soll deshalb die bestehende Lücke in der Gesetzgebung geschlossen werden und somit das potenzielle Geldwäschereirisiko stark gemindert werden.

#### **4.1.8.2                   Vorgeschlagene Lösung**

Der vorgeschlagene Kontrollmechanismus zielt darauf ab, den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetallen bestimmten Sorgfalts- und Dokumentationspflichten zu unterstellen, um die legale Herkunft der angekauften Waren sicherzustellen. Gewerbsmässige Ankäuferinnen und Ankäufer werden dieselben Sorgfalts- und Dokumentationspflichten wie Inhaberinnen und Inhaber von Schmelzbewilligungen anwenden müssen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Ankäuferinnen und Ankäufer dem Zentralamt bekannt sind, da dieses für die Überwachung über die Einhaltung der Pflichten zuständig sein wird. Zu diesem Zweck war es im Vorentwurf vorgesehen, generell eine Bewilligung für den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetall einzuführen. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wird eine erleichterte Lösung vorgeschlagen. Gewerbsmässige Ankäuferinnen und Ankäufer, die im schweizerischen Handelsregister eingetragen sind, werden keiner Bewilligungspflicht unterstellt. Sie müssen sich lediglich beim Zentralamt registrieren lassen. Eine Ankaufbewilligung wird nur von denjenigen Ankäuferinnen und Ankäufern verlangt, die im schweizerischen Handelsregister nicht eingetragen sind. Basierend auf Schätzungen der Branche im Rahmen der Vernehmlassung werden nur noch rund 100 Ankäuferinnen und Ankäufer von der Bewilligungspflicht betroffen sein.

Die Sorgfaltspflicht verlangt unter anderem die Identifikation der Verkäuferin oder des Verkäufers und die Abklärung der rechtmässigen Herkunft der Ware sowie die Anzeige verdächtiger Geschäfte. Bezüglich Dokumentationspflicht wird eine Lösung angestrebt mit dem Ziel, dass die Ankäuferinnen oder Ankäufer von Alt-Edelmetallen ihr bestehendes internes Kontrollsystem möglichst ohne Aufwand anpassen können. Somit sollen in diesem Zusammenhang lediglich die unabdingbaren Mindestvoraussetzungen legiferiert werden.

Für Ankäufe von Altgold müssen die Ankäuferinnen oder Ankäufer jederzeit in der Lage sein, bezüglich solcher Transaktionen gegenüber den legitimierten Behörden die folgenden Unterlagen innert nützlicher Frist vorzuweisen:

- Kopie eines amtlichen Ausweises der Verkäuferin oder des Verkäufers;
- Dokument oder Nachweis, aus dem bezüglich der angekauften Waren die Bezeichnung und deren Herkunft sowie das Datum der Transaktion hervorgehen.

Mit der Pflicht zur Buchführung über die Transaktionen erhalten Überwachungs- und Strafverfolgungsbehörden zudem die Möglichkeit, getätigte Ankäufe einzusehen.

Den vorgesehenen Sorgfalts- und Dokumentationspflichten werden alle gewerbsmässigen Ankäuferinnen und Ankäufer von Altedelmetall unterstellt. Dazu zählen beispielsweise Edelmetallhändler, Bijoutiers, Goldschmiedinnen und Goldschmiede, Pfandleihanstalten und dergleichen. Der Bundesrat wird in der EMKV näher umschreiben, welche Tätigkeiten als gewerbsmässiger Ankauf gelten. Die Gewerbsmässigkeit soll sich nach der Legaldefinition von Artikel 3 FINIG richten. Danach ist Gewerbsmässigkeit gegeben, wenn eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Dabei ist unerheblich, ob es sich um einen Haupt- oder Nebenerwerb handelt.

Vor dem Hintergrund, dass den Inhaberinnen oder Inhabern einer Schmelzbewilligung bereits durch das EMKG und das GwG griffige Sorgfaltspflichten auferlegt wurden, sollen sie nicht unter die neue Regelung fallen, wenn sie Altedelmetalle ankaufen. Von dieser Massnahme ebenfalls nicht erfasst werden der Handel mit Bankedelmetallen sowie weitere Transaktionen, die im GwG bereits reguliert sind.

Die Ausführungsbestimmungen zum gewerbsmässigen Ankauf von Schmelzgut werden in der EMKV festgehalten.

## **4.1.9 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde**

### **4.1.9.1 Ausgangslage**

Handelsprüfer sind befugt, den Feingehalt von Schmelzprodukten zu bestimmen (Art. 32 EMKG). Sie benötigen zur Berufsausübung eine Bewilligung des Zentralamtes. Zusätzlich können sie eine Schmelzbewilligung erwerben, die ebenfalls vom Zentralamt ausgestellt wird (Art. 41 EMKG). Handelsprüfer, die mit Bankedelmetallen handeln, gelten als Finanzintermediäre im Sinne des GwG (Art. 2 Abs. 3 Bst. c

GwG). Sie benötigen zusätzlich zu den Bewilligungen nach EMKG eine Bewilligung der FINMA oder müssen sich einer SRO anschliessen und von ihr beaufsichtigt werden.

Dem GwG unterstellte Handelsprüfer werden heute grossmehrheitlich direkt von der FINMA beaufsichtigt. Mit dem Inkrafttreten des FINIG wird der DUFI-Status nach Artikel 2 Absatz 3 GwG aufgehoben. Die betreffenden Handelsprüfer müssen sich einer SRO anschliessen. Für ihre gewerbliche Tätigkeit sind Handelsprüfer, die neben der Feingehaltsbestimmung von Schmelzprodukten auch gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln, von der Zulassung zu den internationalen Handelsplätzen für Edelmetalle abhängig. Diese streng (z. B. von der *London Bullion Market Association*) kontrollierten Märkte lassen meist nur Teilnehmer zu, die einer anerkannten staatlichen Aufsicht unterstellt sind. Da SRO private Stellen sind, könnte der Zugang dieser Kategorie von Handelsprüfern zu den entsprechenden Handelsplätzen mit einem Anschluss an eine SRO im Zuge des FINIG gefährdet sein. Im Rahmen der FINIG-Vorlage sollten sie deshalb wie Vermögensverwalter und Trustees der prudenziellen Aufsicht durch eine gemäss FINIG zu schaffende halbstaatliche Organisation unterstellt werden. Diese wäre auch für die Erteilung der Bewilligung für die dem GwG unterstellten Tätigkeit der Handelsprüfer zuständig gewesen.

Das Parlament hat allerdings eine Anpassung des Aufsichtsregimes über Vermögensverwalter, Trustees und Handelsprüfer vorgenommen. Nach Artikel 61 FINIG und Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG müssen diese nun eine Bewilligung bei der FINMA einholen und werden von der FINMA unter Beizug einer Aufsichtsorganisation beaufsichtigt. Anders als ursprünglich geplant, handelt es sich dabei um eine private Organisation wie die SRO. Sie wird mit der laufenden Aufsicht über Vermögensverwalter, Trustees und Handelsprüfer beauftragt, die auch die GwG-Aufsicht umfasst.

Das schliesslich vom Parlament verabschiedete Aufsichtsregime sagt den Handelsprüfern nicht zu. Da die laufende Aufsicht nicht von einer (staatlichen) Behörde ausgeübt wird, ergibt sich für die Handelsprüfer die gleiche Situation wie wenn sie sich nach der Aufhebung des DUFI-Status einer SRO hätten anschliessen müssen. Sie befürchten, dass dies ihren Zugang zu ausländischen Handelsplätzen infrage stellen könnte.

Die ASFCMP ist deshalb für die Suche nach einer international anerkannten staatlichen Aufsicht an das EFD gelangt. Sie möchte die Aufsicht über die Handelsprüfer, an der gegenwärtig mehrere Behörden beteiligt sind – das Zentralamt für die Aufsicht über die Regeln des EMKG zur Berufsausübung der Handelsprüfer und die Schmelzbewilligung<sup>83</sup>, die FINMA oder eine SRO für die GwG-Aufsicht – möglichst bündeln. Hinzu kommt, dass DUFI gestützt auf Artikel 19a GwG eine zugelassene Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 FINMAG beauftragen müssen.

Ausgehend von den Diskussionen mit dem EFD erscheint es als rationellste Lösung, die Aufsicht über die Handelsprüfer sowohl in Bezug auf das EMKG als auch auf das GwG in einer Behörde zu vereinen. Da das Zentralamt bereits gemäss EMKG mit der Aufsicht über den Verkehr mit Edelmetallen und Edelmetallwaren betraut

<sup>83</sup> Die betroffenen Handelsprüfer haben alle auch eine Schmelzbewilligung nach Art. 24 EMKG.

ist, ist es sinnvoll, ihm auch die GwG-Aufsicht über die betreffenden Handelsprüfer zu übertragen. Ausserdem ist das Zentralamt eine international bereits bekannte Behörde.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des GwG forderte der ASFCMP deshalb, die Kompetenzen des Zentralamtes zu stärken und die GwG-Aufsicht über die Handelsprüfer, anders als im FINIG-System vorgesehen, dem Zentralamt zu übertragen.

Für die Zukunftsfähigkeit des Zentralamtes möchte der Verband die dort angesiedelten Kompetenzen sicherstellen und stärken und längerfristig auf eine Rundumaufsicht der betroffenen Handelsprüfer hinarbeiten. Diese Aufsicht werde dazu beitragen, die ausgezeichnete Qualität der Schweizer Edelmetallprodukte und damit dieses Schweizer Sektors zu sichern. Ausserdem sei der Schweizer Zertifizierungsvorteil im internationalen Wettbewerb zu bewahren. Die vom Zentralamt ausgeübte Aufsicht und das dazugehörige Zertifizierungssystem seien weltweit einzigartig. Sie stellen angesichts der immer stärkeren ausländischen Konkurrenz, die von deutlich tieferen Produktions- und Betriebskosten als Schweizer Akteure profitieren, einen grundlegenden Wettbewerbsvorteil dar. Eine Zentralisierung von Kompetenzen und Wissen bei einer Behörde werde sowohl dem Zentralamt als auch den Beaufsichtigten zugutekommen. Ein einziger Ansprechpartner erleichtert und verbessert die Beziehungen zwischen Behörde und Beaufsichtigten und stärkt auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz, was im internationalen Konkurrenzkampf mit zunehmendem Abwanderungsrisiko besonders wichtig ist.

Die ASFCMP möchte mit einer Zentralisierung und Stärkung der Aufsicht durch das Zentralamt auch eine Zersplitterung der Aufsicht über die Handelsprüfer insbesondere bei der Bekämpfung der Geldwäscherei vermeiden. Schliesslich weist der Edelmetallverband darauf hin, seine Mitglieder seien bei ihrer Tätigkeit einem hohen Mass an Konformität mit den gesetzlichen und ethischen Anforderungen verpflichtet. Mit dem Entscheid, eine staatliche Aufsicht gegenüber einer Aufsicht, die auch private Stellen wie beim FINIG einbezieht, den Vorrang zu geben, werde den Anliegen eines Teils der Zivilgesellschaft, der politischen Parteien und Nichtregierungsorganisationen besser Rechnung getragen. Der Verband befürchtet, der Einbezug einer privaten Aufsichtsbehörde, wenn auch unter Oberaufsicht der FINMA, könnte insbesondere auf internationaler Ebene missverstanden werden.

#### **4.1.9.2                   Vorgeschlagene Lösung**

Das Zentralamt wird mit der GwG-Aufsicht über die Handelsprüfer beauftragt, die selber oder durch eine Gruppengesellschaft gewerbmässig mit Bankedelmetallen handeln. Unter das vorgeschlagene Regime fällt auch eine Gesellschaft, die gewerbmässig mit Bankedelmetallen eines Handelsprüfers handelt, zu dessen Gesellschaftsgruppe sie gehört, ohne selber Handelsprüfer zu sein. Damit diese beiden Fälle erfasst sind, wird im Gesetzesentwurf auf die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften verwiesen.

Mit der vorgeschlagenen Lösung ist inskünftig eine einzige Behörde zum einen für die Erteilung der Bewilligung nach EMKG für Handelsprüfer und die Schmelzbe-

willigung und für die Bewilligung für den Handel mit Bankedelmetallen im Sinne des GwG sowie für die Aufsicht über diese Tätigkeiten zuständig.

Konkret zielt dieser Vorschlag gegenwärtig auf zehn Gesellschaften ab, die über eine Bewilligung als Handelsprüfer verfügen und die für die Schweizer Wirtschaft und den Sektor des Edelmetallhandels von Bedeutung sind<sup>84</sup>, sowie auf eine Gruppengesellschaft.

Es soll lediglich die Kompetenz für die GwG-Aufsicht von der FINMA (nach Inkrafttreten des FINIG unter Beizug einer Aufsichtsorganisation) bzw. von der SRO zum Zentralamt transferiert werden. Für die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften werden weitgehend die gleichen Regeln gelten wie bisher. Die Intensität der Aufsicht soll im Sinne der Kontinuität beibehalten werden. Das Zentralamt muss über die gleichen Aufsichtsinstrumente verfügen wie die FINMA auf der Grundlage des FINMAG. Angesichts der begrenzten Anzahl betroffener Akteure und im Hinblick auf eine einheitliche Aufsicht werden die GwG-Prüfungen grundsätzlich direkt durch das Zentralamt vorgenommen. Bei Bedarf kann eine Prüfbeauftragte im Sinne von Artikel 24a FINMAG mandatiert werden. Anders als bisher im GwG für die DUFi vorgesehen, ist es nicht mehr erforderlich, dass die betroffenen Akteure eine private Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 FINMAG beauftragen.

Die massgebenden Strafbestimmungen des FINMAG, insbesondere beim Handel mit Bankedelmetallen ohne Bewilligung des Zentralamtes oder bei Erteilung falscher Auskünfte, werden *mutatis mutandis* in das EMKG übernommen. Somit werden die gleichen Strafsanktionen wie die heutigen weiterhin nach den gleichen Modalitäten auf die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften Anwendung finden. Verfolgende und urteilende Behörde ist demnach das EFD.

Die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten für Handelsprüfer und Gruppengesellschaften wird nicht beim Zentralamt, sondern bei der EZV liegen. Das Zentralamt kann keine Verordnungen erlassen. Die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nicht bei der Aufsichtsbehörde anzusiedeln, ist nicht neu. Im Rahmen der Änderung des GwG nach dem Inkrafttreten des BGS wurde die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten für die Veranstalterinnen von Grossspielen angesichts der fehlenden Rechtsetzungskompetenz der interkantonalen Aufsichtsbehörde über diese Finanzintermediäre dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement übertragen. Die künftige Geldwäschereiverordnung der EZV wird zur Wahrung der Kontinuität nach Möglichkeit die Bestimmungen für die Handelsprüfer der GwV-FINMA übernehmen.

Mit dieser Massnahme wird die Aufsicht über die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften gebündelt, und ihre Effizienz wird verbessert. Durch die Konzentration der EMKG- und der GwG-Aufsicht bei der gleichen Behörde können Doppelspurigkeiten vermieden werden. Damit können auch die Aufsichtskosten für die meisten

<sup>84</sup> Gemäss Bericht der KGGT vom Juni 2015 über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken nimmt die Schweiz im Edelmetallhandel weltweit einen wichtigen Platz ein, vorrangig der Goldhandel mit einem Anteil von bis zu zwei Drittel am weltweiten Goldhandel. Beim Schmelzen macht der Anteil der Schweiz rund 40 Prozent der weltweiten Kapazität aus. Von den neun globalen Branchenführern konzentriert ein Grossteil die Aktivitäten in der Schweiz; vgl. Bericht Ziff. 7.1.11.

oder alle Beteiligten gesenkt werden. So muss beispielsweise keine private Prüfgesellschaft für GwG-Prüfungen mehr beigezogen werden, wie das bisher für DUFI vorgeschrieben ist.

Die Massnahme entspricht auch der Empfehlung im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877 vom 14. November 2018.<sup>85</sup> Gemäss dieser Empfehlung ist der Vorschlag der Branche (ASFCMP) zu prüfen, die Befugnisse des Zentralamts durch zusätzliche Aufgaben namentlich zur Klärung der Herkunft des Goldes zu erweitern. Die Positionierung als einzige Aufsichtsbehörde über die Handelsprüfer hinsichtlich des GwG wie auch des EMKG könnte längerfristig die schrittweise Erweiterung der Aufgaben des Zentralamtes beispielsweise im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen ermöglichen, wenn dies dem politischen Willen entspricht. Die Massnahme zielt damit auch darauf ab, mögliche künftige Reformen in Bezug auf die Transparenz des Goldhandels zu antizipieren.

### **Übergang vom aktuellen GwG-Aufsichtsregime zum Aufsichtsregime durch das Zentralamt**

Wie bereits erwähnt, endet der DUFI-Status mit dem Inkrafttreten des FINIG. Der im Zuge des FINIG aufgenommene Artikel 42 GwG sieht vor, dass ehemalige DUFI sich für die rechtmässige Weiterführung ihrer dem GwG unterstellten Tätigkeit innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des FINIG einer SRO anschliessen müssen. Tritt das FINIG wie vorgesehen am 1. Januar 2020 in Kraft, endet die Übergangsfrist am 31. Dezember 2020. Der Gesetzesentwurf zur Revision des GwG wird voraussichtlich nicht vor Ablauf dieser Übergangsfrist in Kraft treten können.

Die Schlussbestimmung des EMKG zur Änderung vom 15. Juni 2018 sieht eine Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des FINIG für die Beantragung einer Bewilligung bei der FINMA vor, um als Handelsprüfer oder als Gruppengesellschaft gewerbsmässig unter dem FINIG-Aufsichtsregime mit Bankedelmetallen handeln zu können (Art. 42<sup>bis</sup> EMKG). Bis zum Inkrafttreten des Gesetzesentwurfs müssten die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, ehemals DUFI, demnach innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des FINIG entweder bei der FINMA eine Bewilligung zur Ausübung ihres Gewerbes unter dem FINIG-Aufsichtsregime einholen oder sich einer SRO anschliessen, um den Bankedelmetallhandel weiterhin rechtmässig ausüben zu dürfen.

Es macht keinen Sinn, die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, ehemals DUFI, zu zwingen, sich für einige Monate dem FINIG-Aufsichtsregime zu unterstellen. Aus praktischen Gründen und aus Gründen der Verfahrensökonomie ist ein direkter Übergang vom aktuellen GwG-Regime zum neuen Bewilligungs- und Aufsichtsregime durch das Zentralamt vorzusehen. Das schlug auch der ASFCMP in seiner Stellungnahme zur Vernehmlassung über die Änderung des GwG vor. Dazu müssen die durch das FINIG eingeführten Bestimmungen über die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften rückwirkend geändert werden, sodass sie letztendlich auf sie gar nicht anwendbar sind.

<sup>85</sup> «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte», Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, 21.09.2015, vom 14. November 2018 [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54479.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54479.pdf).

Um zu berücksichtigen, dass es für die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, ehemals DUFI, zwischen dem Inkrafttreten des FINIG und dem Zeitpunkt, in dem sie vom Zentralamt eine Bewilligung nach diesem Gesetzesentwurf erhalten, keine Aufsicht mehr gibt, werden sie einer zugelassenen Prüfgesellschaft einen Auftrag für eine Prüfung nach GwG erteilen müssen. Diese Verpflichtung wird rückwirkend anwendbar sein.

Diese Lösung wurde mit den betroffenen Handelsprüfern und Gruppengesellschaften auf deren Ersuchen vereinbart. Sie kennen demnach bereits ihre Pflicht, nach dem Inkrafttreten des FINIG eine zugelassene Prüfgesellschaft beauftragen zu müssen (vgl. aktuell Art. 19a GwG). Das Zentralamt wird im Rahmen der Prüfung des im Gesetzesentwurf vorgesehenen Bewilligungsantrags kontrollieren, ob diese Verpflichtung eingehalten wurde. Wer dagegen verstösst, wird nach Artikel 56a E-EMKG, der die Bestimmungen von Artikel 44 FINMAG übernimmt, beim EFD wegen unrechtmässiger Ausübung einer Tätigkeit angezeigt.

Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die bei Inkrafttreten des FINIG einer SRO angeschlossen sind, werden weiter deren Aufsicht unterstehen, bis sie gemäss Gesetzesentwurf vom Zentralamt eine Bewilligung zur Ausübung des Bankedelmetallhandels erhalten haben.

Allen Handelsprüfern und Gruppengesellschaften wird für die Einreichung ihres Gesuchs beim Zentralamt eine Frist von drei Monaten nach Inkrafttreten dieser Vorlage eingeräumt. Diesem Gesuch sind insbesondere die GwG-Prüfberichte der letzten Jahre beizulegen.

## **5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

### **5.1 Geldwäschereigesetz**

#### *Art. 2 Abs. 1 Bst. c*

Artikel 2 Absatz 1 wird um den Buchstaben c erweitert. Der neue Buchstabe weitet den Geltungsbereich des GwG auf spezifische Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts sowie auf die Funktion des nominellen Anteilseigners aus. Die genannten Tätigkeiten werden unter dem Begriff der «Beraterinnen und Berater» zusammengefasst. Damit wird neben den Finanzintermediären und den Händlerinnen und Händlern eine neue dem GwG unterstellte Kategorie geschaffen. Um alle Berufsgruppen gleich zu behandeln, wird ein tätigkeitsbezogener Ansatz gewählt. Es werden in der Folge alle natürlichen und juristischen Personen erfasst, die Geschäfte im Zusammenhang mit Tätigkeiten nach den Ziffern 1–5 vorbereiten oder ausführen. Des Weiteren löst, in selber Weise wie bei den Händlerinnen und Händlern, lediglich die gewerbliche Erbringung der Dienstleistung Sorgfaltspflichten aus. Die Tätigkeit gilt als gewerblich, wenn sie eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit der Beraterin oder des Beraters darstellt. Dabei ist nicht massgeblich, ob es sich um eine Haupt- oder Nebentätigkeit handelt. Eine entsprechende Definition wird analog zur Definition des gewerblichen Handels, wie diese bereits für die Händlerinnen und Händler besteht, in die GwV

aufgenommen. Nicht vom Geltungsbereich erfasst werden öffentlich-rechtlich angestellte Personen, die beispielsweise Hinweise zur Gesetzesauslegung im Bereich der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften meist in der Vorbereitungsphase erteilen. Dabei handelt es sich nicht um eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit. Da sowohl das Vorbereiten als auch das Ausführen der Geschäfte im Zusammenhang mit den in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c genannten Tätigkeiten vom Geltungsbereich erfasst sind, sind Sorgfaltspflichten beispielsweise bereits anlässlich der Erstellung eines entsprechenden Konzepts einzuhalten. Nicht unter den Begriff des Vorbereitens soll jedoch ein erster Austausch mit einer Kundin oder einem Kunden fallen, bei welchem beispielsweise das Anliegen, mögliche Leistungen sowie gegebenenfalls die Kostenfolgen geklärt werden. Alle unentgeltlichen Leistungen im Vorbereitungsstadium sollen nicht vom Geltungsbereich erfasst werden. Um Missverständnisse zu vermeiden, ist an dieser Stelle ausserdem festzuhalten, dass die Tätigkeit von Hilfspersonen im Sinne von Angestellten der Beraterin oder des Beraters, die ausschliesslich im Namen und auf Rechnung der Beraterin oder des Beraters handeln und von dieser oder diesem und nicht von der Endkundin oder von dem Endkunden entschädigt werden, der Beraterin oder dem Berater zugerechnet wird. Diese Personen gelten somit nicht als eigenständige Beraterinnen oder Berater. In Analogie zur Regelung von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 5 GwV für Finanzintermediäre ist ausserdem das Erbringen von Dienstleistungen unter Konzerngesellschaften ebenfalls bezüglich der Tätigkeiten von Beraterinnen und Beratern nicht vom Geltungsbereich erfasst. Eine entsprechende Ausnahme wird auch für die Tätigkeit der Beraterin und des Beraters in der GwV festzuhalten sein.

Der Geltungsbereich gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c verfolgt einen risikobasierten Ansatz. Es besteht in der Folge ein Unterschied, ob die Dienstleistung gemäss Ziffern 1–4 bezüglich operativer Gesellschaften oder Sitzgesellschaften erbracht wird. Betreffend den Begriff der «Sitzgesellschaft» wird auf die entsprechende Definition in der GwV-FINMA verwiesen. Diese entstammt der langjährigen Praxis der FINMA und ist in Artikel 2 Buchstabe a GwV-FINMA folgendermassen umschrieben: Bei Sitzgesellschaften handelt es sich um juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmen und ähnliche Verbindungen, die keiner operativen Tätigkeit nachgehen und somit kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben. Nicht als Sitzgesellschaften gelten Gesellschaften, die die Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder oder ihrer Begünstigten in gemeinsamer Selbsthilfe bezwecken oder politische, religiöse, wissenschaftliche, künstlerische, gemeinnützige, gesellige oder ähnliche Zwecke verfolgen oder die die Mehrheit der Beteiligungen an einer oder mehreren operativ tätigen Gesellschaften halten, um diese durch Stimmenmehrheit oder auf andere Weise unter einheitlicher Leitung zusammenzufassen, und deren Zweck nicht hauptsächlich in der Verwaltung von Vermögen Dritter besteht (Holding- und Subholdinggesellschaften). Dabei muss die Holding- oder Subholdinggesellschaft ihre Leitungs- und Kontrollmöglichkeiten auch tatsächlich ausüben. Ausserdem vom Geltungsbereich erfasst sind Beratungen bezüglich Trusts im Sinne von Artikel 2 des Übereinkommens über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung.

Ziffer 1 erfasst das Vorbereiten oder Ausführen von Geschäften bezüglich der Gründung, Führung oder Verwaltung von Sitzgesellschaften oder Trusts. Unter Gründung sind alle Handlungen zu subsumieren, die in die rechtliche Entstehung einer Sitzgesellschaft oder eines Trusts münden. Unter Führung sind grundsätzlich alle Geschäftsleitungsaufgaben zu verstehen, während unter dem Begriff Verwaltung die Aufgaben des Verwaltungsrats zusammengefasst werden. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Halten einer Organstellung in einer Sitzgesellschaft gemäss GwG bereits als Tätigkeit eines Finanzintermediärs gilt (Art. 6 Abs. 1 Bst. d GwV). Hat die Beraterin oder der Berater selbst eine Organstellung in einer Sitzgesellschaft inne, so kommen folglich die Regeln für Finanzintermediäre zur Anwendung.

Ziffer 2 erfasst die Organisation der Mittelbeschaffung im Zusammenhang mit den Tätigkeiten nach Ziffer 1. Bei der Organisation der Mittelbeschaffung handelt es sich um Tätigkeiten wie beispielsweise die Eröffnung von Bankkonten zum Zweck der Kapitaleinzahlung.

Mit Ziffer 3 werden auch Dienstleistungen betreffend den Kauf oder Verkauf von Sitzgesellschaften nach Ziffer 1 erfasst.

Ziffer 4 enthält die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für Sitzgesellschaften oder Trusts gemäss Ziffer 1. Bei dieser Tätigkeit stellt die Beraterin oder der Berater einer Drittperson beispielsweise die eigene Geschäftsadresse als Sitz für eine Gesellschaft zur Verfügung. Diese wird in der Folge im Handelsregister als Sitz der Gesellschaft eingetragen.

Ziffer 5 erfasst schliesslich die Ausübung der Funktion eines nominellen Anteilseigners. Vom Geltungsbereich erfasst werden soll ganz konkret das Konstrukt des *nominee shareholders*, wie es derzeit im angelsächsischen Recht besteht. Dabei tritt eine Drittperson anstelle des eigentlichen Anteilseigners gegenüber einer Gesellschaft auf und lässt sich im entsprechenden Register eintragen. Erfasst wäre beispielsweise der Fall, wenn eine Beraterin oder ein Berater sich im Namen eines Aktionärs ins Aktienregister der Aktiengesellschaft eintragen lässt. Obwohl der Aktionär alle seine Mitgliedschaftsrechte gegenüber der Gesellschaft über die Beraterin oder den Berater wahrnehmen kann, bleibt er für die Gesellschaft anonym. Diese Anonymität besteht auch gegenüber einer Behörde, die Einsicht ins Aktienregister nimmt. Eine solche Konstellation schränkt die Transparenz ein, da dem Anteilseigner Anonymität gegenüber der Gesellschaft und in der Folge auch gegenüber Behörden gewährt wird. In der Schweiz ist eine solche Konstellation nicht vorgesehen. Nichtsdestotrotz besteht die Möglichkeit, dass eine Schweizer Beraterin oder ein Schweizer Berater eine solche Funktion für eine Kundin oder einen Kunden bei einer ausländischen Gesellschaft wahrnehmen kann. Auch für Ziffer 5 soll des Weiteren sowohl das Vorbereiten als auch das Ausführen des Geschäfts vom Geltungsbereich erfasst werden. Das Verhelfen einer anderen Person zu dieser Funktion, wie es in der Empfehlung der FATF vorgesehen ist, ist von der Vorbereitungshandlung ebenfalls abgedeckt, weshalb der Gesetzestext diesen Zusatz nicht explizit vorsehen muss.

*Art. 2 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> und g*

Der gewerbsmässige Bankedelmetallhandel ist eine dem GwG unterstellte Tätigkeit. Handelsprüfer, die diese Tätigkeit ausüben, gelten als Finanzintermediäre nach Artikel 2 GwG. Mit der Einführung des FINIG-Systems werden sie dem gleichen Aufsichtsregime wie die Vermögensverwalter und die Trustees nach Artikel 17 FINIG unterstellt. Sie werden nach Artikel 61 FINIG von der FINMA unter Beizug einer Aufsichtsorganisation nach Artikel 43a FINMAG beaufsichtigt. Diese Organisation übt die laufende Aufsicht aus: Das mit dem FINIG eingeführte Aufsichtsregime erfasst sowohl Handelsprüfer, die selber gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln, als auch Handelsprüfer, die dies durch eine Gruppengesellschaft tun. Im zweiten Fall ist die Gruppengesellschaft demselben Bewilligungs- und Aufsichtsregime unterstellt wie der Handelsprüfer, mit dessen Bankedelmetallen sie handelt (mit dem FINIG eingeführter Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 1 und 2 EMKG).

Die Handelsprüfer werden, ihrer Forderung im Vernehmlassungsverfahren entsprechend, künftig der ausschliesslichen Aufsicht des Zentralamts unterstellt. Deshalb wird in Artikel 2 Absatz 2 GwG ein neuer Buchstabe g aufgenommen, der sich spezifisch auf den Handelsprüfer nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG bezieht. Der neue Buchstabe erstreckt sich auch auf Gesellschaften, die gewerbsmässig mit Bankedelmetallen eines Handelsprüfers handeln, zu dessen Gesellschaftsgruppe sie gehören (Gruppengesellschaften).

Der Verweis auf die Handelsprüfer in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a<sup>bis</sup> GwG wird entfernt. Dieser Buchstabe bezieht sich nur noch auf die Vermögensverwalter und die Trustees.

*Art. 3 Abs. 5*

Die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel für die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften obliegt nach Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe d E-GwG der EZV. Die EZV legt infolgedessen auch den Schwellenwert für ihre Kassageschäfte fest.

*Art. 4 Abs. 1 erster Satz*

Der Wortlaut von Artikel 4 des Gesetzesentwurfs verlangt neu ausdrücklich, dass mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen und deren Identität zu überprüfen ist, um sich zu vergewissern, wer die wirtschaftlich berechnete Person ist. Der Titel des Artikels bleibt unverändert. Der Wortlaut allerdings wird dahingehend angepasst, dass die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechneten Person als explizite Pflicht aufgeführt wird. Die nach den Umständen gebotene Sorgfalt im Sinne eines risikobasierten Ansatzes gilt dabei sowohl für die Feststellung als auch für die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechneten Person. Auch für die Art der Überprüfung der Identität kann der risikobasierte Ansatz angewendet werden. Der Wortlaut entspricht dabei, wie im Rahmen der Vernehmlassung in zahlreichen Stellungnahmen gefordert, dem Wortlaut der Empfehlung der FATF.

Dass die Feststellungspflicht eine materielle Überprüfung bedingt, wurde von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 305<sup>ter</sup> StGB bereits vor geraumer Zeit präzisiert.<sup>86</sup> Das entsprechende Urteil besagt, dass wer sich mit den vom Kunden gelieferten Erklärungen bezüglich der wirtschaftlich berechtigten Person zufriedengibt und trotz Ungereimtheiten die Frage nach der tatsächlich wirtschaftlich berechtigten Person nicht weiter abklärt, die Identität des wirtschaftlich Berechtigten nicht festgestellt und somit seine Sorgfaltspflicht verletzt hat. Der Gesetzesentwurf schlägt deshalb vor, eine explizite gesetzliche Grundlage für eine bereits implizit bestehende Pflicht zu schaffen. Es ist zu beachten, dass die Empfehlung 10 Buchstabe b der FATF wörtlich verlangt, dass der wirtschaftlich Berechtigte festgestellt wird und angemessene Massnahmen ergriffen werden, um dessen Identität zu verifizieren, um sich dabei zu vergewissern, dass dieser tatsächlich der wirtschaftlich Berechtigte ist. Sowohl der Argumentation aus dem genannten Urteil als auch den Ausführungen zur Empfehlung der FATF ist zu entnehmen, dass die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person das Hinterfragen der Erklärung der Kundin oder des Kunden zur wirtschaftlichen Berechtigung beinhaltet.

Der Finanzintermediär hat die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person kritisch zu überprüfen und mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt Massnahmen zu ergreifen, um sich über deren Plausibilität zu vergewissern. Dabei hat er auch zukünftig einen risikobasierten Ansatz zu verfolgen und sich auf unterschiedliche Quellen wie die eigenen Kenntnisse bezüglich des Kundenprofils, öffentliche Informationen sowie nötigenfalls und wo möglich Informationen einer externen Stelle zu stützen. Mit der Einforderung lediglich einer Ausweiskopie der wirtschaftlich berechtigten Person für die Akten wird die genannte Pflicht nicht erfüllt.

Mit der vorgeschlagenen Lösung wird der Kritik des vierten Länderberichts zur Schweiz begegnet und gleichzeitig Rechtssicherheit geschaffen.

#### *Art. 6 Abs. 2 Bst. d*

Die Formulierung dieses Buchstabens wird vereinfacht; es sollen nur noch die Daten erwähnt werden, die den Finanzintermediären nach Artikel 22a Absatz 2 oder 3 GwG weitergeleitet wurden. Hingegen sollen die Aufsichtsbehörden oder Organisationen, die diese Daten übermittelt haben, nicht mehr explizit genannt werden. Dies ändert materiell nichts an der Abklärungspflicht der Finanzintermediäre.

#### *Art. 7 Abs. 1<sup>bis</sup>*

Dieser neue Absatz führt eine generelle und explizite Pflicht ein, zu prüfen, ob die im Rahmen der Sorgfaltspflichten einzuholenden Belege noch aktuell sind, und sie bei Bedarf zu aktualisieren. Dabei ist bezüglich des Umfangs, der Periodizität sowie der Art der Überprüfung und Aktualisierung der Belege ein risikobasierter Ansatz anzuwenden. Es wird eine ähnliche Formulierung wie in Artikel 6 Absatz 1 zweiter Satz GwG vorgeschlagen.

Die Bezeichnung «Belege» wird ebenfalls im Absatz 1<sup>bis</sup> verwendet, um die Konsistenz mit den übrigen Absätzen von Artikel 7 GwG zu wahren. Der in Artikel 7

<sup>86</sup> BGE 125 IV 139, Erwägung 4

verwendete Begriff «Belege» ist aber nicht restriktiv auszulegen. Er umfasst die verschiedenen Unterlagen, Angaben und Daten allgemein, die im Rahmen der Sorgfaltspflichten anlässlich des Kundenprofils erfasst werden. Ausweiskopien und ausgefüllte Kundenformulare sowie handschriftliche oder elektronische Notizen oder Anmerkungen des Finanzintermediärs im Kundendossier fallen ebenfalls unter diese Bezeichnung. Es versteht sich von selbst, dass Dokumente und Notizen, die im Zusammenhang mit einzelnen Transaktionen eingefordert oder erstellt werden, nicht von der Pflicht zur Aktualisierung erfasst werden, da diese naturgemäss keinen andauernden Zustand, sondern eine einmalige Aktion dokumentieren. Dass das für die ursprüngliche Identifizierung der Vertragspartei verwendete Dokument zum Zeitpunkt der Überprüfung nach Artikel 7 Absatz 1<sup>bis</sup> E-GwG abgelaufen ist, impliziert nicht zwingend die Erneuerung der Identifizierung, wenn sich die relevanten Daten zur Identität der Kundin oder des Kunden seither nicht geändert haben.

Anders als in Artikel 5 GwG beschränken sich die zu aktualisierenden Daten nicht zwingend auf die Identifizierung der Kundin oder des Kunden und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person. Je nachdem muss überprüft werden, ob Art und Zweck der Geschäftsbeziehung noch aktuell sind, indem allenfalls zusätzliche Abklärungen getroffen werden (Art. 6 GwG). Der Finanzintermediär bestimmt nach einem risikobasierten Ansatz, welche Daten aktualisiert werden müssen, dies in erster Linie aufgrund ihrer Relevanz für die Risikoklassifizierung oder Überwachung der Geschäftsbeziehung.

Die Überprüfung der Aktualität der Daten wird nicht von besonderen Ereignissen bestimmt wie bei Artikel 5 GwG, sondern muss periodisch erfolgen. Jeder Finanzintermediär muss anhand des risikobasierten Ansatzes festlegen, in welcher Frequenz er die Daten der einzelnen Kundinnen und Kunden auf ihre Aktualität überprüft. Die Frequenz variiert je nach Risikokategorie, der diese Personen angehören. Eine Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko erfordert eine häufigere Überprüfung als eine solche mit geringem Risiko. Die Aktualisierungspflicht findet jedoch auf alle Kundenbeziehungen eines Finanzintermediärs und nicht nur auf Kundenbeziehungen mit erhöhtem Risiko Anwendung.

Es versteht sich von selbst, dass die Aktualisierungspflicht ebenso für neue wie für bei Inkrafttreten der neuen Bestimmung bereits bestehende Geschäftsbeziehungen gilt. Ausserdem muss die Aktualisierung der Daten nach den zum aktuellen Zeitpunkt geltenden Regeln erfolgen. Bei einer Änderung der Regeln zwischen dem Zeitpunkt, in dem die relevanten Daten beschafft wurden, und dem Zeitpunkt, in dem der Finanzintermediär die Aktualität überprüft, muss nach den neuen Regeln bestimmt werden, ob die Daten noch aktuell sind. Sind sie nicht mehr aktuell, so müssen sie unter Berücksichtigung der geltenden neuen Regeln auf den neuesten Stand gebracht werden. Es wird nicht erwartet, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens alle Geschäftsbeziehungen bereits auf dem aktuellsten Stand sind. Vielmehr besteht ab diesem Zeitpunkt eine explizite Pflicht, die Geschäftsbeziehungen regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Der Finanzintermediär hat bezüglich der Frequenz der Überprüfung ein eigenes Ermessen. Dadurch wird schliesslich auch dem Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung Rechnung getragen.

*Art. 8a Abs. 4<sup>bis</sup> und 5 zweiter Satz*

Artikel 8a regelt die Sorgfaltspflichten der Händlerinnen und Händler. Von diesem Artikel erfasst wird ebenfalls der Handel mit Edelmetallen und Edelsteinen. Aufgrund der Kritik der FATF anlässlich des vierten Länderberichts zur Schweiz wird vorgeschlagen, den Schwellenwert für den Edelmetall- und Edelsteinhandel von 100 000 auf 15 000 Franken zu senken. Die Senkung des Schwellenwerts wird im neuen Absatz 4<sup>bis</sup> vorgesehen. Nicht von dieser Massnahme betroffen sind Edelmetallhändlerinnen und -händler nach Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c GwG in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a und e GwV, die auf eigene oder fremde Rechnung mit Bankedelmetallen handeln und somit eine Tätigkeit als Finanzintermediär ausüben.

Vorliegend wird ein für die Branche verträglicher Lösungsansatz vorgeschlagen, der den Handel mit Produkten aus Edelmetallen und Edelsteinen, die typischerweise zum Verkauf an Endkundinnen und -kunden vorgesehen sind, vom Geltungsbereich ausnimmt. In diesem Zusammenhang ist Absatz 5 zentral. Gemäss Absatz 5 umschreibt der Bundesrat die Edelmetalle und Edelsteine nach Absatz 4<sup>bis</sup>. Die Umschreibung ist in die GwV aufzunehmen. Dabei geht es nicht um eine neue Definition dieser Begriffe, sondern lediglich um eine Beschreibung der Produkte, die von der vorliegenden Bestimmung erfasst werden sollen.

Bezüglich der Edelmetalle stützt sich der Gesetzesentwurf auf die im Artikel 1 Absatz 1 EMKG enthaltene Legaldefinition. Diese bestimmt Gold, Silber, Platin und Palladium als Edelmetalle. Gemäss EMKG und EMKV existieren Edelmetalle in Form von folgenden Edelmetallprodukten:

- Edelmetallwaren<sup>87</sup>: fertig verarbeitete Edelmetallprodukte wie beispielsweise Schmuckstücke oder Statuetten;
- Mehrmetallwaren<sup>88</sup>: Waren, die aus Edelmetallen mit einem gesetzlichen Feingehalt und unedlen Metallen zusammengesetzt sind, wie beispielsweise Gold mit einem Feingehalt von 750 vermischt mit Stahl;
- Halbfabrikate<sup>89</sup>: zur Herstellung von Waren bestimmte Produkte wie Platten, Drähte, Rohre, Profile und vorgearbeitete Stücke mit einem gesetzlichen Feingehalt;
- Schmelzgut<sup>90</sup>: Edelmetalle aus der Rohstoffgewinnung oder Raffination, zur Rückgewinnung von Edelmetallen verwendbare Abfälle aus der Bearbeitung von Edelmetallen oder deren Legierungen sowie zur Rückgewinnung von Edelmetallen verwendbares edelmetallhaltiges Material;
- Schmelzprodukte<sup>91</sup>: durch Einschmelzen oder Umschmelzen von Edelmetall oder Schmelzgut erzeugte Barren, Platten, Stäbe und Granalien.

Während es sich bei Edelmetallwaren und Mehrmetallwaren typischerweise um Produkte zum Verkauf an Endkundinnen und -kunden handelt, werden Halbfabrika-

<sup>87</sup> Art. 1 Abs. 4 EMKG

<sup>88</sup> Art. 1 Abs. 5 EMKG

<sup>89</sup> Art. 52 Abs. 2 EMKV

<sup>90</sup> Art. 1 Abs. 3 EMKG

<sup>91</sup> Art. 1 Abs. 2 EMKG

te, Schmelzgut und Schmelzprodukte grundsätzlich nicht an diese verkauft. Der Handel mit Edelmetallwaren und Mehrmetallwaren soll somit vom Geltungsbereich ausgenommen werden. Vom Geltungsbereich des Artikels 8a Absatz 4<sup>bis</sup> Buchstabe a E-GwG erfasst werden in der Folge Personen, die mit Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfabrikaten, Schmelzgut und Schmelzprodukten handeln.

Bezüglich der Edelsteine besteht keine Legaldefinition im Bundesrecht. Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes sollen grundsätzlich von den teuersten in der Schweiz gehandelten Steinen diejenigen erfasst werden, die am häufigsten angeboten werden. Nach Rücksprache mit Branchenvertretern sind in der Folge der Rubin, der Saphir, der Smaragd und der Diamant vom Geltungsbereich zu erfassen. Diese Edelsteine werden sowohl als lose Steine wie auch in Verbindung mit Schmuckstücken und ähnlichen Produkten gehandelt. Gemäss den Regeln zum Zolltarif handelt es sich bei Edelsteinen, die noch nicht in einem Endprodukt verarbeitet wurden, um weder aufgereichte noch montierte noch gefasste Steine. Die Begriffe gemäss Zolltarif werden international verwendet. Vom Geltungsbereich des Artikels 8a Absatz 4<sup>bis</sup> Buchstabe b E-GwG erfasst werden in der Folge Personen, die mit Rubinen, Saphiren, Smaragden oder Diamanten in weder aufgereichter noch montierter noch gefasster Form handeln.

## **1b. Abschnitt: Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater**

### *Art. 8b*            Sorgfaltspflichten

Das GwG wird mit dem neuen 1b. Abschnitt zu Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater ergänzt. Artikel 8b beinhaltet die Sorgfaltspflichten, die durch die Beraterinnen und Berater einzuhalten sind. Die Sorgfaltspflichten umfassen neben der Pflicht zur Identifizierung der Vertragspartei und der Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person Dokumentationspflichten und Abklärungspflichten. Die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person gemäss Absatz 1 Buchstabe b kann beispielsweise im Rahmen der Gründung, Führung oder Verwaltung von Sitzgesellschaften die Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung an der Gesellschaft umfassen, während beispielsweise im Rahmen der Organisation der Mittelbeschaffung auch die wirtschaftliche Berechtigung an den verwendeten Vermögenswerten massgeblich sein kann. Die Abklärung der Hintergründe und des Zwecks des von dem Dritten gewünschten Geschäfts gemäss Absatz 2 ist des Weiteren in jedem Fall vorzunehmen und nicht nur, wenn dieses ungewöhnlich oder verdächtig erscheint. Bezüglich der einzelnen Pflichten wird sinngemäss auf die bereits für Finanzintermediäre bestehenden Normen im GwG verwiesen. Die Sorgfaltspflichten sind in der GwV zu konkretisieren.

### *Art. 8c*            Organisatorische Massnahmen

Analog zu Artikel 8 GwG betreffend die Finanzintermediäre wird vorgeschlagen, mit Artikel 8c für Beraterinnen und Berater eine entsprechende Bestimmung einzuführen. Zu den organisatorischen Massnahmen gehören eine genügende Ausbildung der mit den Pflichten gemäss GwG betrauten Personen sowie interne Kontrollen.

Alle mit der Einhaltung von Pflichten betrauten Personen müssen folglich über das nötige Wissen zur Umsetzung dieser Pflichten verfügen, und es sind interne Stichproben zur Einhaltung der Pflichten durchzuführen. Dadurch wird intern die korrekte Einhaltung der Pflichten sichergestellt und überwacht.

*Art. 9 Abs. 1 Bst. c sowie Abs. 1<sup>ter</sup>, 1<sup>quater</sup> und 2*

Für Absatz 1 Buchstabe c sei in sinngemässer Anwendung auf die Erläuterungen zu Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe d verwiesen.

Die Meldepflicht nach Artikel 9 wird auf die neue Kategorie der Beraterinnen und Berater ausgedehnt. Dazu wird der neue Absatz 1<sup>ter</sup> geschaffen, der die Pflicht zu einer Meldung vorsieht, wenn die Beraterin oder der Berater weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass ein von ihr oder ihm vorbereitetes oder ausgeführtes Geschäft im Zusammenhang steht mit Vermögenswerten, die im Zusammenhang stehen mit Geldwäscherei, die aus einem Verbrechen oder einem qualifizierten Steuervergehen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen oder der Terrorismusfinanzierung dienen. Inhaltlich lehnt sich der neue Absatz an die analogen Bestimmungen für Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler an. Einer Meldung müssen allerdings nicht zwingend Vermögenswerte zugrunde liegen.

Im Rahmen des Entwurfs für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität erfahren die einzelnen Bestimmungen des GwG zur Meldepflicht in zwei Punkten eine Änderung: Erstens wird der Verweis auf Artikel 260<sup>ter</sup> Ziffer 1 StGB durch einen Verweis auf Artikel 260<sup>ter</sup> StGB ersetzt. Zweitens wird der Begriff «kriminelle Organisation» mit den zusätzlichen Begriffen «oder terroristische» ergänzt. Zu gegebener Zeit wird deshalb eine Koordination zwischen diesem Entwurf für einen Bundesbeschluss und dem vorliegenden Gesetzesentwurf erforderlich sein. Anpassungsbedarf wird es namentlich bei den Ziffern 1 und 3 des neuen Absatzes 1<sup>ter</sup> über die Meldepflicht für Beraterinnen und Berater geben.

Bei Absatz 1<sup>quater</sup> handelt es sich um den bisherigen Absatz 1<sup>ter</sup>, der sich aufgrund der Einführung der Meldepflicht für die neue Kategorie der Beraterin und des Beraters um eine Position nach hinten verschiebt. Des Weiteren wird darin neu auch die Meldepflicht dieser neuen Kategorie festgehalten.

Absatz 2 regelt die Ausnahmen von der Meldepflicht für Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare. Die bereits bestehende Ausnahme für dem Berufsgeheimnis unterliegende Tätigkeiten befindet sich neu in Absatz 2 Buchstabe a. Diese Ausnahme gilt sowohl für Finanzintermediäre als auch für die neue Kategorie der Beraterinnen und Berater. Ob die Tätigkeit dem Berufsgeheimnis untersteht, ist unter Berücksichtigung der konkreten Umstände von Fall zu Fall zu bestimmen. Als typisch anwaltliche und somit dem Berufsgeheimnis unterstehende Tätigkeit kann gemäss neuester Rechtsprechung ebenfalls die Beratung in Bezug auf die Errichtung

einer Gesellschaft anerkannt werden.<sup>92</sup> Darüber hinaus wird Absatz 2 um eine zweite Ausnahme ergänzt. Diese befindet sich in Buchstabe b und besagt, dass eine Ausnahme von der Meldepflicht auch dann besteht, wenn die genannten Akteure im Rahmen ihrer Tätigkeit keine Finanztransaktion im Namen oder auf Rechnung einer Kundin oder eines Kunden ausführen. Dabei ist lediglich die Durchführung der Transaktion im konkreten Fall relevant und nicht, ob diese insgesamt als Tätigkeit eines Finanzintermediärs qualifiziert. Die Beraterin oder der Berater kann somit ebenfalls der Meldepflicht unterliegen, wenn sie oder er nicht als Finanzintermediär tätig ist, sondern lediglich eine einzelne Finanztransaktion durchführt. Eine Meldepflicht besteht für Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare folglich lediglich dann, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit eine Finanztransaktion für die Kundin oder den Kunden ausführen und die zu meldenden Daten nicht dem Berufsgeheimnis unterliegen.

#### *Art. 9a Abs. 2*

Seit dem 1. Januar 2016 löst eine Meldung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a GwG nicht mehr automatisch eine Sperrung von maximal fünf Arbeitstagen aus. Artikel 9a GwG sieht ausdrücklich vor, dass der Finanzintermediär während der Analyse durch die MROS Kundenaufträge zu den gemeldeten Vermögenswerten ausführen muss. Das verringert das Risiko, dass ein Kunde vermutet, der Finanzintermediär könnte Meldung erstattet haben, und die betroffenen Vermögenswerte zurückzieht, um sie einer allfälligen Einziehung durch die Strafbehörden zu entziehen. Dieses System setzt voraus, dass dem späteren Nachverfolgen von Transaktionen, dem sogenannten *paper trail*, grosse Beachtung geschenkt wird. Nur so können die Strafverfolgungsbehörden gegebenenfalls am Ende des Strafverfahrens die unrechtmässigen Vermögenswerte einziehen, zu denen eine Meldung erfolgte. Deshalb muss der *paper trail* sichergestellt werden. Dies ist beispielsweise bei der Auflösung eines Kontos mittels Barauszahlung nicht der Fall. Eine ähnliche Regelung, wie sie unter anderem bereits in Artikel 33 GwV-FINMA enthalten ist, wird in einen neuen Absatz 2 von Artikel 9a GwG aufgenommen. Der Finanzintermediär muss Kundenaufträge nach Artikel 9a GwG in einer Form ausführen, mit der die Spur der Transaktion verfolgt werden kann (*paper trail*).

Es wäre aber unverhältnismässig oder gar unmöglich, einen *paper trail* aller Transaktionen im Zusammenhang mit den gemeldeten Vermögenswerten zu verlangen, die während der Analyse der MROS durchgeführt werden. Bei Transaktionen mit kleinen Beträgen wie bei Abhebungen am Automaten oder mittels Kreditkarte kann das Prinzip des *paper trail* im herkömmlichen Sinn nicht gewährleistet werden. Debitkarten müssten ganz gesperrt werden. In der Folge wäre keine Transaktion mehr möglich. Das würde nicht nur den Kunden alarmieren, sondern auch direkt gegen Artikel 9a GwG verstossen. Deshalb wird vorgeschlagen, die Anforderung des *paper trail* wie in der GwV-FINMA auf Transaktionen mit «bedeutenden» Vermögenswerten zu beschränken. Was darunter zu verstehen ist, muss der Finanzintermediär unter Berücksichtigung der einzelnen Kundenkategorien abschätzen.

Mit der Aufnahme ins GwG gilt diese Regelung künftig für alle Finanzintermediäre.

<sup>92</sup> BGer 1B\_264/2018 vom 28.09.2018

---

*Art. 9b* Abbruch der Geschäftsbeziehung

Im Gegenzug zur Aufhebung der Frist von 20 Arbeitstagen für die Analyse der Meldungen nach Artikel 9 GwG wird ein Recht auf Abbruch der Geschäftsbeziehung in das GwG aufgenommen (Abs. 1). Ohne Bescheid der MROS innert 40 Arbeitstagen nach einer Meldung aufgrund von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a GwG oder Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB, dass sie die Meldung an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet, darf der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung beenden. Dies gilt für Meldungen gestützt auf die Meldepflicht ebenso wie für Meldungen gestützt auf das Melderecht.

Im Hinblick auf eine spätere Einziehung muss auch bei einem Abbruch der Geschäftsbeziehung ein *paper trail* gewahrt werden. Eine entsprechende Regelung wird in Artikel 9a Absatz 2 aufgenommen (Abs. 2). Sie gilt ebenfalls nur für den Rückzug bedeutender Vermögenswerte. Diese Pflicht ist nicht neu. Sie ist bereits in der GwV-FINMA, der GwV-ESKB sowie in den SRO-Reglementen enthalten.

Da die Beraterinnen und Berater ebenfalls einer Meldepflicht unterstellt sind (Art. 9 Abs. 1<sup>ter</sup> E-GwG) muss aus Gründen der Rechtssicherheit auch für sie das Recht auf Abbruch einer dauerhaften Geschäftsbeziehung, die Gegenstand einer Meldung an die MROS war, in das GwG aufgenommen werden. Obwohl nicht auszuschliessen ist, dass Beraterinnen oder Berater im Rahmen der erbrachten Dienstleistung im Namen und auf Rechnung eines Kunden eine Finanztransaktion ausführen, verfügen sie im Prinzip weder über dessen Vermögenswerte, noch bewahren sie sie wie ein Finanzintermediär auf. Es macht deshalb wenig Sinn, die Beraterinnen und Berater demselben Regime wie die Finanzintermediäre zu unterstellen, bei dem es darum geht, während der Analyse der MROS die Anweisungen der Kunden auszuführen und die Spur der Vermögenswerte zu verfolgen. Den Beraterinnen und Beratern, die der MROS eine Verdachtsmeldung erstatten, muss erlaubt werden, die Geschäftsbeziehung abubrechen, ohne den Ablauf der für die Finanzintermediäre vorgeschriebenen Frist von 40 Tagen abzuwarten. Eine Beraterin oder ein Berater kann nicht dazu gezwungen werden, die Geschäftsbeziehungen aufrechtzuerhalten und potenziell unrechtmässige Geschäfte für ihren oder seinen Kunden vorzunehmen. Deshalb ist eine Beraterin oder ein Berater, die oder der gestützt auf Artikel 9 Absatz 1<sup>ter</sup> Buchstabe a GwG eine Verdachtsmeldung an die MROS erstattet hat, befugt, die Geschäftsbeziehung jederzeit abubrechen.

Der Finanzintermediär oder die Beraterin, der Berater muss die MROS unverzüglich darüber informieren, wann die Geschäftsbeziehung endet (Abs. 4). Die MROS ist nach Artikel 23 Absatz 5 E-GwG verpflichtet, den Finanzintermediär oder den Berater, die Beraterin – solange der Finanzintermediär, die Händlerin oder der Händler die Geschäftsbeziehung nicht abgebrochen hat – über die Weiterleitung von Meldungen an eine Strafverfolgungsbehörde zu informieren.

Zur Erinnerung: Finanzintermediäre oder Beraterinnen und Berater, die eine Verdachtsmeldung vorgenommen haben, unterstehen dem Informationsverbot nach Artikel 10a GwG. Entscheiden sie sich für den Abbruch der Geschäftsbeziehung, so werden sie darauf achten, den Kunden nicht zu alarmieren und ihn nicht auf die zuvor erfolgte Verdachtsmeldung aufmerksam zu machen. Nach Artikel 10a GwG ist das Informationsverbot nicht befristet. Um jeden Zweifel zu beseitigen wird in

Absatz 5 festgehalten, dass das Informationsverbot auch nach dem Abbruch einer Geschäftsbeziehung gilt (Abs. 5).

*Art. 10 Abs. 1 und 2 (betrifft nur die deutsche und die italienische Fassung)*

Mit dem neuen Datenverarbeitungssystem (goAML), das von der MROS am 1. Januar 2020 eingeführt wird, werden die Verdachtsmeldungen von den Finanzintermediären, den Händlerinnen und Händlern und, in Zukunft, den Beraterinnen und Beratern nicht mehr physisch von der MROS an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Es ist korrekt, im Zusammenhang mit Artikel 9 GwG weiterhin von Meldungen zu reden, aber im Kontext der Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden ist der Begriff «gemeldete Informationen» zu verwenden. Die deutschen und die italienischen Fassungen müssen deshalb angepasst werden: In Absatz 1 ist das zweite Vorkommen des Begriffs «Meldung» und in Absatz 2 das erste Vorkommen durch den Ausdruck «gemeldete Informationen» zu ersetzen, der bereits in der französischen Fassung der Gesetzesbestimmung vorkommt. In der deutschen Fassung ist zudem «weiterleitet/Weiterleitung» durch «übermittelt/Übermittlung», und in der italienischen Fassung «inoltare» durch «trasmettere» zu ersetzen. Es handelt sich um rein formelle Änderungen.

Die französische und die italienische Fassung von Absatz 1 könnten den Eindruck erwecken, der Zeitpunkt, in dem die MROS die gemeldeten Informationen den Strafverfolgungsbehörden übermittelt, und der Zeitpunkt, in dem sie den Finanzintermediär darüber informiert, lägen zeitlich auseinander. Dies trifft jedoch nicht zu. Das Verb «transmettre» am Schluss von Absatz 1 muss demnach ins Präsens gesetzt werden, um die Praxis korrekt wiederzugeben; im aktuellen deutschen Text ist das bereits der Fall.

*Art. 10a Abs. 1 und Abs. 3 Einleitungssatz*

Nach Absatz 1 Einleitungssatz darf der Finanzintermediär weder Betroffene noch Dritte darüber informieren, dass er eine Meldung an die MROS erstattet hat. Gemäss bisherigem zweitem Satz gilt eine Selbstregulierungsorganisation, welcher der Finanzintermediär angeschlossen ist, nicht als Dritte. Dasselbe gilt laut dem dritten Satz für die FINMA und die ESBK in Bezug auf die ihnen unterstellten Finanzintermediäre. Der Vollständigkeit halber wären im dritten Satz die interkantonale Behörde – im Rahmen des BGS versäumt – sowie das Zentralamt anzufügen. Statt einer langen Aufzählung, die die Lesbarkeit erschwert und zu Versäumnissen führen könnte, wird eine allgemeinere Formulierung vorgeschlagen. Es wird auf die Behörden und Organisationen Bezug genommen, die nach Artikel 12 für die Aufsicht über die Finanzintermediäre zuständig sind. Darunter fallen die Aufsichtsbehörden und die Selbstregulierungsorganisationen wie bisher im zweiten und dritten Satz. Um die zukünftigen Selbstregulierungsorganisationen zu erfassen, die nach Inkrafttreten des FINIG die laufende Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees ausüben werden, wird ein Verweis auf Artikel 43a FINMAG hinzugefügt. Der neue Satz wird durch einen Verweis auf diejenigen ergänzt, die im Rahmen der Aufsicht Prüfungen durchführen. Diese weit gefasste Formulierung bezieht zum einen die Prüfgesellschaften ein, unabhängig davon, ob sie von einem Finanzintermediär oder

beispielsweise einer SRO oder einer Aufsichtsorganisation beauftragt sind, und zum andern die Prüfbeauftragten oder die Untersuchungsbeauftragten nach den Artikeln 24a und 36 FINMAG. Mit dem Einbezug der Prüfgesellschaften wird auch einem im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Anliegen entsprochen.

In Absatz 3 Einleitungssatz wird ein Verweis auf Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB aufgenommen, um eine Lücke in dieser Bestimmung zu schliessen. Dass ein anderer Finanzintermediär unter gewissen Umständen informiert werden darf, gilt bei Meldungen sowohl gestützt auf die Meldepflicht als auch gestützt auf das Melderecht.

#### *Art. 10a Abs. 3<sup>bis</sup>*

Diese neue Bestimmung schafft die Rechtsgrundlage dafür, dass ein Finanzintermediär unter gewissen Voraussetzungen einen anderen Finanzintermediär des gleichen Konzerns im Ausland informieren darf, dass er Meldung erstattet hat.

Eine Rechtsgrundlage für den grenzüberschreitenden konzerninternen Informationsaustausch gibt es in der Schweizer Gesetzgebung bereits in Artikel 4<sup>quinqües</sup> BankG. Sie beschränkt sich auf den Informationsaustausch zwischen der Tochtergesellschaft in der Schweiz und ihrer Muttergesellschaft im Ausland. Um die Kohärenz zwischen GwG und BankG sicherzustellen, muss sich die Möglichkeit, einen Finanzintermediär im Ausland zu informieren, ebenfalls auf die Beziehung zur Muttergesellschaft im Ausland beschränken. Zudem sind die Bedingungen nach Artikel 4<sup>quinqües</sup> BankG einzuhalten. So muss beispielsweise die übermittelte Information zur konsolidierten Beaufsichtigung notwendig sein. Die übermittelten Informationen dürfen ausschliesslich zur internen Kontrolle oder direkten Beaufsichtigung verwendet werden.

Nach Artikel 10a Absatz 4 GwG ist ein Finanzintermediär, der von einem anderen Finanzintermediär informiert wurde, seinerseits dem Informationsverbot von Kundinnen und Kunden oder Dritten nach Absatz 1 unterstellt. Diese Bestimmung gilt nur für dem GwG unterstellte Finanzintermediäre. Es ist nicht möglich, sie über den Rahmen des GwG hinaus zu erweitern. Die Muttergesellschaft im Ausland ist nicht dem GwG unterstellt, sodass für sie das Informationsverbot gemäss GwG nicht gilt. Deshalb muss sich die Muttergesellschaft ausdrücklich verpflichten, das Informationsverbot einzuhalten. Es ist jedoch zu präzisieren, dass das Verbot, einen Dritten zu informieren, die Muttergesellschaft im Ausland nicht daran hindert, gegebenenfalls ihre Aufsichtsbehörde zu informieren, wenn dies für Aufsichtszwecke notwendig ist. Die ausländische Aufsichtsbehörde soll gegenüber der Muttergesellschaft nicht als Dritte gelten. Dies entspricht Artikel 10a Absatz 1 GwG, der im gegenwärtigen Wortlaut ausdrücklich vorsieht, dass die FINMA nicht als Dritte in Bezug auf die ihrer Aufsicht unterstellten Finanzintermediäre gilt. Die neue Formulierung von Absatz 1 ändert nichts an diesem Grundsatz (vgl. Erläuterungen oben).

Schliesslich darf nach Artikel 4<sup>quinqües</sup> BankG die Muttergesellschaft nur von der Tochtergesellschaft informiert werden, wenn die Muttergesellschaft und die für die konsolidierte Beaufsichtigung zuständige Aufsichtsbehörde an das Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sind.

*Art. 10a Abs. 5 und 6 (Abs. 6 betrifft nur den französischen und den italienischen Text)*

Das Informationsverbot nach der Erstattung einer Meldung gilt neu auch für Beraterinnen und Berater, da für diese ebenfalls eine Meldepflicht vorgesehen ist (Abs. 5).

Bei den parlamentarischen Debatten zum Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière wurde auf Wunsch des Gesetzgebers in Absatz 6 die Wahrung eigener Interessen im Rahmen eines Zivilprozesses oder eines Straf- oder Verwaltungsverfahrens vom Informationsverbot ausgenommen. Diese Ausnahme muss für Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler gelten. Der französische und der italienische Text nennen aber bisher nur den Finanzintermediär und stimmen diesbezüglich nicht mit der deutschen Version überein. Eine mit dem deutschen Text übereinstimmende neue Formulierung wird deshalb vorgeschlagen. Der Verweis auf das Informationsverbot nach den Absätzen 1 und 5 bezieht sich zum einen auf die Finanzintermediäre und zum andern auf die Händlerinnen und Händler sowie neu ebenfalls auf die Beraterinnen und Berater.

*Art. 11 Abs. 2*

Es wird vorgeschlagen, Artikel 11 Absatz 2 auf die Revisionsunternehmen auszuweiten, die guten Glaubens eine Meldung nach Artikel 15 Absatz 5 oder 6 an die MROS erstatten. Damit wird im GwG ein expliziter Straf- und Haftungsausschluss auch für die Revisionsunternehmen festgehalten und sichergestellt, dass diese aufgrund einer Meldung nach Artikel 15 nicht negative Konsequenzen zu befürchten haben.

Der Straf- und Haftungsausschluss für die Aufsichtsorganisationen nach Artikel 43a FINMAG soll erweitert werden. Mit Inkrafttreten des FINIG gilt auch für sie eine Meldepflicht an die MROS. Deshalb muss für sie auch der gleiche Schutz wie für SRO oder Revisionsunternehmen gelten.

Aus Gründen der Klarheit wird Absatz 2 neu durch Buchstaben unterteilt. Und schliesslich wird bei den SRO unter Buchstabe d der Begriff «Anzeige» durch «Meldung» ersetzt, damit er mit den in Artikel 27 GwG vorgeschlagenen Änderungen übereinstimmt.

*Art. 11a Abs. 1–3*

Artikel 11a muss ausgedehnt werden, um auch die Verdachtsmeldungen der Beraterinnen und Berater abzudecken. In Absatz 1 muss die Pflicht für die meldenden Beraterinnen und Berater aufgenommen werden, auf Aufforderung der MROS die für die Analyse der betreffenden Meldung nötigen zusätzlichen Informationen herauszugeben. Wie Finanzintermediäre sind auch Beraterinnen und Berater nur zur Herausgabe der bei ihnen vorhandenen Informationen verpflichtet. Sie müssen daran erinnert werden, dass meldende Beraterinnen oder Berater dem Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 5 E-GwG unterstellt sind. Diese Bestimmung findet auch Anwendung, wenn die Beraterinnen oder Berater der MROS zusätzliche Informationen liefern, die mit der von ihnen erstatteten Meldung zusammenhängen.

Da nicht auszuschliessen ist, dass eine Verdachtsmeldung einer Beraterin oder eines Beraters mit einer Geschäftsbeziehung bei einem Finanzintermediär oder mit einer von einem Finanzintermediär durchgeführten Transaktion zusammenhängt, wird Absatz 2 so ergänzt, dass die MROS in einem solchen Fall Informationen von den betroffenen Finanzintermediären einfordern kann.

Die Formulierung von Absatz 3 ist so anzupassen, dass der Hinzufügung der Beraterinnen und Berater in Absatz 1 Rechnung getragen wird. Dieser Absatz ist auch Gegenstand einer Änderung im Rahmen des Entwurfs für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität. Zu gegebener Zeit wird für die notwendige Koordination der beiden Gesetzesentwürfe zu sorgen sein.

Eine Änderung von Absatz 4 ist hingegen nicht notwendig. Dieser Absatz bezieht sich spezifisch auf den Sachverhalt nach Absatz 2, d. h. auf den Fall, dass ein Finanzintermediär der MROS Informationen herausgeben muss, die mit der Meldung eines anderen Finanzintermediärs oder – neu – einer Beraterin oder eines Beraters zusammenhängen. Da Absatz 2 für die MROS keine Möglichkeit vorsieht, sich im Zusammenhang mit der Verdachtsmeldung einer anderen Beraterin, eines anderen Beraters oder eines Finanzintermediärs an eine Beraterin oder einen Berater zu wenden, ist keine Ausweitung von Absatz 4 auf die Beraterinnen und Berater notwendig.

*Art. 12 Einleitungssatz sowie Bst. b<sup>bis</sup> und b<sup>ter</sup>*

In der französischen Fassung wird im Einleitungssatz der Begriff «organes» durch «autorités et organismes» ersetzt. Diese Begriffe eignen sich besser für die Bezeichnung der Organisationen, die mit der Aufsicht über die Finanzintermediäre betraut sind. Diese Änderung hat keine materielle Auswirkung.

Unter Buchstabe b<sup>bis</sup> wird für die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach Artikel 105 BGS die Kurzbezeichnung in Klammern eingeführt. Anschliessend wird im GwG nur noch diese Kurzbezeichnung verwendet.

Buchstabe b<sup>ter</sup> schafft die Rechtsgrundlage im GwG für die dem Zentralamt übertragene Aufsicht über die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften nach Artikel 42<sup>bis</sup> E-EMKG.

*Art. 15 Sachüberschrift sowie Abs. 1–4, 5 Einleitungssatz und 6*

Prüfpflicht für Händlerinnen und Händler sowie Beraterinnen und Berater

Es wird vorgeschlagen den bestehenden Artikel 15 auf Beraterinnen und Berater auszuweiten. Die Bestimmungen für Händlerinnen und Händler werden dabei vollumfänglich übernommen, und der Geltungsbereich des Artikels wird um die neue Kategorie ergänzt. In der Folge haben auch Beraterinnen und Berater ein Revisionsunternehmen zu beauftragen. Dieses hat Prüfungen bezüglich der für die Sorgfaltspflicht relevanten Dossiers durchzuführen. Neu eingefügt wurde Absatz 6, der

lediglich auf Beraterinnen und Berater Anwendung findet und die Meldepflicht des Revisionsunternehmens an die MROS analog zur entsprechenden Bestimmung für Händlerinnen und Händler in Absatz 5 regelt. Die Meldepflicht des Revisionsunternehmens findet immer dann Anwendung, wenn eine Beraterin oder ein Berater ihrer oder seiner Meldepflicht nicht nachgekommen ist und das Revisionsunternehmen den begründeten Verdacht hat, dass das vorbereitete oder ausgeführte Geschäft im Zusammenhang steht mit Vermögenswerten, die im Zusammenhang stehen mit Geldwäscherei, aus einem Verbrechen oder einem qualifizierten Steuervergehen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen oder der Terrorismusfinanzierung dienen. Die Bestimmung ist selbstverständlich nicht relevant in Fällen, wo die Ausnahmen gemäss Artikel 9 Absatz 2 zur Anwendung kommen und in der Folge gar keine Meldepflicht für die geprüfte Partei besteht. Um das Berufsgeheimnis zu wahren, kann die Beraterin oder der Berater die Prüfungen durch eine Prüferin oder einen Prüfer ausführen lassen, die oder der ebenfalls dem Berufsgeheimnis untersteht. Die bereits heute geltenden Zulassungsbestimmungen gemäss Artikel 11*k* RAV für prüfende Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare für Prüfungen nach GwG sollen zukünftig auch für Beraterinnen und Berater gelten. Eine entsprechende Anpassung auf Verordnungsstufe wird vorzunehmen sein. Die Tätigkeit als Beraterin oder Berater stellt des Weiteren keine bewilligungspflichtige Tätigkeit nach Artikel 9*a* Absatz 1 Buchstabe c RAG dar und steht daher nicht in Konflikt mit der Zulassung als Revisionsunternehmen gemäss RAG. Die gleichzeitige Tätigkeit als Beraterin oder Berater und als Revisionsunternehmen gemäss RAG ist somit durchaus zulässig.

Wie im Kommentar zu Artikel 9 Absatz 1<sup>ter</sup> erwähnt wird, müssen zu gegebener Zeit die Buchstaben a und c von Absatz 6 angepasst werden, damit die notwendige Koordination mit dem Entwurf für einen Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität gewährleistet ist.

Im Sinne einer Bereinigung wurde der Text von Artikel 15 ausserdem wie folgt angepasst: Der Ausdruck «Revisionsstelle» wurde durch den Ausdruck «Revisionsunternehmen» ersetzt. Die «Revisionsstelle» bezeichnet im Gesellschaftsrecht eine Stelle einer Gesellschaft mit besonderen Rechten und Pflichten, deren Hauptzweck in der Prüfung der statutarischen Jahresrechnung besteht. Ihre Aufgabe besteht somit im Wesentlichen in der Rechnungsprüfung. Die Kontrolle der Einhaltung der Sorgfaltspflichten ist jedoch eine Tätigkeit der Aufsichtsprüfung. Des Weiteren wurde Artikel 15 Absatz 2 dahingehend angepasst, dass lediglich Revisionsunternehmen nach Artikel 6 RAG und keine Revisorinnen und Revisoren nach Artikel 5 RAG beauftragt werden können. Der Umstand, dass eine natürliche Person die Kontrolle der Sorgfaltspflichten der Händlerinnen und Händler und der Beraterinnen und Berater vornehmen kann, widerspricht dem heute im Bereich der Rechnungsprüfung und der Aufsichtsprüfung geltenden System. Demnach darf eine natürliche Person nur dann selbstständig gesetzlich vorgeschriebene Revisionsdienstleistungen erbringen, wenn sie als Einzelunternehmen im Handelsregister eingetragen ist und sie selbst wie auch ihr Einzelunternehmen von der Aufsichtsbehörde entsprechend zugelassen sind (Art. 8 RAV). Es wird festgehalten, dass Einzelunternehmen als

Revisionsunternehmen qualifiziert sind (Art. 2 Bst. b RAG). Dadurch kann eine bessere Qualität der Dienstleistungen gewährleistet werden, da Revisionsunternehmen über ein Qualitätssicherungssystem verfügen müssen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. d RAG und 9 Abs. 1 RAV). Eine entsprechende Anpassung von Artikel 22 GwV wird ebenfalls erfolgen.

Im deutschen Text wird in den Absätzen 5 und 6 aus Gründen der Konsistenz mit Artikel 9 die Formulierung «Verdacht schöpft» ersetzt mit der Formulierung «Verdacht hat».

#### *Art. 16 Abs. 1 Einleitungssatz*

Das Zentralamt wird in die Aufzählung der Behörden aufgenommen, die der MROS Meldung erstatten müssen.

#### *Art. 17*

Da das Zentralamt keine Verordnungen erlassen kann, wird die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Handelsprüfer und der Gruppengesellschaften (Art. 2 Abs. 2 Bst. g GwG) und zur Regelung der Einzelheiten der EZV (Abs. 1 Bst. d) übertragen, die zu diesem Zweck eine Verordnung erlässt.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Behörden nach Absatz 1 die Modalitäten der Erfüllung der Sorgfaltspflichten regeln. Absatz 2 enthält nun eine klare Regelung des Verhältnisses zwischen den Verordnungen der zuständigen Behörden und der Selbstregulierung. Die bisherige Formulierung von Artikel 17 GwG (Stand vor dem 1. Januar 2019), wonach die betroffenen Behörden festlegten, wie die Sorgfaltspflichten zu erfüllen seien und die entsprechenden Modalitäten bestimmten, «soweit keine anerkannte Selbstregulierung besteht», sorgte in der Praxis für Verwirrung. Die Formulierung erweckte den Eindruck, die SRO (womit jedoch nicht die anerkannten SRO nach Artikel 24 GwG gemeint sind, da Artikel 17 GwG die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 2 GwG betrifft) hätten das Recht, ihr Selbstregulierungsreglement als Mindeststandard anerkennen zu lassen, und diese Reglemente hätten vor den Verordnungsbestimmungen der zuständigen Behörden Vorrang. Anders gesagt liess die bisherige Formulierung darauf schliessen, dass die Behörden durch das Vorhandensein einer Selbstregulierung ihre Gesetzgebungskompetenz verlören. Aus einer Bundesgerichtsentscheid vom 11. März 2019<sup>93</sup>, in dem sich in einem Spielbankenfall die ESBK und eine SRO gegenüberstanden, geht hervor, dass das Bundesgericht Artikel 17 GwG nicht so auslegt. Laut Bundesgericht braucht es für die Aufgabendelegation an bundesverwaltungsexterne Organisationen eine formell-gesetzliche Grundlage. Für Spielbanken, die als Finanzintermediäre einem Spezialgesetz unterstellt sind, existiert jedoch keine solche Rechtsgrundlage. In diesem Bereich ist eine Kompetenzdelegation an eine SRO deshalb ausgeschlossen. Die Sache verhält sich demnach anders als bei der FINMA, die in Artikel 7 Absatz 3 FINMAG über eine gesetzliche Grundlage verfügt, die sie zur Festlegung eines Standard-Mindestwerts für die Selbstregulierung befugt. Da im Spielbankenbereich

<sup>93</sup> Entscheidung in der Sache 2C\_71/2018

eine solche Rechtsgrundlage fehlt, kann eine SRO keinen Anspruch auf die Anerkennung ihres Reglements als Mindeststandard erheben.

Die aktuelle Formulierung im GwG, «soweit keine Selbstregulierung besteht», die mit dem Inkrafttreten des BGS am 1. Januar 2019 eingeführt wurde, ist für die Klärung der Tragweite von Artikel 17 GwG nicht hilfreich. Die überarbeitete Formulierung dieser Bestimmung im Anhang zum FINIG («soweit keine anerkannte Selbstregulierung besteht») bringt dank der Ergänzung mit dem Adjektiv «anerkannt» etwas mehr Klarheit. Jedoch bleibt die Frage nach einem allfälligen Anspruch auf die Anerkennung der Selbstregulierung offen. Zur Klärung dieser Frage hält der zweite Satz in Absatz 2 neu fest, dass die zuständigen Behörden eine entsprechende Selbstregulierung anerkennen können. Daraus leitet sich aber kein Anspruch auf die Anerkennung der Selbstregulierung als Mindeststandard ab. Die Bestimmung entspricht somit vollständig dem Artikel 7 Absatz 3 FINMAG, der für die FINMA lediglich eine Kann-Formulierung, aber keine Verpflichtung enthält und somit für die SRO keinen Anspruch begründet.

#### *Art. 20* Tätigkeit ohne Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation

Dieser Artikel hält ausdrücklich fest, dass die FINMA gegen Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 GwG, die sich nach Inkrafttreten des FINIG keiner anerkannten SRO (Abs. 1) angeschlossen haben, aufsichtsrechtliche Massnahmen ergreifen kann. Gestützt darauf kann die FINMA insbesondere juristische Personen und Gesellschaften auflösen oder Einzelfirmen aus dem Handelsregister löschen (Abs. 2). Die Kompetenz der FINMA, Massnahmen gegen «unbewilligte» Finanzintermediäre zu ergreifen, bleibt damit auch nach der Aufhebung des DUFI-Status im Zuge des FINIG bestehen.

Diese aufsichtsrechtlichen Massnahmen ergänzen die Strafbestimmung für Finanzintermediäre, die unrechtmässig auf den Finanzmärkten tätig sind (Art. 44 FINMAG). Sie dienen dazu, den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen und gleiche Bedingungen auf den Finanzmärkten zu gewährleisten. Sie sorgen dafür, dass unbewilligte Finanzintermediäre wirksam verfolgt werden können. Damit erfolgen die Massnahmen auch im Rahmen der Umsetzung der FATF-Empfehlungen. So verlangt Empfehlung 14, dass die Länder angemessene Sanktionen gegen natürliche oder juristische Personen vorsehen, die Dienstleistungen im Bereich Geld- und Wertübertragung ohne die nötigen Eintragungen oder Bewilligungen erbringen.

#### *Art. 22a Abs. 1, 3 und 4*

Die interkantonale Behörde wird in die Liste nach Artikel 22 aufgenommen, um eine im Rahmen der parlamentarischen Beratung des BGS unterlassene Koordination nachzuholen. Auch das Zentralamt wird aufgrund seines neuen Status als Aufsichtsbehörde nach GwG hinzugefügt. Das EFD wird die Daten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten deshalb auch an diese beiden Behörden weiterleiten (Abs. 1), die ihrerseits beauftragt sind, die vom EFD erhaltenen Daten an die ihnen unterstellten Finanzintermediäre weiterzuleiten (Abs. 3).

Die Formulierung von Absatz 3 wurde der Klarheit halber angepasst.

*Art. 23 Abs. 3, 5 und 6*

Die in Absatz 3 zur Bezeichnung des Informationssystems zur Verarbeitung der Verdachtsmeldungen bei der MROS verwendeten Begriffe werden angepasst, um der Einführung des neuen Datenverarbeitungssystems goAML per 1. Januar 2020 Rechnung zu tragen.

Die Frist von 20 Tagen für die Analyse der MROS bei Meldungen gestützt auf die Meldepflicht in Absatz 5 wird aufgehoben. Das Gesetz sieht künftig keine Frist für die Analyse mehr vor. Absatz 5 hält aber fest, dass die MROS den Finanzintermediär darüber informieren muss, falls sie die Meldung an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet. Das gilt für die Meldungen gestützt auf die Meldepflicht wie auch für die Meldungen gestützt auf das Melderecht. Diese Information löst nach Artikel 10 Absatz 1 GwG in beiden Fällen eine Sperrung der gemeldeten Vermögenswerte während fünf Arbeitstagen aus.

Die Pflicht der MROS, über die Weiterleitung an die Strafverfolgungsbehörden zu informieren, wird auf die Verdachtsmeldungen der Beraterinnen und Berater nach Artikel 9 Absatz 1<sup>ter</sup> Buchstabe a GwG ausgeweitet. Obwohl in diesem Fall von den Beraterinnen und Beratern keine Vermögenswerte blockiert werden müssen, können diese ein Interesse daran haben, zu erfahren, was weiter mit ihrer Verdachtsmeldung geschehen ist. Und sei es auch nur, um zu entscheiden, ob sie die Geschäftsbeziehung mit ihrem Kunden oder ihrer Kundin fortsetzen wollen.

Die Pflicht der MROS, über die Weiterleitung der gemeldeten Informationen an eine Strafverfolgungsbehörde zu informieren, gilt auf jeden Fall nur, wenn die Finanzintermediäre oder die Beraterinnen und Berater die Geschäftsbeziehung nicht unter Berufung auf Artikel 9b GwG abgebrochen haben.

Auch nach der Aufhebung der Frist für die Analyse von Meldungen gestützt auf die Meldepflicht wird die MROS darauf achten, ihre Analysen so rasch wie möglich und unter interner Priorisierung gravierender Verdachtsmeldungen durchzuführen.

Da diese Bestimmung sowohl in Bezug auf die Meldepflicht als auch auf das Melderecht gilt, wird Absatz 6 zum Melderecht aufgehoben.

*Art. 27 Sachüberschrift und Abs. 4 Einleitungssatz***Informationsaustausch und Meldepflicht**

Die Überschrift von Artikel 27, die die Anzeigepflicht der SRO nennt, muss geändert werden und neu einen Verweis auf die Meldepflicht enthalten. Da die MROS eine Verwaltungs- und keine Strafverfolgungsbehörde ist, kann sie genau genommen gar keine Anzeigen entgegennehmen. Zudem wäre es inkohärent, wenn die Aufsichtsbehörden, die Revisionsunternehmen und, nach dem Inkrafttreten des FINIG, die Aufsichtsorganisationen eine Meldepflicht, die SRO hingegen eine Anzeigepflicht hätten.

Der Einleitungssatz von Absatz 4 wird entsprechend im französischen und italienischen Text geändert. Es wird dieselbe Formulierung wie für die Meldepflicht der Aufsichtsbehörden (Art. 16 Abs. 1 Einleitungssatz) übernommen. Mit dieser Änderung lässt sich zudem eine Inkohärenz im aktuellen Wortlaut des GwG korrigieren,

wo die französische und italienische Fassung auf die Anzeige verweisen, die deutsche Version jedoch bereits den Ausdruck Meldung verwendet. Im deutschen Text wird aus Gründen der Konsistenz mit Artikel 9 die Formulierung «Verdacht schöpft» ersetzt mit der Formulierung «Verdacht hat».

#### *Art. 29 Abs. 1, 2<sup>ter</sup> und 3*

In den Absätzen 1 und 3 wird das Zentralamt als neue GwG-Aufsichtsbehörde hinzugefügt.

Da die MROS eine Verwaltungsbehörde ist, die *Financial Intelligence* produziert, darf sie im Prinzip mit den in- und ausländischen Behörden nur Auskünfte (oder Informationen), aber keine Unterlagen austauschen, die zum Beispiel in einem Administrativ- oder in einem Strafverfahren verwendet werden könnten (vgl. Art. 30 Abs. 3 und 29 Abs. 2<sup>bis</sup> GwG). Um diesen Grundsatz einzuhalten, wird der Begriff «Unterlagen» in Absatz 1 nicht mehr verwendet. Diese Änderung wirkt sich nicht auf die Praxis aus. Bei den anderen Behörden nach Absatz 1 handelt es sich durchwegs um Aufsichtsbehörden. Wenn sie gestützt auf Auskünfte, die sie von der MROS erhalten haben, für ein internes Verfahren auf Unterlagen angewiesen sind, die sich im Besitz eines ihrer Aufsicht unterstellten Finanzintermediärs befinden, sind sie befugt, diesen direkt zur Herausgabe aufzufordern.

Absatz 2<sup>ter</sup> folgt dem wichtigen Grundsatz der internationalen Zusammenarbeit, dass vor der Weitergabe von Informationen einer ausländischen Meldestelle an eine inländische Drittbehörde die ausdrückliche Zustimmung der erteilenden Meldestelle erforderlich ist. Der Grundsatz gilt unabhängig von der Art der jeweiligen Drittbehörde, das heisst auch dann, wenn es sich um eine für die Bekämpfung der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung zuständige Behörde handelt. Bisher betrifft Absatz 2<sup>ter</sup> nur die Weitergabe an die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gemäss Absatz 2, nicht aber beispielsweise an die FINMA oder die ESBK. Die MROS wendet den Grundsatz aber bei der Amtshilfe mit der FINMA und der ESBK bereits heute an. Die Lücke im Gesetz soll deshalb mit einem Verweis auf die Aufsichtsbehörden gemäss Absatz 1 behoben werden.

#### *Art. 29a Abs. 2<sup>bis</sup>, 3 und 4*

Die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, der Geldwäschereivortaten und der Terrorismusfinanzierung ist eine Kernaufgabe der MROS. Die MROS nimmt diese Aufgabe insbesondere über die vertieften Analysen der Verdachtsmeldungen wahr, die die Finanzintermediäre erstatten. Diese Analysen beruhen auf Informationen aus verschiedenen Quellen vertraulicher (polizeilicher und ähnlicher) oder öffentlicher Art. Auch über den Informationsaustausch mit ausländischen Meldestellen werden von der MROS Informationen beschafft.

Letzterer Kanal ist insofern von grosser Bedeutung, als Vortaten mehrheitlich im Ausland begangen werden.<sup>94</sup> Das Einholen von Informationen bei den Meldestellen

<sup>94</sup> KGGT, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 4.

der betroffenen Länder ist unumgänglich, um eine vollständige Akte zuhanden der Strafverfolgungsbehörden erstellen zu können. Die ausländischen Meldestellen erteilen die Informationen aber in der Regel unter gewissen Auflagen. Der Bundesrat hat bereits dargelegt, dass sich die Meldestellen an die Auflagen halten müssen, die ihnen die ausländische Partnerstelle hinsichtlich der Verwendung auferlegt.<sup>95</sup> Auch die inländischen Behörden, an die die MROS die aus dem Ausland erhaltenen Informationen weitergibt, müssen diese Bedingungen respektieren.

Die Meldestellen erlauben meist die Weitergabe dieser Informationen an die Strafverfolgungsbehörden, nicht aber deren Verwendung im Strafverfahren beispielsweise als Beweismittel.

Die Einhaltung der in der StPO verankerten Verteidigungsrechte ist ein Pfeiler im Justizsystem des Rechtsstaats Schweiz. Die Auslegung dieser Rechte ist jedoch nicht in allen Staatsanwaltschaften gleich. Einige interpretieren sie so, dass alle von der MROS erhaltenen Unterlagen zu den Akten genommen werden müssen, auch wenn diese keine Beweismittel darstellen. Die Informationen der MROS könnten aber Informationen einer Meldestelle enthalten, die diese ausdrücklich nur unter der Voraussetzung erteilt hat, dass sie nicht zu den Akten genommen werden. Die einfachste Lösung, wie die MROS eine Missachtung der Auflagen der ausländischen Gegenstelle vermeidet, wäre es, diese Art von Informationen gar nicht an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Dies ist jedoch nicht ideal, weil die Kenntnis von gewissen Informationen in einem Strafverfahren von grossem oder sogar entscheidendem Interesse sein kann. Haben die Strafverfolgungsbehörden von der Existenz dieser Informationen Kenntnis, so können sie sie allenfalls über die Rechtshilfe in Form von Beweismitteln beschaffen, die im Strafverfahren verwendet werden können.

Für Informationen, die von einer ausländischen Meldestelle stammen und die die MROS an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet, muss deshalb spezialgesetzlich eine besondere Regelung im GwG vorgesehen werden. Sie soll ermöglichen, dass die Staatsanwaltschaften nach den von der MROS festgelegten Bedingungen Kenntnis von Informationen erhalten, ohne diese in die Verfahrensakte aufnehmen zu müssen. Zu diesem Zweck wird ein neuer Absatz 2<sup>bis</sup> in Artikel 29a GwG aufgenommen. Um klarzustellen, dass diese Restriktionen lediglich in Bezug auf aus dem Ausland erhaltene Informationen greifen, wird in der neuen Bestimmung ein Bezug zu Artikel 29 Absatz 2<sup>ter</sup> GwG (Zustimmung der ausländischen Meldestelle zur Informationsweitergabe) hergestellt.

In den Absätzen 3 und 4 wird das Zentralamt als neue GwG-Aufsichtsbehörde hinzugefügt.

<sup>95</sup> Botschaft des Bundesrates vom 27. Juni 2012 zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBI 2012 6941, hier 6954 f.

*Gliederungstitel nach Art. 29a*

**1a. Abschnitt:**

**Zusammenarbeit mit den Aufsichtsorganisationen und den Selbstregulierungsorganisationen**

Im GwG wird eine Rechtsgrundlage für den Informationsaustausch der MROS mit den SRO sowie nach Inkrafttreten des FINIG mit den Aufsichtsorganisationen nach Artikel 43a FINMAG geschaffen. Da die SRO und die Aufsichtsorganisationen keine eigentlichen Behörden sind, wird nach dem Abschnitt zur Zusammenarbeit inländischer Behörden ein neuer Abschnitt eingefügt.

*Art. 29b*

Mit Artikel 29b Absatz 1 wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit die MROS und die SRO einander im Rahmen der Amtshilfe die Auskünfte erteilen können, die sie für die Umsetzung des GwG benötigen. Die Bestimmung gilt für anerkannte SRO im Sinne von Artikel 24 GwG. Das sind Organisationen, denen der Gesetzgeber eine Regulierungs- und Aufsichtsaufgabe der angeschlossenen Finanzintermediäre zugewiesen hat. Diese SRO sind gemäss Rechtsprechung Beauftragte einer hoheitlichen Aufgabe.<sup>96</sup> Wie die FINMA oder die ESBK müssen auch sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zugang zu den nötigen Informationen bei der MROS haben.

Die Auskünfte können spontan oder auf Anfrage erteilt werden. Die Amtshilfe ist reziprok. Das heisst, die MROS kann den SRO oder die SRO kann der MROS Auskünfte erteilen. Der Austausch ist nur insoweit begrenzt, als die Auskünfte für die Umsetzung des GwG benötigt werden müssen.

Wie im Kommentar zu Artikel 29 Absatz 1 GwG erwähnt, darf die MROS grundsätzlich keine Unterlagen austauschen. Auch der Austausch mit den SRO ist deshalb bewusst auf Auskünfte beschränkt.

Einem Kommentar aus der Vernehmlassung Rechnung tragend hält Absatz 2 fest, dass die MROS Informationen der Strafbehörden nur mit deren ausdrücklichen Zustimmung an die SRO weitergeben darf.

Der Grundsatz der vorgängigen ausdrücklichen Zustimmung der erteilenden Stelle muss auch bei einer Weitergabe an Dritte gelten, die keine eigentliche (öffentliche) Behörde darstellen. In Artikel 29b Absatz 3 wird eine Norm analog zu Artikel 29 Absatz 2<sup>ter</sup> E-GwG aufgenommen.

Mit dem Inkrafttreten des FINIG soll ein Informationsaustausch auch zwischen der MROS und den Aufsichtsorganisationen nach Artikel 43a FINMAG ermöglicht werden, denen vom Gesetzgeber mit Artikel 61 FINIG die laufende Aufsicht über bestimmte Finanzintermediäre übertragen wird. Für diesen Austausch gelten die gleichen Bestimmungen wie zwischen der MROS und den SRO.

<sup>96</sup> BGE 2C-887/2010 vom 28. April 2011, E. 9.3

*Art. 30 Abs. 2 Bst. a und Art. 32 Abs. 3*

Im Zusammenhang mit der Ausdehnung der Meldepflicht auf die neue Kategorie der Beraterinnen und Berater haben die Bestimmungen bezüglich der Zusammenarbeit mit ausländischen Meldestellen und Strafverfolgungsbehörden auch für Beraterinnen und Berater Gültigkeit. Sie werden entsprechend ergänzt.

*Art. 34 Sachüberschrift und Abs. 1–3*

Datensammlungen im Zusammenhang mit den Meldungen und  
den an die Meldestelle herausgegebenen Informationen

Die Sachüberschrift von Artikel 34 GwG wurde bereits bisher dem Inhalt, der Datensammlungen nicht nur im Zusammenhang mit der Meldepflicht, sondern auch mit dem Melderecht betraf, nicht gerecht (vgl. heutiger Abs. 3). Die Überschrift soll umfassender formuliert werden (Datensammlungen im Zusammenhang mit den Meldungen). Ausserdem ist sie auf die Informationen zu erweitern, die gemäss Artikel 11a GwG an die MROS weitergeleitet werden.

In Absatz 2 wird das Zentralamt als neue GwG-Aufsichtsbehörde hinzugefügt.

*Abs. 1 und 3*

In Absatz 1 muss ein Verweis auf das Melderecht nach Artikel 305<sup>ter</sup> Absatz 2 StGB aufgenommen werden, das bestehen bleibt. Es müssen für alle Meldungen, ob sie gestützt auf das Melderecht oder gestützt auf die Meldepflicht erfolgen, die gleichen Vorschriften in Bezug auf die Datensammlungen gelten. Die Vorschrift separat geführter Datensammlungen von Absatz 1 muss zudem explizit zum einen auf die Beraterinnen und Berater und zum andern auf Unterlagen im Zusammenhang mit Anfragen der MROS nach Artikel 11a GwG erweitert werden.

Gemäss Artikel 11a GwG kann die MROS bei den Finanzintermediären und neu bei den Beraterinnen und Beratern zusätzliche Informationen für die Analyse der Verdachtsmeldungen einholen. Gemäss Artikel 11a Absatz 4 unterstehen diese Finanzintermediäre, die nicht Urheber der Meldungen sind, an die sich die MROS jedoch wendet, um zusätzliche Informationen einzuholen, dem Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 1 GwG, wonach sie weder Betroffene noch Dritte darüber informieren dürfen, dass sie eine Meldung erstattet haben.

Holt die MROS beim meldenden Finanzintermediär, beim meldenden Berater oder bei der meldenden Beraterin zusätzliche Informationen ein, so gehören diese Unterlagen zum Meldedossier nach Artikel 34 Absatz 1. Für diese schliesst Artikel 34 Absatz 3 GwG das Auskunftsrecht betroffener Personen im Sinne von Artikel 8 DSGVO – derzeit befristet – aus. Holt die MROS hingegen nach Artikel 11a Absatz 2 GwG bei einem weiteren beteiligten Finanzintermediär, der nicht selber Meldung erstattet hat, zusätzliche Informationen ein, so gehören diese Unterlagen nicht zum Meldedossier nach Absatz 1; somit ist Artikel 34 Absatz 3 GwG nicht anwendbar. Verlangt die betroffene Person Zugang zum Meldedossier, so ist die Rechtslage des Finanzintermediärs bislang unklar: Einerseits erlaubt ihm Artikel 34 GwG nicht, der betroffenen Person die Auskunft zu verweigern. Gibt der Finanzintermediär dem Gesuch der betroffenen Person aber statt, so verstösst er gegen das Informationsverbot von Artikel 10a Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 4 GwG, insofern

die betroffene Person auf diese Weise Kenntnis erhält, dass ein anderer Finanzintermediär, ein anderer Berater oder eine andere Beraterin eine sie betreffende Verdachtsmeldung eingereicht hat. Dieser Mangel im Gesetz ist zu beheben, indem Artikel 34 Absatz 1 GwG auf von der MROS gestützt auf Artikel 11a GwG eingeholte Unterlagen erweitert wird.

Mit einer weiteren Änderung in Artikel 34 Absatz 3 GwG soll eine ähnliche Rechtsunsicherheit beseitigt werden. Seit dem 1. Januar 2016 gilt das Informationsverbot nach Artikel 10a GwG unbefristet, während der Ausschluss des Auskunftsrechts nach Artikel 34 Absatz 3 GwG befristet ist. Er gilt nur während der Analyse der Meldung durch die MROS oder während einer Vermögenssperre nach Artikel 10 GwG. Um eine unklare Rechtslage des Finanzintermediärs auch hier zu vermeiden, muss der Ausschluss des Auskunftsrechts gegenüber den Finanzintermediären sowie Beraterinnen und Beratern unbefristet gelten, dies sowohl für die separaten Datensammlungen der Unterlagen im Zusammenhang mit der Meldung als auch gemäss vorgeschlagener Erweiterung von Absatz 1 im Zusammenhang mit Anfragen der MROS nach Artikel 11a GwG.

Der unbefristete Ausschluss des Auskunftsrechts gegenüber den Finanzintermediären sowie Beraterinnen und Beratern zu ihren separaten Datensammlungen nach Absatz 1 gewährleistet die Kohärenz zwischen Artikel 34 und Artikel 10a GwG und schafft Rechtssicherheit. Zudem wird dadurch die Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems verbessert. Wenn nämlich die Analyse der MROS abgeschlossen und die Vermögenssperre nach Artikel 10 GwG beendet ist, könnte die betroffene Person das Auskunftsrecht geltend machen, obschon das Dossier noch Gegenstand von Vorabklärungen einer Strafverfolgungsbehörde ist. Die betroffene Person erfährt dann nicht nur von der Existenz einer sie betreffenden Verdachtsmeldung, sondern auch, dass diese an die Strafbehörden weitergeleitet wurde. Haben diese (noch) keine Vermögenssperre verhängt, ist nicht auszuschliessen, dass die betroffene Person ihre Vermögenswerte einer allfälligen Einziehung in der Schweiz zu entziehen und sie in eine für ihre mangelnde Kooperation in Sachen Rechtshilfe bekannte Jurisdiktion zu transferieren versucht. Dies könnte das Strafverfahren gefährden.

Ein weiterer Aspekt betrifft den meldenden Finanzintermediär. Gewährt er der Kundin oder dem Kunden Auskunft über ein Meldedossier bei der MROS, offenbart er die Verdachtsmomente gegen ihn. Die Kundin oder der Kunde könnte die Geschäftsbeziehung daraufhin wegen des gestörten Vertrauensverhältnisses auflösen. In selteneren Fällen könnten Kundinnen oder Kunden sogar gegen den Finanzintermediär vorgehen. Dagegen ist der Finanzintermediär aufgrund von Artikel 11 GwG geschützt, sofern er guten Glaubens Meldung an die MROS erstattet hat. Dennoch kann ein Zivilprozess oder ein Strafverfahren Unannehmlichkeiten bedeuten. Der mögliche Verlust der Kundin oder des Kunden oder andere Nachteile aufgrund des Auskunftsrechts könnten Finanzintermediäre von einer Meldung an die MROS abhalten. Damit der Zweck des GwG – die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – erfüllt ist, müssen die Finanzintermediäre aber ohne Angst vor Kundenverlust oder anderen Unannehmlichkeiten eine Meldung erstatten können. Dieselben Befürchtungen und Unannehmlichkeiten könnten im Zusammenhang mit den Beraterinnen und Beratern auftauchen, die ebenfalls der Meldepflicht unterstellt sein werden.

Nach Auffassung des Bundesrats ist deshalb eine formelle Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a GwG notwendig, die das Auskunftsrecht über die separat geführten Datensammlungen nach Artikel 34 Absatz 1 GwG direkt bei den Finanzintermediären sowie Beraterinnen und Beratern ausschliesst; die betroffenen Personen haben ihr Auskunftsrecht zu Informationen in den separaten Datensammlungen ausschliesslich bei der MROS geltend zu machen. Diese verfügt über die entsprechenden Informationen und gibt gemäss Artikel 35 GwG nach Massgabe von Artikel 8 BPI Auskunft. Das in Artikel 8 BPI generell zu polizeilichen Verdachtsdatensammlungen verankerte Verfahren gewährleistet, dass Auskunftsgesuche betroffener Personen zu verdachtsrelevanten Informationen in datenschutzkonformer Weise bearbeitet werden, ohne die Interessen der Strafverfolgung zu gefährden. Allein die MROS verfügt über die betreffenden Informationen der Finanzintermediäre, Beraterinnen und Berater und kann die Geheimhaltungsinteressen der Strafverfolgungsbehörden abklären. Ob und inwieweit Auskunft zu diesen Informationen erteilt wird, soll folglich ausschliesslich durch die MROS nach Artikel 35 GwG in Verbindung mit Artikel 8 BPI beurteilt werden. Damit ist auch gewährleistet, dass die betroffene Person dieselbe Antwort erhält, wenn sie um Auskunft zu diesen Informationen sowohl bei den Finanzintermediären, Beraterinnen und Beratern als auch bei der MROS ersucht. Diese Regelung erhöht die Rechtssicherheit und ist durch das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gerechtfertigt.

Zum Schluss ist festzuhalten, dass zu Artikel 34 GwG (Sachüberschrift und Abs. 1–3) auch im Entwurf eines Bundesgesetzes über die Totalrevision des DBG und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz<sup>97</sup> ein Änderungsvorschlag enthalten ist. Vorgeschlagen wird insbesondere, in der Überschrift und in den Absätzen 1 und 2 den Begriff «Datensammlungen» durch «Akten und/oder Datenbanken» zu ersetzen. Ausserdem werden der Verweis auf das DSG und die entsprechende Gesetzesbestimmung unter Absatz 3 geändert. Der Gesetzesentwurf befindet sich in der parlamentarischen Beratung. Zu gegebener Zeit wird die erforderliche Koordination zwischen dem vorliegenden Gesetzesentwurf und der Totalrevision des DSG vorzunehmen sein.

#### *Art. 35 Abs. 2*

In Absatz 2 wird das Zentralamt als neue GwG-Aufsichtsbehörde hinzugefügt. Zudem wird die Formulierung dieses Absatzes angepasst. Artikel 35 GwG betrifft die Datenbearbeitung durch die MROS. Absatz 2 kann demnach nur den Austausch von Informationen zwischen der MROS auf der einen und den erwähnten Behörden auf der anderen Seite betreffen. Namentlich die heutige Formulierung dieses Absatzes im französischen Text erweckt den Eindruck, dies betreffe allgemein den Informationsaustausch zwischen den einzelnen GwG-Behörden, beispielsweise zwischen der FINMA und der ESBK. Eine solche Auskunftserteilung ist jedoch bereits in Artikel 29 Absatz 1 GwG geregelt. Die Anpassung der Formulierung hat keine materielle Auswirkung.

<sup>97</sup> BBI 2017 6803, insbesondere S. 6883

*Art. 38* Verletzung der Prüfpflicht

Die bereits für Händlerinnen und Händler bestehende Strafbestimmung zur Verletzung der Prüfpflicht wird auf Beraterinnen und Berater ausgeweitet. Damit wird die Einhaltung der Prüfpflicht auch für Beraterinnen und Berater sichergestellt.

*Art. 41 Abs. 2*

Gemäss Artikel 17 GwG wird die EZV mit der Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Handelsprüfer und der Gruppengesellschaften betraut. Deshalb soll das EFD, wie dies für die FINMA und die ESBK gilt, auch zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in Belangen von beschränkter Tragweite ermächtigt werden.

*Art. 42 Abs. 2*

In die Übergangsbestimmungen der Änderung vom 15. Juni 2018 wird rückwirkend ein neuer Absatz 2 aufgenommen. Damit gelten die mit dem FINIG eingeführten Übergangsbestimmungen des GwG nicht für Handelsprüfer und Gruppengesellschaften nach EMKG. Auf sie finden nach Inkrafttreten des FINIG lediglich die Schlussbestimmungen des EMKG Anwendung. Das bedeutet, dass Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die ehemals den DUFİ-Status hatten, im Gegensatz zu den übrigen ehemaligen DUFİ nicht der Anschlusspflicht an eine SRO im Folgejahr nach dem Inkrafttreten des FINIG unterstellt sind, um ihre dem GwG unterstellte Tätigkeit rechtmässig fortsetzen zu können.

## 5.2 Zivilgesetzbuch

*Art. 61**Abs. 2 Ziff. 3*

Nach geltendem Recht müssen sich nur Vereine, die ein Gewerbe betreiben oder die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung revisionspflichtig sind, ins Handelsregister eintragen lassen. Der Entwurf will die Eintragungspflicht auf Vereine mit einem erhöhten Missbrauchsrisiko ausweiten, das heisst auf Vereine, die hauptsächlich Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke im Ausland sammeln oder verteilen. Damit werden Situationen abgedeckt, in denen entweder die Sammlung oder die Verteilung von Vermögenswerten im Ausland stattfindet. Das sind Fälle, in denen Vermögenswerte in der Schweiz gesammelt und im Ausland verteilt, im Ausland gesammelt und im Ausland verteilt, oder im Ausland gesammelt und in der Schweiz verteilt werden. Bei Missachtung der Eintragungspflicht wird der Verein nach dem Verfahren gemäss Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007<sup>98</sup> (HRegV) von Amtes wegen eingetragen.

Drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit ein Verein unter die neuen Transparenzvorschriften fällt: 1) Die Vermögenswerten werden für karitative, religi-

<sup>98</sup> SR 221.411, Art. 152 ff.

öse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke gesammelt oder verteilt; 2) diese Tätigkeit wird als Haupttätigkeit ausgeübt; 3) die Vermögenswerte werden im Ausland gesammelt oder verteilt.

*1. Sammlung und Verteilung von Vermögenswerten für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke*

Das Kriterium des Sammelns oder Verteilens von Vermögenswerten für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke entspricht der NPO-Definition der FATF<sup>99</sup>, wobei die FATF den Begriff Vermögenswerte weit fasst<sup>100</sup>. Unter die mit der Gesetzesbestimmung angestrebten Zwecke fallen somit auch die «Förderung gemeinsamer Interessen» und die «sonstigen guten Zwecke», die in der FATF-Definition der NPOs genannt werden. Sport-, Freizeit- und Selbsthilfevereine verfolgen nicht die obgenannten Zwecke.<sup>101</sup> Auch Wirtschaftsvereine wie Berufs-, Arbeitgeber- oder Angestelltenvereine, die gemeinsame wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder vertreten, entsprechen nicht der obigen Definition. Sie fallen somit nicht unter die neuen Bestimmungen.

Unter die Sammlung von Vermögenswerten fallen alle Beiträge, die hauptsächlich zum Ziel haben, den Verein oder die von ihm begünstigten Werke zu unterstützen. Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob um die Beiträge ersucht wurde oder nicht. Mitgliederbeiträge der Vereinsmitglieder,<sup>102</sup> staatliche Subventionen, Einkünfte aus den Aktivitäten, Sponsorenleistungen und generell alle Beiträge, die eine Gegenleistung des Vereins betreffen, fallen jedoch nicht unter die Definition der Sammlung von Vermögenswerten. Ebenso umfasst die Verteilung von Vermögenswerten nur Vermögenswerte, die der Empfängerin oder dem Empfänger ausschliesslich als Unterstützung, ohne eine Gegenleistung, zugebracht werden. Beiträge in Naturalien und Dienstleistungen können einer Verteilung von Vermögenswerten gleichkommen, wenn sie mit den Mitteln des Vereins finanziert werden.

Der Entwurf umfasst alle Sammelarten von Vermögenswerten, unabhängig von ihrem Kontext, der Identität oder der Anzahl der Spenderinnen und Spender. Spendensammlungen in der Öffentlichkeit fallen ebenso darunter wie Spendenaufrufe per Post, Telefon, Mail, an der Haustür oder im Internet. Die Vorlage will die Anwendung der neuen Transparenzvorschriften grundsätzlich nicht auf öffentliche Sammlungen begrenzen, was zur Folge hätte, Spendenaufrufe bei Vereinsmitgliedern oder Sympathisanten ebenso auszuschliessen wie Sammlungen bei religiösen Zusam-

<sup>99</sup> Vgl. FATF-Glossar, wonach eine NPO definiert ist als «a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of <good works>».

<sup>100</sup> Vgl. Glossar zu den 40 Empfehlungen: «The term *funds* refers to assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets».

<sup>101</sup> Vgl. NPO-Bericht Ziff. 1.3; siehe auch Eidgenössische Steuerverwaltung, Kreisschreiben Nr. 12, Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kulturzwecke verfolgen; Abzugsfähigkeit von Zuwendungen, 1994.

<sup>102</sup> Darunter sind die statutarisch festgelegten Beiträge der Aktivmitglieder zu verstehen, für die jedes Mitglied oder jede Mitgliederkategorie die gleiche Gegenleistung erhält (z. B. Zeitung, Eintritt, Rabatt).

menkünften und im Rahmen von Vereinsanlässen. Denn diese Sammelarten sind einem ähnlichen Missbrauchsrisiko ausgesetzt wie Aufrufe an die Öffentlichkeit. Zu nennen ist beispielsweise die Problematik von Sekten oder bei der Finanzierung von Moscheen, die in den meisten Fällen auf Vermögenswerte ihrer Anhänger oder anderer assoziierter Organisationen zurückgreifen und die auf öffentliche Spendenaufrufe verzichten. Zudem würden Abweichungen für gewisse Sammelarten zu Anwendungsschwierigkeiten führen, Möglichkeiten zur Umgehung der neuen Vorschriften schaffen und damit ihre Wirksamkeit beeinträchtigen.

## *2. Haupttätigkeit*

Zuwendungen gelegentlicher Art oder in geringem Umfang fallen grundsätzlich nicht unter den Geltungsbereich der vorgeschlagenen Bestimmungen. Diese gelten nur für Vereine, die hauptsächlich direkt oder indirekt im Ausland Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke sammeln oder verteilen. Das ist der Fall, sobald die gesammelten Vermögenswerte einen wesentlichen Teil der Mittel des Vereins beziehungsweise die verteilten Vermögenswerte einen Grossteil seiner Mittel ausmachen. Der Bundesrat wird gegebenenfalls die Schwelle festzulegen haben, ab der ein Verein eintragungspflichtig ist. Die Schwelle wird so festzulegen sein, dass Vereine, die moderat spenden oder einen kleinen Teil ihrer Mittel der Unterstützung von Drittorganisationen widmen, nicht behindert werden.

## *3. Vermögenswerte werden im Ausland gesammelt oder verteilt*

Das dritte Kriterium betrifft die Ausübung der Sammel- oder Verteiltätigkeit im Ausland. Am stärksten missbrauchsgefährdet sind gemäss den vorhandenen Studien zu dieser Frage NPOs, die in Konfliktgebieten tätig sind, wo Terrororganisationen vor Ort operieren und die Gefahr von Terrorakten erheblich ist.<sup>103</sup> Lokale Vereine, deren Aktivitäten sich auf die Schweiz beschränken, mit Spenderinnen und Spendern in der Schweiz, fallen nicht unter das Kriterium. Anders ist die Situation, wenn die gesammelten Vermögenswerte ins Ausland gehen. Dann ist es schwieriger zu überprüfen, wofür sie am Ende verwendet werden und ob Konfliktgebiete involviert sind. Neben der Verteilung im Ausland ist auch die ausländische Herkunft gesammelter Vermögenswerte schwieriger zu kontrollieren. Deshalb begrenzt die Vorlage den Geltungsbereich der neuen Transparenzvorschriften auf Vereine, die Vermögenswerte aus dem Ausland erhalten oder sie im Ausland verteilen.

### *Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>*

Da sich die Lage im Inland und international laufend entwickelt, braucht es einen gewissen Spielraum für eine wirksame Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei. Dank der vorgeschlagenen Delegationsnorm kann der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen zur Eintragungspflicht ins Handelsregister erlassen. Die Delegationsnorm in Absatz 2<sup>bis</sup> ermächtigt den Bundesrat nicht, neue Voraussetzungen für die Eintragungspflicht festzulegen, sondern nötigenfalls die in Absatz 1 Ziffer 3 verwendeten Begriffe zu konkretisieren. Diese Präzisierung wird präventive Eintragungen von Vereinen vermeiden helfen, die unsicher sind, ob sie

<sup>103</sup> KGGT, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 51; KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 34.

der neuen Pflicht unterstehen. Die Delegationsnorm trägt damit auch zur Rechtssicherheit der Vereine bei und hilft ihnen, die hohen Kosten einer präventiven Eintragung zu vermeiden. Das trägt auch einer in der Vernehmlassung zum Ausdruck gebrachten Kritik Rechnung. Aufgrund der Delegationsnorm in Absatz 2<sup>ter</sup> kann der Bundesrat für die Vereine, die ein geringes Risiko aufweisen, für die Geldwäscherei oder die Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, Ausnahmen festlegen, namentlich aufgrund der Höhe der gesammelten oder verteilten Vermögenswerte, ihrer Herkunft, ihres Ziels oder ihres Zwecks. Die Schwelle, ab der ein Verein eintragungspflichtig ist, kann somit auf dem Verordnungsweg bestimmt werden. Eine entsprechende Verordnung kann auch Ausnahmen von der Eintragungspflicht im Zusammenhang mit Ländern vorsehen, bei denen das Risiko als gering eingestuft wird.

#### *Art. 61a*      *Ila. Mitgliederverzeichnis*

Der neue Artikel verpflichtet Vereine, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, analog zu den Gesellschaften des Obligationenrechts<sup>104</sup> zur Führung eines Verzeichnisses mit Namen oder Firmennamen und Adressen der Mitglieder. Auf das Verzeichnis muss in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden können. Obwohl diese Bestimmung keine spezifische Aktualisierungspflicht der Liste vorsieht, müssen sich die betroffenen Vereine versichern, dass die Informationen auf der Liste stets dem neusten Wissensstand entsprechen. Zudem müssen die Vereine die Informationen über die einzelnen Mitglieder und die allfälligen Belege für die Eintragung mindestens zehn Jahre nach der Streichung des Mitglieds aus dem Verzeichnis aufbewahren. Diese Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren soll die Identifikation der Mitglieder ermöglichen, die aus dem Verein ausgetreten und nicht mehr im Verzeichnis aufgeführt sind. Der Gesetzesentwurf sieht keine Pflicht zur Beibringung von Belegen vor und, im Falle der Beibringung von Belegen, keine Anforderung an deren Form. Die Wahl der Form bleibt den Vereinen überlassen. Die Vereinsstatuten sehen in der Regel vor, dass der Ein- und Austritt schriftlich erfolgt, dies ist aber nicht immer der Fall. Der Verein muss auf jeden Fall mindestens zehn Jahre nach der Streichung des betreffenden Mitglieds Kopien der verschiedenen Versionen der Mitgliederverzeichnisse sowie die allfälligen Belege aufbewahren.

#### *Art. 69c Abs. 1*

Die neuen Transparenzpflichten dieser Vorlage für Vereine erfordern eine Anpassung von Artikel 69c Absatz 1 ZGB betreffend Mängel in der Organisation. Nach geltendem Recht kann ein Mitglied oder ein Gläubiger dem Gericht beantragen, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, wenn der Verein nicht über die vorgeschriebenen Organe verfügt. Die bisherige Formulierung von Absatz 1 deckt die Fälle ab, in denen ein Verein die Pflicht zur Bezeichnung eines Vertreters in der Schweiz nach Artikel 69 Absatz 2 E-ZGB verletzt. Sie muss jedoch dahingehend angepasst werden, dass ein Mitglied oder ein Gläubiger auch die erforderlichen Massnahmen beantragen kann, wenn ein Verein kein Verzeichnis nach Artikel 61a E-ZGB führt.

<sup>104</sup> Art. 686, 790 und 837 OR

*Art. 69 Abs. 2*

Analog zum Gesellschaftsrecht<sup>105</sup> müssen neu alle eintragungspflichtigen Vereine durch eine in der Schweiz wohnhafte Person vertreten werden können, die Zugang zum Mitgliederverzeichnis hat. Verfügt keine der Personen mit Wohnsitz in der Schweiz über die Einzelunterschrift, so kann die Wohnsitzanforderung auch mit mehreren Personen erfüllt werden. Diese Pflicht ist zwingender Natur. Wird sie von einem Verein nicht erfüllt, so liegt ein Mangel in der Organisation im Sinne von Artikel 69c ZGB vor, mit den entsprechenden Folgen.

**Schlusstitel***Art. 6b<sup>bis</sup>* 1a. Zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtete Vereine

Einige Vernehmlassungsteilnehmer forderten eine angemessene Übergangsfrist, damit sich die Vereine an die neuen Vorschriften anpassen können. Bestehende Vereine nach Artikel 61 Absatz 1 Ziffern 1 und 2, die bereits eintragungspflichtig sind, müssen die Vorgaben zum Mitgliederverzeichnis und zur Vertretung in der Schweiz innert 18 Monaten umsetzen. Bestehende Vereine nach Artikel 61 Absatz 1 Ziffer 3 E-ZGB müssen sich innerhalb von 18 Monaten im Handelsregister eintragen lassen, ein Mitgliederverzeichnis führen und eine Vertreterin oder einen Vertreter in der Schweiz bezeichnen.

**5.3 Obligationenrecht***Art. 941a Abs. 1 und 3*

Bei Vereinen können die Registerführer bisher nur bei Nichteinhaltung der zwingenden Vorschriften über die Revisionsstelle beim Gericht die Einleitung der erforderlichen Massnahmen beantragen. Im Hinblick auf eine wirksame Umsetzung des neuen Artikels 69 Absatz 2 E-ZGB, dass eintragungspflichtige Vereine eine Vertretung mit Wohnsitz in der Schweiz haben müssen, soll dies geändert werden. Eintragungspflichtige Vereine sollen künftig einer analogen Regelung wie die anderen juristischen Personen unterstellt werden. Artikel 941a Absatz 1 E-OR ermächtigt den Registerführer bei allen Mängeln in der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Organisation (z. B. wenn der Verein nach einer Mahnung keinen Vertreter in der Schweiz bezeichnet hat) und nicht nur bezüglich der Revisionsstelle beim Gericht Massnahmen zu beantragen. Da die gesetzlich zwingend vorgeschriebene Organisation eines Vereins nach Artikel 941a Absatz 1 E-OR auch die zwingenden Vorschriften über die Revisionsstelle umfasst, wird Artikel 941a Absatz 3 OR aufgehoben.

<sup>105</sup> Art. 718, 814 und 898 OR

## 5.4 Strafgesetzbuch

### *Art. 327* Verletzung gesetzlicher Pflichten von Vereinen

Für eine wirksame Umsetzung der neuen Transparenzvorgaben für Vereine soll eine neue Strafbestimmung eingeführt werden, die Pflichtverletzungen in Bezug auf das Mitgliederverzeichnis und die Vertretung in der Schweiz mit Busse bestraft. Die vorsätzliche Verletzung der Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister fällt unter Artikel 153 StGB. Diese Bestimmung, mit der vor allem die Zuverlässigkeit der Handelsregisterdaten und das Vertrauen der Öffentlichkeit gestärkt werden sollen, ahndet insbesondere das Verschweigen einer einzutragenden Tatsache. Damit sind nicht nur die Fälle der Beantragung einer unvollständigen Eintragung, sondern auch diejenigen einer unterlassenen obligatorischen Eintragung abgedeckt. Fahrlässige Unterlassung ist nach Artikel 943 OR strafbar.<sup>106</sup>

Der Entwurf eines Bundesgesetzes zur Umsetzung von Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke sieht die Aufnahme der beiden neuen Artikel 327 und 327a in das StGB vor. Werden diese beiden Bestimmungen vom Parlament gutgeheissen, so wird zu gegebener Zeit eine Koordination mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erforderlich sein. Artikel 327 E-StGB des Gesetzesentwurfs würde zu Artikel 327b E-StGB.

## 5.5 Edelmetallkontrollgesetz

### **Vierter Abschnitt: Verkehr mit Schmelzprodukten und Schmelzgut**

#### *Art. 31a* Gewerbsmässiger Ankauf von Schmelzgut

##### *Abs. 1*

Mit dieser Bestimmung wird ein Kontrollmechanismus für den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetallen eingeführt. Im EMKG fallen Altedelmetalle unter den Begriff Schmelzgut im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstaben b und c EMKG. Dazu gehören unter anderem zu entsorgender (Alt-)Schmuck sowie Fabrikationsabfälle zur Rückgewinnung. Edelmetalle aus der Rohstoffgewinnung oder Raffination im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a EMKG sind hingegen nicht betroffen.

Von der Bestimmung ebenfalls nicht betroffen ist der Ankauf von Schmelzprodukten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 EMKG. Bankedelmetalle gelten als solche Schmelzprodukte und fallen daher auch nicht unter die vorliegende Bestimmung. Zudem ist der Handel mit Bankedelmetallen schon im GwG geregelt. Halbfabrikate (z. B. Arbeitsbarren), die zur Weiterverarbeitung bestimmt sind, sind ebenfalls nicht betroffen. Diese gelten nicht als Schmelzgut im Sinne des EMKG.

Die Ankäuferinnen und Ankäufer unterstehen einer allgemeinen Sorgfalts- und Dokumentationspflicht hinsichtlich der Herkunft der angekauften Ware. Sie müssen

<sup>106</sup> BBl 1991 II 969, hier 1036

---

Informationen einholen, von wem und woher die Ware stammt. Die eingeholten Informationen müssen sie dokumentieren können, damit überprüft werden kann, ob die Ware allenfalls deliktischer Herkunft ist und die Sorgfaltspflichten eingehalten worden sind.

#### *Abs. 2 und 3*

Die Kontrolle der gewerbmässigen Ankäuferinnen und Ankäufer und ob diese ihre Sorgfalts- und Dokumentationspflichten einhalten, erfolgt durch eine Registrierungs- und Bewilligungspflicht. Dadurch wird sichergestellt, dass die gewerbmässigen Ankäuferinnen und Ankäufer lückenlos erfasst sind. Personen, die gewerbmässig Schmelzgut ankaufen und im schweizerischen Handelsregister eingetragen sind, müssen sich beim Zentralamt bloss registrieren lassen. Hingegen benötigen Personen, die gewerbmässig Schmelzgut ankaufen und nicht im schweizerischen Handelsregister eingetragen sind, eine Ankaufsbewilligung des Zentralamtes. Mit dieser Vorschrift sollen vor allem Personen ohne schweizerischen Sitz oder Wohnsitz erfasst werden, die beispielsweise mittels Inseraten auf Kaufveranstaltungen aufmerksam machen.

Mit dieser Kombination von Registrierungs- und Bewilligungspflicht kann eine lückenlose Erfassung und Kontrolle der gewerbmässigen Ankäuferinnen und Ankäufer erreicht werden.

Die Ankaufsbewilligung für die nicht im schweizerischen Handelsregister eingetragenen Personen wird nur erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet. Darunter sind beispielsweise Angaben über das Vorleben, Strafregistereinträge, finanzielle Verhältnisse und dergleichen zu verstehen.

#### *Abs. 4*

Für die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Ankaufsbewilligung gelten sinngemäss die Bestimmungen von Artikel 26 EMKG über die Herstellung von Schmelzprodukten. Die Ankaufsbewilligung wird für die Dauer von vier Jahren erteilt, wobei eine Erneuerung möglich ist. Die Erteilung und der Entzug von Bewilligungen werden im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert.

#### *Abs. 5*

Der Bundesrat wird in der EMKV den gewerbmässigen Ankauf näher umschreiben. Die Gewerbmässigkeit soll sich nach der Legaldefinition von Artikel 3 FINIG richten. Danach ist Gewerbmässigkeit gegeben, wenn eine selbstständige, auf dauernden Erwerb gerichtete wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Dabei ist unerheblich, ob es sich um einen Haupt- oder Nebenerwerb handelt. Zur Umschreibung der Gewerbmässigkeit sind namentlich die Risiken zu berücksichtigen, die solche Ankäufe für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung darstellen.

Der Bundesrat regelt auch die Einzelheiten der einzuhaltenden Sorgfalts- und Dokumentationspflichten. Als Minimalstandard muss dabei gelten, dass Schmelzgut nur von Personen entgegengenommen werden darf, die dessen rechtmässigen Erwerb nachweisen können. Es wird zudem die Identität der Kundin oder des Kunden anhand eines beweiskräftigen Dokumentes wie Pass oder Identitätskarte überprüft

werden müssen. Weiter wird die Verkäuferin oder der Verkäufer Angaben zur Herkunft des Schmelzgutes machen müssen. Von den Personen, die gewerbsmässig Schmelzgut ankaufen, wird erwartet, dass sie jederzeit die Einhaltung der auferlegten Sorgfaltspflichten nachweisen können (Dokumentationspflicht).

#### *Abs. 6*

Für die Inhaberinnen und Inhaber einer Schmelzbewilligung nach Artikel 24 EMKG gilt Artikel 31a nicht. Sie unterliegen bereits weitgehenden Sorgfalts- und Dokumentationspflichten nach dem EMKG und der EMKV. Zudem gelten sie als Finanzintermediäre im Sinne des GwG, wenn sie gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln. Sie sind deshalb schon ähnlichen Sorgfalts- und Dokumentationspflichten unterworfen.

#### *Art. 34 Abs. 1 erster Satz*

Die Delegation für den Erlass von Ausführungsbestimmungen für das Bewilligungsverfahren bei Schmelzbewilligungen wird erweitert auf die Ankaufsbewilligung.

#### *Art. 36*            b. Obliegenheiten

In Absatz 1 wird das GwG genannt. Diese Ergänzung schafft die Rechtsgrundlage im EMKG für die neue GwG-Aufsicht über die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG durch das Zentralamt.

Zur besseren Übersicht werden die Obliegenheiten des Zentralamtes in Absatz 2 neu nach Buchstaben aufgelistet. Die Liste ist nicht abschliessend. Nach Buchstaben c und d ist das Zentralamt neben der Erteilung der Schmelzbewilligungen neu auch nach Artikel 31a Absätze 2 und 3 für die Erteilung der Ankaufsbewilligungen und die Führung des Registers der Personen zuständig, die gewerbsmässig Schmelzgut ankaufen. Nach Buchstabe e ist zudem das Zentralamt neu für die Überwachung des gewerbsmässigen Ankaufs von Schmelzgut im Sinne von Artikel 31a zuständig.

Absatz 3 schafft die bisher fehlende formell-gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für die Überwachungstätigkeit des Zentralamtes über den Verkehr mit Edelmetallen und Edelmetallwaren nach Absatz 1. Darin inbegriffen sind insbesondere sämtliche im EMKG vorgesehenen Bewilligungs-, Registrierungs- und anderen Überwachungs- oder Aufsichtstätigkeiten. Die Bemessung der Gebühren wird in Anwendung der allgemeinen für die Gebührenerhebung geltenden Grundsätze durch den Bundesrat zu regeln sein, wobei die Kosten für diese Regulierung weitgehend durch den Wirtschaftszweig zu tragen sind. Die Regelung richtet sich nach Artikel 46a Absätze 2–4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>107</sup> (RVOG).

Soweit die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit im Bereich des gewerbsmässigen Ankaufs von Schmelzgut nach Artikel 31a und der Handelsprüfer und Gruppengesellschaften nach Artikel 42<sup>ter</sup> durch die Gebühren nicht gedeckt ist, erhebt das Zentralamt eine Aufsichtsabgabe. Leitgedanke dieser Finanzierungsregelung ist die

<sup>107</sup> SR 172.010

Absicht, dass die Kosten dieser beiden Aufsichtsbereiche vollständig durch die Beaufsichtigten finanziert werden, wie dies auch im Finanzmarktbereich gilt.<sup>108</sup>

Für die Überwachung des gewerbsmässigen Ankaufs von Schmelzgut wird für die Festlegung der Aufsichtsabgabe eine einfach handhabbare Lösung vorgesehen. Es wäre unverhältnismässig, von allen zu beaufsichtigenden Akteuren Umsatz- oder andere Kennzahlen zu erheben, um individuell hohe Abgaben festlegen zu können. Von den Beaufsichtigten wird deshalb ein Pauschalbetrag als Aufsichtsabgabe für einen Zeitraum von vier Jahren zu bezahlen sein. Die vier Jahre entsprechen der Bewilligungsdauer nach Artikel 26 EMKG.

Für die Bemessung der Aufsichtsabgabe für Tätigkeiten nach Artikel 42<sup>ter</sup> (Handelsprüfer und Gruppengesellschaften), die jährlich erhoben wird, sind die Bilanzsumme und der Bruttoertrag massgebend.

Der Bundesrat regelt die Gebühren und die Aufsichtsabgabe im Einzelnen. Für die Aufsichtsabgabe im Zusammenhang mit den Handelsprüfern und Gruppengesellschaften richtet er sich weitgehend nach den Regelungen für die FINMA.

#### *Art. 41 dritter Satz*

Die bestehende Bestimmung für Schmelzbewilligungen betreffend die Berufsbewilligung für Handelsprüfer wird auf die Ankaufsbewilligungen ausgeweitet. Da Handelsprüfer aber in der Regel im schweizerischen Handelsregister eingetragen sind und somit keiner Ankaufsbewilligung bedürfen, wird diese Bestimmung nur in Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen.

#### *Art. 42<sup>bis</sup>* c. Zusätzliche Bewilligung für den Handel mit Bankedelmetallen

##### *Abs. 1*

Die Handelsprüfer gemäss den Artikeln 41 und 42 EMKG gelten als Finanzintermediäre im Sinne des GwG, wenn sie gewerbsmässig auf eigene oder fremde Rechnung mit Bankedelmetallen handeln (Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und e GwV bzw. Art. 2 Bst. a<sup>bis</sup> GwG in der Fassung nach Inkrafttreten des FINIG). Sie verfügen vom Zentralamt über eine Schmelzbewilligung sowie über eine Bewilligung zur Feingehaltsbestimmung von Schmelzprodukten. Damit sie gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln dürfen, brauchen sie zusätzlich für diese dem GwG unterstellte Tätigkeit eine Bewilligung nach dem EMKG. Mit der Schaffung des FINIG wurden die Handelsprüfer nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG in Verbindung mit Artikel 61 FINIG einer laufenden Aufsicht durch die neu zu errichtende Aufsichtsorganisation im Sinne von Artikel 43a FINMAG unterstellt, mit der FINMA als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde im Sinne des GwG (Art. 12 Bst. a GwG). Neu als Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde nach Artikel 12 Buchstabe b<sup>ter</sup> E-GwG ist das Zentralamt vorgesehen.

Aus Gründen der Klarheit wird die Aufsicht neu in einem eigenen Artikel geregelt (Art. 42<sup>ter</sup> E-EMKG).

<sup>108</sup> Vgl. Art. 15 FINMAG; BBl 2006 2829, hier 2867.

Wie im FINIG-Regime vorgesehen, bedürfen Handelsprüfer unabhängig davon, ob sie selber oder durch eine Gruppengesellschaft gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln, einer Bewilligung.

#### *Abs. 2*

Hinsichtlich der Bewilligungsvoraussetzungen für Handelsprüfer verweist der mit dem FINIG eingeführte Artikel 42<sup>bis</sup> Absatz 3 EMKG sinngemäss auf die Bestimmungen für Vermögensverwalter im FINIG. Dazu gehören insbesondere die prudenziellen Anforderungen an das Mindestkapital, die neu sind gegenüber den bisherigen Bewilligungsvoraussetzungen nach Artikel 14 Absatz 2 GwG für Handelsprüfer mit DUFI-Status. Die Bestimmung hat folgenden Grund: Bisher übt die FINMA keine prudenzielle Aufsicht über die DUFI aus. Nach der Aufhebung des DUFI-Status wird die FINMA nur noch Finanzintermediäre beaufsichtigen, die auch einer prudenziellen Aufsicht unterstehen. Handelsprüfer müssten daher ebenfalls einer solchen unterstellt werden, um von der FINMA unter Beizug einer Aufsichtsorganisation beaufsichtigt werden zu können.

Anders als beispielsweise Banken, Kollektivanlagen, Versicherungen oder Vermögensverwalter und Trustees verwahren Handelsprüfer, die mit Bankedelmetallen handeln, grundsätzlich keine Vermögenswerte ihrer Kundinnen und Kunden. Ihre Kundschaft geht kein besonderes Risiko im Konkursfall ein. Insofern scheinen prudenzielle Anforderungen nicht zwingend erforderlich. Daher sollen statt der Bewilligungsvoraussetzungen nach dem FINIG die derzeit für die DUFI geltenden Voraussetzungen nach dem GwG durch deren ausdrückliche Nennung im EMKG (Bst. a–d) übernommen werden. Hinzu kommt eine Voraussetzung in Bezug auf Personen mit einer qualifizierten Beteiligung am Handelsprüfer (Bst. e). Es ist wichtig, dass auch diese einen guten Ruf geniessen und gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt. Diese Anforderung wurde mit dem FINIG in Artikel 14 Absatz 2 GwG zu den Anschlussvoraussetzungen der Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 GwG an eine SRO eingeführt. Sie entspricht ausserdem der Empfehlung 26 der FATF, die verlangt, dass die zuständigen Behörden die erforderlichen gesetzlichen oder regulatorischen Massnahmen treffen sollten, um eine wesentliche Beteiligung, die Kontrolle, die wirtschaftliche Berechtigung an einem Finanzinstitut oder eine leitende Stellung in einem Finanzinstitut durch Verbrecher oder ihre Gehilfen zu verhindern.

Abgesehen von dieser zusätzlichen Voraussetzung und dem Umstand, dass die Bewilligungsbehörde nicht mehr die gleiche ist, bestehen keine Unterschiede zum bisherigen Bewilligungssystem nach Artikel 14 GwG.

Es ist zu beachten, dass die zehn Handelsprüfer und die Gruppengesellschaft, die gegenwärtig mit Bankedelmetallen handeln, alles Aktiengesellschaften sind. Obwohl keine prudenzielle Anforderungen vorgesehen sind, gilt für sie nach Artikel 621 OR die Mindestkapitalanforderung von 100 000 Franken, die das FINIG für Vermögensverwalter und damit für die Handelsprüfer vorsieht.

#### *Abs. 3*

Wie im FINIG-System vorgesehen (Art. 42<sup>bis</sup> Abs. 2 E-EMKG) bedarf auch eine Gruppengesellschaft, die gewerbsmässig mit Bankedelmetallen eines Handelsprüfers

handelt, ohne selber Handelsprüfer zu sein, einer Bewilligung des Zentralamtes. Die Bewilligung wird zu denselben Bedingungen erteilt, wie sie für den Handelsprüfer gelten. Zudem untersteht die betreffende Gesellschaft ebenfalls der Aufsicht des Zentralamtes nach Artikel 42<sup>ter</sup>.

*Art. 42<sup>ter</sup>* d. Aufsicht über den Handel mit Bankedelmetallen

Bewilligungsinhaber nach Artikel 42<sup>bis</sup> – das heisst sowohl die Handelsprüfer als auch die Gesellschaften, die gewerbsmässig mit den Edelmetallen eines Handelsprüfers handeln, zu dessen Gesellschaftsgruppe sie gehören – unterstehen neu der Aufsicht des Zentralamtes nach Artikel 12 Buchstabe b<sup>ter</sup> E-GwG (Abs. 1).

Mit der Zuweisung der GwG-Aufsicht an das Zentralamt werden Synergieeffekte bei der Überwachung im Bereich der Handelsprüfer- und Schmelzbewilligung erzielt. Prüfbereiche, die das Zentralamt bereits bei Kontrollen im Rahmen der Handelsprüfer- und Schmelzbewilligung abdeckt, finden sich auch bei der GwG-Aufsicht. Mit dieser Konzentration der Aufsichtstätigkeiten wird aber auch der Aufwand bei den Handelsprüfern substanziell verringert.

Mit dem Wechsel der Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht zum Zentralamt sollen die Qualität und die Intensität der Aufsicht grundsätzlich beibehalten werden. Es drängt sich daher auf, dass dem Zentralamt die gleichen Aufsichtsinstrumente zur Verfügung stehen wie der FINMA. Die massgebenden Bestimmungen des 3. Kapitels des FINMAG über die Aufsichtsinstrumente sind deshalb sinngemäss anwendbar (Abs. 3). Es sind die folgenden Bestimmungen: Artikel 24a Absätze 2 und 3, 25 Absatz 1, 29–33, 34, 36–38, 39 Absatz 1, 40, 41, 42 und 42a. Damit ist auch die Amtshilfe mit in- und ausländischen Behörden abgedeckt.

Die Einzelheiten der Aufsicht und der Prüfungen sind gemäss Absatz 4 in einer Verordnung der EZV zu regeln. Darin ist insbesondere auch die Ausgestaltung der anzuwendenden Aufsichtsinstrumente aus dem 3. Kapitel des FINMAG zu definieren. Zu berücksichtigen ist weiter, dass das Zentralamt die Prüfungen der Handelsprüfer selbst ausführen wird, allenfalls unter Beizug von Experten, wenn dies aus fachlicher Sicht erforderlich ist (Abs. 2). Das Zentralamt wird folglich nach Bedarf die Prüfungen durch Prüfbeauftragte im Sinne von Artikel 24a FINMAG, das heisst durch unabhängige und fachkundige Personen, ausführen lassen. Es gibt aber keinen Platz mehr für ein duales Modell mit einer externen, von den Beaufsichtigten beauftragten Prüfgesellschaft, wie es heute für die der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre (DUFI) vorgesehen ist. Es ist auch im Interesse der Handelsprüfer, im Sinne einer Vereinfachung und Vermeidung von Doppelspurigkeiten, dass ein «Organ» weniger bei den Prüfungen beigezogen wird. Zu bemerken ist, dass die im Rahmen der Aufsicht vom Zentralamt mit Prüfungen oder Untersuchungen Beauftragten (siehe Art. 36 FINMAG, der sinngemäss anwendbar ist) dem Amtsgeheimnis unterstehen.

Damit die Qualität und Intensität der Aufsicht gewährleistet ist, wird sich die Verordnung an den Regelungen der FINMA orientieren. Die Zuständigkeit zum Erlass der Verordnung liegt bei der EZV (Abs. 4).

*Art. 48* e. Handlungen ohne Bewilligung, Nichteinhaltung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten sowie der Registrierungspflicht

Die bestehende Strafbestimmung betreffend Handlungen ohne Schmelzbewilligung oder Berufsausübungsbewilligung für die Handelsprüfer wird ausdrücklich auf Handlungen ohne Ankaufsbewilligung erweitert. Unter den gleichen Straftatbestand fallen aber neu auch die Nichteinhaltung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten sowie der Registrierungspflichten gemäss Artikel 31a Absätze 1 und 2. Widerhandlungen werden mit Busse bestraft. In Anwendung von Artikel 106 Absatz 1 StGB beträgt das Höchstmass 10 000 Franken.

Diese Bestimmung ist auf Handlungen ohne Bewilligung nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG nicht anwendbar. In diesem Fall gilt Artikel 56a E-EMKG.

### *7. Widerhandlungen im Handel mit Bankedelmetallen*

*Art. 56a–56i*

Nach der Fassung von Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG gemäss FINIG bedürfen Handelsprüfer, die selber oder durch eine Gruppengesellschaft gewerbsmässig mit Bankedelmetallen handeln, einer Bewilligung der FINMA und unterstehen deren Aufsicht nach den Bestimmungen des FINMAG (vgl. Erläuterungen zu Art. 42<sup>bis</sup>). Dasselbe gilt für die Gruppengesellschaften, die gewerbsmässig mit Bankedelmetallen eines Handelsprüfers handeln, zu dessen Gesellschaftsgruppe sie gehören. Für Widerhandlungen im Zusammenhang mit der Bewilligung und der Aufsicht gelten für die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften demnach auch die Strafbestimmungen des FINMAG (4. Kapitel, Art. 44–52).

Für Widerhandlungen im Bereich der im Handel mit Bankedelmetallen tätigen Handelsprüfer und Gruppengesellschaften gelten, trotz des in den Artikeln 42<sup>bis</sup> und 42<sup>ter</sup> E-EMKG vorgesehenen Wechsels der Zuständigkeit für die Bewilligung und die Aufsicht von der FINMA zum Zentralamt, weiterhin die gleichen Strafbestimmungen wie gemäss FINMAG. Aus Rechtssicherheitsgründen, und namentlich im Hinblick auf das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot, werden die massgebenden Strafbestimmungen des FINMAG – gegebenenfalls mit den notwendigen Anpassungen – in eine neue Ziffer 7 im siebenten Abschnitt des EMKG übernommen (art. 56a–56i). So ist sichergestellt, dass alle Akteure, die irgendwie im Finanzbereich tätig und einer entsprechenden Aufsicht unterstellt sind, bei Widerhandlungen im Rahmen dieser Aufsicht gleichen Strafdrohungen unterstehen und nach gleichen Massstäben und Verfahren beurteilt werden. Verfolgende und urteilende Behörde ist nach Artikel 56g Absatz 1 E-EMKG, der das Gegenstück zu Artikel 50 Absatz 1 FINMAG ist, das EFD. Die Rechtsprechung zu den massgebenden Bestimmungen des FINMAG wird auch im Zusammenhang mit den Handelsprüfern und Gruppengesellschaften weiterhin gelten.

Als Beispiel von notwendigen Anpassungen der Strafbestimmungen kann der Ersatz von «FINMA» durch «Zentralamt» genannt werden. Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, dass die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften nicht mehr verpflichtet sein werden, eine Prüfgesellschaft zu beauftragen.

Für mehr Details zu diesen Strafbestimmungen wird auf die Botschaft des Bundesrates vom 1. Februar 2006<sup>109</sup> zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht verwiesen.

### *Schlussbestimmungen zur Änderung vom 15. Juni 2018*

Gemäss der mit dem FINIG eingeführten Schlussbestimmung der EMKG hätten sich Handelsprüfer, die im Rahmen des FINIG-Regimes eine Bewilligung der FINMA einholen mussten, innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des FINIG bei der FINMA anmelden und innert zwei Jahren bei der FINMA die Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit einholen sollen. Um einen direkten Übergang vom aktuellen GwG-Regime (Bewilligung der FINMA nach Art. 14 GwG oder Anschluss an eine SRO) zum Regime nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf zu ermöglichen, müssen die durch das FINIG eingeführten Schlussbestimmungen der EMKG rückwirkend geändert werden.

Da der DUFI-Status nach dem Inkrafttreten des FINIG aufgehoben wird, wird es ab diesem Zeitpunkt für die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften mit ehemals DUFI-Status keine Aufsicht mehr geben. Sie werden auch nicht mehr verpflichtet sein, eine zugelassene Prüfgesellschaft mit einer Prüfung nach Artikel 24 FINMAG zu beauftragen, da auch Artikel 19a GwG mit Inkrafttreten des FINIG aufgehoben wird. Statt sich einer SRO anzuschliessen oder bei der FINMA eine Bewilligung unter dem FINIG-Regime einzuholen, bis das neue Aufsichtsregime durch das Zentralamt in Kraft tritt, haben die betroffenen Handelsprüfer vorgeschlagen, weiterhin eine zugelassene Prüfgesellschaft zu beauftragen. So ist während der Übergangsfrist ein Minimum an Aufsicht gewährleistet. Diese Verpflichtung wird ausdrücklich in Absatz 1 der revidierten Schlussbestimmungen aufgenommen. Die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften haben sich verpflichtet, diese neue Obliegenheit ab Inkrafttreten des FINIG bis zu ihrem rückwirkenden Inkrafttreten zu erfüllen. Die einschlägigen GwG-Prüfberichte müssen dem Zentralamt später übergeben werden.

Absatz 2 betrifft Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die bei Inkrafttreten der FINIG einer SRO angeschlossen sind. Dieser Absatz sieht vor, dass Letztere der Aufsicht der SRO unterstellt bleiben. Auch sie müssen sich mit anderen Worten weder innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des FINIG bei der FINMA anmelden noch innert zwei Jahren eine Bewilligung einholen. Sie werden das Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzesentwurfs abwarten und anschliessend beim Zentralamt innerhalb der vorgesehenen Frist die Bewilligung einholen müssen.

Mit dieser nachträglichen Änderung der Schlussbestimmung vom 15. Juni 2018 wird das im Rahmen des FINIG-Regimes vorgesehene besondere Bewilligungs- und Aufsichtsregime der Handelsprüfer und Gruppengesellschaften *de facto* gar nie in Kraft treten.

<sup>109</sup> BBl 2006 2829, hier 2887 ff.

*Schlussbestimmungen zur Änderung vom ...*

In den ersten zwölf Monaten nach Inkrafttreten von Artikel 31a EMKG bedarf es keiner Bewilligung oder Registrierung zum gewerbmässigen Ankauf von Schmelzgut (Abs. 1). Handeln Personen nach dieser Übergangsperiode ohne Bewilligung oder ohne Registrierung, so kommt Artikel 48 EMKG zur Anwendung.

Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG einer Bewilligung des Zentralamtes bedürfen, müssen ihr Gesuch innert einer Frist von drei Monaten einreichen (Abs. 2). Sie werden dem Zentralamt die GwG-Prüfberichte der letzten Jahre übergeben müssen, damit dieses über eine Grundlage verfügt, auf der es über die Gewährung oder die Verweigerung der Bewilligung entscheiden kann. Es wird dem Zentralamt obliegen, die vorgeschriebene Anzahl Prüfberichte für die Prüfung des Bewilligungsgesuchs zu bestimmen.

Unter Prüfberichten sind sowohl die Prüfberichte einer zugelassenen Prüfgesellschaft nach Artikel 9a RAG als auch diejenigen einer SRO, der FINMA oder eines Prüfbeauftragten nach Artikel 24a FINMAG zu verstehen.

Die Handelsprüfer und die Gruppengesellschaften können ihre Tätigkeit weiterführen, bis das Zentralamt über das Gesuch entschieden hat.

Das Zentralamt wird sich im Rahmen der Prüfung der Gesuche vergewissern, dass Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die ehemals über den DUFI-Status verfügten, bereits seit Inkrafttreten des FINIG die Pflicht zur Beauftragung einer zugelassenen Prüfgesellschaft nach Absatz 1 der mit diesem Gesetzesentwurf revidierten Schlussbestimmungen der Änderung vom 15. Juni 2018 eingehalten haben. Im Falle eines Verstosses gegen diese Verpflichtung wird das Zentralamt gestützt auf Artikel 38 Absatz 3 FINMAG den Fall bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen können; dieser Artikel gelangt sinngemäss nach Artikel 42<sup>ter</sup> Absatz 3 EMKG zur Anwendung. Handelsprüfer oder Gruppengesellschaften mit ehemaligem DUFI-Status, welche die Pflicht zur Beauftragung einer zugelassenen Prüfgesellschaft innerhalb der Übergangsfrist nicht erfüllen, üben die Tätigkeit des Bankedelmetallhandels de facto ohne Bewilligung aus (Art. 56a E-EMKG, der das Gegenstück zu Art. 44 FINMAG ist).

## **5.6 Finanzmarktaufsichtsgesetz**

### *Gliederungstitel nach Art. 43*

### **3. Titel: Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees**

Im 3. Titel wird der Verweis auf die Handelsprüfer entfernt, die nach Artikel 42<sup>ter</sup> E-EMKG einem anderen Aufsichtsregime unterstellt werden.

#### *Art. 43a Abs. 1 und 43b Abs. 1*

Der Verweis auf die Handelsprüfer nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG wird auch in diesen beiden Bestimmungen aus dem gleichen Grund wie oben aufgehoben.

## **6 Auswirkungen**

### **6.1 Auswirkungen auf den Bund**

#### **6.1.1 Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen**

Das Zentralamt geht, gestützt auf Schätzungen der Branche im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des GwG, von rund 100 Bewilligungsgesuchen aus, die periodisch neu beurteilt werden müssen. Zudem muss das Zentralamt die Einhaltung der Bestimmungen des EMKG bei den Bewilligungsinhabern und den Marktteilnehmern mit Handelsregistereintrag kontrollieren, was mit einem erhöhten Aufwand verbunden ist. Zum jetzigen Zeitpunkt wird für die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche sowie die Kontroll- und Vollzugsmassnahmen von einem Bedarf von zwei zusätzlichen Stellen ausgegangen. Die Bearbeitung der Bewilligungsgesuche ist gebührenpflichtig. Für die Kosten der Überwachungstätigkeiten, das heisst die Kontrollen über die Einhaltung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten, die durch die Gebühren nicht gedeckt sind, wird von den Beaufsichtigten zusätzlich eine pauschale Aufsichtsabgabe erhoben. Deshalb ist mit Mehreinnahmen für den Bund zu rechnen. Der effektive Ressourcenbedarf hängt von der Anzahl der betroffenen Ankäuferinnen und Ankäufer ab und wird erst im Rahmen der weiteren Arbeiten auf Verordnungsstufe genauer evaluiert werden.

#### **6.1.2 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde**

Da die GwG-Regulierung bereits heute in ähnlicher Form besteht, kann das bestehende Mengengerüst übernommen werden, was heutzutage elf Bewilligungen entspricht. Nach einem gewissen Initialaufwand, der vor allem auch den notwendigen Wissensaufbau beinhaltet, wird sich der Aufwand für die Bewilligungserteilung und die Aufsicht am Aufwand des heutigen Bewilligungs- und Aufsichtsregimes der FINMA orientieren. Das entspricht einem Bedarf einer zusätzlichen Stelle.

Die Bewilligungen, die Aufsicht und die Kontrolltätigkeit für Handelsprüfer und Gruppengesellschaften sind gebührenpflichtig. Diese Gebühren müssen den nötigen Initialaufwand und den zusätzlichen Stellenbedarf beim Zentralamt vollumfänglich decken. Für Aufwendungen des Zentralamts in diesem Aufgabenbereich, die nicht über Gebühren gedeckt sind, wird eine Aufsichtsabgabe erhoben. Die Höhe dieser Gebühren und der Aufsichtsabgabe ist auf Verordnungsebene noch festzuhalten, sie dürfte sich jedoch so weit wie möglich an bisherigen Ansätzen der FINMA orientieren.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> Siehe Art. 32 ff. der FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung vom 15. Oktober 2008 (FINMA-GegV; SR 956.122).

## **6.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Bei Nichteinhaltung der neuen Vorgaben für Vereine kann das Gericht die Auflösung eines Vereins anordnen, was bei den Kantonen zu einer Zunahme der Konkursverfahren und damit zu Mehrkosten bei den kantonalen Betreibungs- und Konkursämtern führen könnte. Dieser Zusatzaufwand kann nicht im Voraus quantifiziert werden.

## **6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

### **6.3.1 Standortattraktivität**

Mit dieser Gesetzesvorlage kann die Schweiz die von der FATF im Bereich der Gesetzgebung festgestellten Mängel grösstenteils beheben. Sie hat so die Möglichkeit, den vertieften Folgeprozess (*enhanced follow-up process*) zu beenden. Die risikobasierte Stärkung des schweizerischen Geldwäschereidispositivs wahrt zudem die Standortattraktivität des Finanzplatzes. Die Wahrung der Integrität der Finanzintermediäre und des Schweizer Finanzplatzes insgesamt liegt im Interesse sowohl der Schweiz als auch des Finanzplatzes. Dies trägt auch zur Reduktion der Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen bei und erhöht die Verlässlichkeit der vorherrschenden Rahmenbedingungen.

### **6.3.2 Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Wettbewerb**

Die Vorlage betrifft eine Vielzahl von Finanz- und insbesondere auch Nichtfinanzintermediären, was eine Einschätzung der kumulativen Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Wettbewerb erschwert. Insgesamt dürften das gesamtwirtschaftliche Wachstum und der Wettbewerb nicht beeinträchtigt werden. Aufgrund von zusätzlichen Pflichten ist eine gewisse Zunahme der administrativen Belastung der Unternehmen, vor allem in den Bereichen Beraterinnen und Berater und Ankauf von Altedelmetallen zu erwarten.

### **6.3.3 Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Akteure**

#### **6.3.3.1 Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater**

Zur Stärkung des Geldwäschereidispositivs der Schweiz gemäss Empfehlungen der FATF sollen bestimmte Dienstleistungen, namentlich im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften oder Trusts, neu Pflichten gemäss GwG auslösen. Solche Dienstleistungen werden typischerweise von Notaren, Anwältinnen, Treuhändern oder Steuerberaterinnen geleistet, wobei zu beachten ist, dass auch andere Berufsgruppen diese Dienstleistungen erbringen können. Da

die genannten Dienstleistungen nicht als Tätigkeiten eines Finanzintermediärs qualifiziert werden, werden sie von den bestehenden Geldwäschereiregeln nicht erfasst.<sup>111</sup> Über die Anzahl der in diesem Bereich tätigen Akteure kann auch aus diesem Grund keine zuverlässige Schätzung gemacht werden. Hingegen kann der Aufwand für die Prüfung eines Dossiers, für welches die Beraterin oder der Berater Pflichten gemäss GwG einzuhalten hat, anhand von Erfahrungswerten im Zusammenhang mit der Aufsichtsprüfung der entsprechenden Pflichten bei Vermögensverwaltern grob geschätzt werden, da die Aufsichtsprüfung für die nicht-finanzintermediären Tätigkeiten grundsätzlich die analogen Prüfpunkte wie bei Finanzintermediären beinhaltet. An dieser Stelle ist ausserdem zu erwähnen, dass Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare, die als Finanzintermediäre tätig sind, bereits heute ein Revisionsunternehmen für die Prüfung der geldwäschereirelevanten Dossiers zu beauftragen haben. In einem solchen Fall ist die Prüfung neu auf die Dossiers bezüglich der Tätigkeit als Beraterinnen oder Berater auszuweiten.

Die Aufsichtsprüfung eines der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediärs (DUFI) beanspruchte 2016 im Durchschnitt rund 39 Arbeitsstunden und führte für das betroffene Unternehmen zu Kosten von 8500 Franken.<sup>112</sup> Die Streuung der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden (25 bis rund 180 Arbeitsstunden) sowie der durchschnittlichen Kosten der Aufsichtsprüfung (6000 – 40 000 Franken) war allerdings recht hoch. Neben der Unternehmensgrösse ist typischerweise der Komplexitätsgrad der Dossiers massgeblich für die Höhe der Aufsichtskosten. Dossiers von inlandorientierten und im Massengeschäft tätigen Unternehmen mit eher nicht-komplexen Kundendossiers verursachen typischerweise einen geringeren Aufsichtsaufwand. Bei zwei Unternehmen mit gleicher Anzahl, aber unterschiedlich komplexen Kundendossiers können beim Unternehmen mit den komplexeren Fällen nach Aussagen von Fachleuten bis zu zwei- bis viermal höhere Aufsichtskosten anfallen, da die Prüfung eines Dossiers entsprechend zeitaufwendiger ist. Die Aufsichtskosten sind zudem höher in stark automatisierten Geschäftsbereichen (etwa im Bereich von Zahlungssystemen), bei denen ganze IT-Systeme einer Prüfung unterzogen werden müssen, als wenn es sich primär um manuelle Kontrollen handelt.

Im Gegensatz zu einem Finanzintermediär, der aufgrund seiner Tätigkeit typischerweise für alle Kundinnen und Kunden Pflichten gemäss GwG einzuhalten hat, gelten die Pflichten bei Beraterinnen und Beratern lediglich im Zusammenhang mit den genannten Geschäften und somit typischerweise lediglich für einen Teil der insgesamt von ihnen erbrachten Dienstleistungen. Die Auswirkungen der neuen Pflichten auf die Beraterinnen und Berater hängen deshalb massgeblich davon ab, wie häufig sie Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften oder Trusts erbringen. Bei Personen, die im genannten Bereich nicht engagiert sind, fallen entsprechend keine zusätzlichen Kosten an, da auch nie eine Aufsichtsprüfung zu erfolgen hat. Ist eine Beraterin oder ein Berater nur nebegewerblich in das Geschäft mit Gesellschaften oder Trusts involviert, führt sie oder er beispielsweise zehn Kundendossiers

<sup>111</sup> Als Finanzintermediäre gelten neben Banken und Versicherungen alle Personen, die gewerbmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen.

<sup>112</sup> Quelle: FINMA Jahresbericht 2016 (S. 8 und 97).  
Prüfaufsichtskosten Märkte (DUFI): 1,7 Mio. Fr. / 199 DUFI = 8542 Fr. pro DUFI.

von deutlich höherer Komplexität als bei einem typischen DUFI und werden drei dieser Beziehungen stichprobenartig einer Prüfung unterzogen, so können jährlich wiederkehrende Kosten von schätzungsweise 5000 bis 6000 Franken anfallen. Für den Fall eines hauptgewerblichen und spezialisierten Anbieters der genannten Dienstleistungen mit entsprechend mehr oder komplexeren Kundendossiers können deutlich höhere Kosten anfallen.

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

Mit der Senkung der Schwelle für sorgfaltspflichtige Barzahlungen von 100 000 auf 15 000 Franken für den Edelmetall- und Edelsteinhandel erfüllt die Schweiz eine explizite Empfehlung aus der FATF-Länderprüfung der Schweiz. Da fertig verarbeitete Produkte, wie beispielsweise Schmuckstücke, nicht vom Geltungsbereich erfasst werden, ist der Detailhandel von der neuen Regelung grundsätzlich nicht betroffen. Für die von der Vorlage betroffenen Edelmetall- und Edelsteinhändlerinnen und -händler ist die neue Regelung kaum mit zusätzlichem Aufwand verbunden, da sie bereits heute in den meisten Fällen auf Barzahlungen verzichten. Es sind keine Daten über die Anzahl der betroffenen Personen bekannt.

### **6.3.3.3 Banken und andere Finanzintermediäre**

Mit einer auf Gesetzesstufe festgehaltenen Pflicht zur risikobasierten, materiellen Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie der Pflicht zur risikobasierten Aktualisierung der Kundeninformationen werden von der FATF festgestellte Mängel auf Gesetzesebene angegangen. Das Vorgehen nach einem risikobasierten Ansatz entspricht den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats.<sup>113</sup>

#### **Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person**

Bei der Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person handelt es sich nicht um eine neue Pflicht, sondern um die gesetzliche Verankerung einer bestehenden Praxis und Rechtsprechung. Der Aufwand zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person ist dabei abhängig vom Risiko, das die Vertragspartei darstellt. In diesem Bereich ist kaum mit materiellen Zusatzkosten zu rechnen, und es ist insbesondere im inlanderorientierten Geschäft keine Verschlechterung des Kosten-Ertrags-Verhältnisses zu erwarten.

#### **Aktualisierung der Kundendaten**

Finanzintermediäre aktualisieren bereits heute regelmässig die Informationen zu ihren Kundinnen und Kunden. Ein zu diesem Zweck vereinbartes Kundengespräch

<sup>113</sup> Siehe Bericht des Bundesrats vom Oktober 2016 «Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz»  
[www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html).

kann etwa von der Bank gleichzeitig auch genutzt werden, um die Kundin oder den Kunden über bestimmte Produkte zu informieren oder um Werbung für zusätzliche Dienstleistungen zu betreiben. Im Geschäft mit Kleinkunden, in dem der individuelle Kundenkontakt typischerweise weniger eng ist, fehlt hingegen diese ereignisbezogene Möglichkeit zur Aktualisierung der Kundeninformationen. Der Gesetzesentwurf gewährt den Finanzintermediären deshalb in einem risikobasierten Vorgehen möglichst viel Flexibilität, sowohl bezüglich der Frequenz als auch betreffend den Umfang und die Art der einzuholenden Informationen. Für die betroffenen Institute können jedoch trotzdem einmalige oder wiederkehrende Kosten im Compliance-Bereich entstehen. Zu deren Grössenordnung können gegenwärtig noch keine Angaben gemacht werden.

#### **6.3.3.4 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung**

Gemäss Gesetzesentwurf sollen sich Vereine ins Handelsregister eintragen lassen, sofern sie im Ausland hauptsächlich direkt oder indirekt Vermögenswerte für karitative, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke sammeln oder verteilen. Die Eintragung ins Handelsregister zieht die Buchführungs- und Rechnungslegungspflicht nach den Regeln des OR (Art. 957 Abs. 1 OR) nach sich. Des Weiteren haben die betroffenen Vereine eine Mitgliederliste zu führen und die Vertretung durch eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz sicherzustellen. Eine Eintragung ins Handelsregister ist für die betroffenen Vereine mit gewissen einmaligen Kosten verbunden. Neben den Gebühren für das Handelsregisteramt von 400 Franken pro Verein<sup>114</sup> können dabei zusätzlich in eher geringem Umfang Kosten zur Beglaubigung von Unterschriften anfallen. Die Beglaubigung kann durch das Handelsregisteramt durchgeführt werden,<sup>115</sup> was zu tieferen Kosten als bei einer Beglaubigung durch eine Urkundsperson führt.<sup>116</sup> Hinzu kommen die Gebühren für Änderungen der Eintragung, insbesondere der Vorstandsmitglieder. Diese Gebühren betragen gemäss Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister zwischen 20 und 100 Franken. Wie viele Änderungen anfallen, wird vom einzelnen Verein abhängen. Die Gesamtkosten im Zusammenhang mit diesen Änderungen können daher nicht beziffert werden. Für die Führung einer Mitgliederliste und die Sicherstellung einer Vertretung durch eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz ist von keinen zusätzlichen direkten Kosten auszugehen. Hingegen ist die Buchführungs- und Rechnungslegungspflicht nach den Regeln des OR mit Mehrkosten für Vereine verbunden, die bisher nur über die Einnahmen und Ausgaben und die Vermögenslage Buch führen mussten. Über die Anzahl betroffene Vereine kann keine Aussage gemacht werden.

<sup>114</sup> Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister; SR 221.411.1

<sup>115</sup> Art. 21 HRegV

<sup>116</sup> Gemäss Art. 9 der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister kostet die Beglaubigung einer Unterschrift 10 Franken.

### 6.3.3.5 Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen

Gewerbsmässige Käuferinnen oder Käufer von Altedelmetallen haben aufgrund der zusätzlichen Sorgfalts- und Dokumentationspflichten einen höheren (zeitlichen und monetären) Aufwand. Sofern sie nicht bereits im schweizerischen Handelsregister eingetragen sind, fallen alle vier Jahre Gebühren zur Erlangung der Ankaufsbewilligung an. Die Höhe dieser Bewilligungsgebühr ist noch nicht bestimmt und auf Verordnungsebene festzulegen. Ausländische Käuferinnen und Käufer von Altedelmetallen können der alle vier Jahre fälligen Bewilligungsgebühr entgehen, indem sie einmalig eine Zweigniederlassung gründen und diese in das Handelsregister eintragen lassen. Für die Eintragung einer Zweigniederlassung beträgt die Gebühr gemäss Gebührenverordnung 50 Prozent des für einen Hauptsitz vorgesehenen Betrags, höchstens jedoch 2500 Franken. Das Zentralamt geht, gestützt auf Schätzungen der Branche im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des GwG, von rund 100 Bewilligungsgesuchen aus, die periodisch neu beurteilt werden müssen. Die grosse Mehrheit der Unternehmen dürfte jedoch bereits im Handelsregister eingetragen sein und muss deshalb keine mit Kosten verbundene Bewilligung erlangen. Die Eintragung ins neu zu schaffende Register des Zentralamts erfolgt für diese Ankäuferinnen und Ankäufer kostenlos.

Gewerbsmässig auf dem Markt für Altedelmetalle auftretende Akteure werden sich in Zukunft darauf verlassen, dass die Sorgfaltspflichten des EMKG eingehalten werden. Dies kann den inländischen Handel mit Altedelmetallen erleichtern (insbesondere jenen zwischen in der Schweiz ansässigen Personen mit Schmelzbewilligung sowie Händlerinnen und Händlern von Altedelmetallen). Fehlbare können entweder denunziert oder bei der stichprobenartigen Prüfung, ob die Sorgfaltspflichten eingehalten werden, aufgedeckt werden. Davon betroffen sind auch Personen, die gewerbsmässig gebrauchte, von Privatpersonen stammende Edelmetallwaren kaufen. Die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des Altedelmetalls stehen nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der FATF-Länderprüfung und führen zu gleichen Wettbewerbsbedingungen mit den aktuell 25 Inhabern von Schmelzbewilligungen.

Die Sorgfaltspflichten können von den betroffenen Bewilligungsinhabern kostengünstig und mit einem Minimum an zusätzlicher Bürokratie eingehalten werden. Bei jedem Kauf von Altedelmetall sollen ein Identitätsnachweis der Verkäuferin oder des Verkäufers erstellt und die Ware fotografisch dokumentiert sowie allenfalls gewogen werden. Da hierfür handelsübliche Softwarepakete ausreichende Möglichkeiten bieten, sind keine teuren IT-Investitionen notwendig. Die einzelnen Dossiers können anschliessend elektronisch aufbewahrt werden. Auf die Führung von physischen Dossiers kann verzichtet werden. Die Wirksamkeit dieser Sorgfaltspflichten ist dennoch gegeben, da davon auszugehen ist, dass das Erfordernis einer Ausweiskopie auf Personen mit kriminellen Absichten bereits eine gewisse abschreckende Wirkung hat.

Für gewerbsmässige Akteure, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, fallen alle vier Jahre Gebühren zur Erneuerung der Bewilligung an. Die Höhe dieser auf

Verordnungsstufe<sup>117</sup> festzulegenden Gebühren für die Ankaufsbewilligung ist zur Beurteilung der möglichen Auswirkungen auf den Markt zentral. Die genaue Höhe der Gebühren ist noch nicht bekannt. Bei ihrer Festlegung ist auch die Höhe der Gebühren für die Schmelzbewilligung zu berücksichtigen. Momentan sind die Gebühren für die Schmelzbewilligung zu tief angesetzt (420 Fr. für vier Jahre). Die EZV gedenkt jedoch gleichzeitig mit der Festlegung der Gebühren für die Ankaufsbewilligung eine Anhebung der Gebühren für die Schmelzbewilligung zu beantragen. Bei der Regelung der Gebühren sind das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip zu beachten (Art. 46a Abs. 3 RVOG). Bei der Festlegung der Höhe der Gebührenansätze sind aber auch das öffentliche Interesse und das Interesse oder der Nutzen der gebührenpflichtigen Person zu berücksichtigen (Art. 5 Abs. 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004<sup>118</sup>). Bei der Festlegung der Gebühren für die Ankaufsbewilligung ist der eingeschränkte Geltungsbereich dieser Bewilligung zu berücksichtigen (ein Inhaber einer Schmelzbewilligung hat automatisch auch eine Ankaufsbewilligung inne, aber nicht umgekehrt). Dies soll sich in entsprechend tieferen Gebühren für eine Ankaufsbewilligung gegenüber denjenigen für eine Schmelzbewilligung reflektieren. Es ist nicht auszuschliessen, dass höhere Gebühren zur Errichtung von gesamtwirtschaftlich schädlichen Markteintrittsbarrieren und damit letztlich zu einem weniger intensiven Wettbewerb unter den Marktteilnehmern sowie allenfalls höheren Preisen für die Kundinnen und Kunden der Personen mit Schmelzbewilligung bzw. der Ankäuferinnen und Ankäufer führen.

Zur Deckung der Kosten der laufenden Aufsicht über die Einhaltung der EMKG-Bestimmungen fallen für alle Ankäuferinnen und Ankäufer – unabhängig von deren Handelsregistereintrag – zusätzlich pauschale Aufsichtsabgaben an, die ebenfalls auf Verordnungsstufe festzulegen sind. Mit dieser Abgabe werden die dem Zentralamt für diese Aufsichtstätigkeiten erwachsenden Kosten abgegolten, die durch die Gebühren nicht gedeckt sind.

### **6.3.3.6 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde**

Die Bewilligung und Aufsicht durch eine staatliche Behörde ist für die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften eine wichtige Rahmenbedingung, da deren Kundinnen und Kunden auf dem Weltmarkt diese Aufsicht sehr häufig als effektiver ansehen als private Kontrollen. Elf Unternehmen werden deshalb inskünftig (nicht mehr von der FINMA<sup>119</sup> oder einer SRO sondern) vom Zentralamt beaufsichtigt. Durch die Bündelung der Aufsicht über die GwG-Sorgfaltspflichten und die Bestimmungen des EMKG bei einer Behörde können die Unterstellten Synergieeffekte erzielen und personelle Ressourcen und Kosten einsparen, da sie sich nur noch einer, aber dafür

<sup>117</sup> Dies betrifft die Verordnung vom 17. August 2005 über die Gebühren für die Edelmetallkontrollen; SR 941.319.

<sup>118</sup> SR 172.041.1

<sup>119</sup> Durch die Abschaffung des DUFU-Status im Rahmen von FINIG besteht keine Möglichkeit der Weiterführung des bisherigen Aufsichtsregimes.

umfassenderen Prüfung unterziehen müssen. Dies kann insgesamt zu einer Abnahme der Regulierungskosten für Handelsprüfer und Gruppengesellschaften führen.

Für die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften fallen jährliche Gebühren an, deren Höhe ebenfalls noch nicht bekannt ist. Für den nicht über Gebühren gedeckten Aufwand des Zentralamts wird eine Aufsichtsabgabe erhoben, die sich nach der wirtschaftlichen Grösse der Bewilligungsnehmer richtet. Die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften tragen derzeit bereits die Kosten für die Aufsicht durch die FINMA oder den Anschluss an eine SRO sowie gegebenenfalls die Kosten für eine Prüfgesellschaft. Die Aufsicht durch das Zentralamt dürfte zu keinen Mehrkosten führen. Da keine Prüfgesellschaft mehr beigezogen werden muss, könnten die Kosten für die meisten betroffenen Handelsprüfer und Gruppengesellschaften sogar insgesamt sinken.

### **6.3.3.7 Prüfgesellschaften**

Durch die Erweiterung des Kreises der dem GwG unterstellten Akteure nimmt für die Prüfgesellschaften der Markt insgesamt zu. Hingegen wird im Bereich der Handelsprüfer und der Gruppengesellschaften inskünftig, mit Ausnahme der Übergangsfrist, auf den Einsatz von Prüfgesellschaften verzichtet. Die bisher erzielten Umsätze entfallen.

## **6.4 Umsetzungsfragen**

Für den Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich des Ankaufs von (Alt-)Edelmetallen und die Kontrolle der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten bei Handelsprüfern und Gruppengesellschaften ist das Zentralamt zuständig. Dieses wird die notwendigen Vorbereitungsmassnahmen rechtzeitig vor der Inkraftsetzung treffen, um für gewerbsmässige Ankäuferinnen und Ankäufer von Schmelzgut möglichst kurze Bewilligungsverfahren nach Ablauf der Übergangsperiode von einem Jahr zu ermöglichen. Lange Bewilligungsprozesse können für die betroffenen Ankäuferinnen und Ankäufer mit hohen Opportunitätskosten verbunden sein und sollten deshalb vermieden werden. Für die betroffenen Handelsprüfer und Gruppengesellschaften führt die vorgeschlagene Regelung dazu, dass sie nur mit einer Behörde Kontakt haben. In diesem Bereich muss das Zentralamt Expertise aufbauen, um eine qualitativ ähnliche und dennoch von Anfang an möglichst effiziente Aufsicht gewährleisten zu können.

## **7 Rechtliche Aspekte**

### **7.1 Verfassungsmässigkeit**

Die vorgeschlagenen Bestimmungen können sich auf dieselben verfassungsrechtlichen Grundlagen stützen wie die zu revidierenden Gesetzestexte.

### **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Sie ist Gründungsmitglied der FATF, deren Empfehlungen die internationalen Standards in diesem Bereich bilden. Diese Standards stellen zwar kein zwingendes Recht wie ein ratifiziertes internationales Übereinkommen dar. Politisch ist aber jeder Staat, der sie gutheisst, gehalten, sie in seinem Recht umzusetzen. Der FATF ist bewusst, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Rechts- und Finanzsysteme haben und somit nicht alle gleich vorgehen können, um das gemeinsame Ziel zu erreichen. Die Empfehlungen stellen dementsprechend Mindeststandards dar, die in den einzelnen Ländern durch geeignete Massnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Verfassungsvorgaben umzusetzen sind. Die FATF-Empfehlungen werden auch von Nichtmitgliedern umgesetzt und vom Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank als internationale Normen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung anerkannt.

Die Schweiz hat die revidierten Empfehlungen wie die anderen FATF-Mitgliedstaaten angenommen. Sie ist deshalb gehalten, diese innerstaatlich umzusetzen. Ausgehend von der Länderprüfung 2016 sind zusätzliche Massnahmen erforderlich, um die Konformität der Schweizer Gesetzgebung mit den FATF-Standards sowie ihre Wirksamkeit zu verbessern. Das ist das Ziel dieser Vorlage.

### **7.3 Erlassform**

Die Vorlage ist rechtsetzender Natur. Nach Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung<sup>120</sup> (BV) sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.

### **7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Die Vorlage sieht keine Ausgaben vor, die unter die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) fallen.

<sup>120</sup> SR 101

## **7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Die Vorlage sieht weder Finanzhilfen noch Subventionen vor.

## **7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

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

Artikel 8a Absatz 5 zweiter Satz E-GwG sieht vor, dass der Bundesrat die Edelmetalle und Edelsteine nach Absatz 4<sup>bis</sup> umschreibt. Eine entsprechende Umschreibung der Begriffe soll in die GwV aufgenommen werden.

### **Einführung von Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz für Beraterinnen und Berater**

Artikel 8b Absatz 3 E-GwG sieht vor, dass der Bundesrat die Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater konkretisiert und festlegt, wie diese zu erfüllen sind. Eine entsprechende Konkretisierung, wie sie bereits für Händlerinnen und Händler besteht, soll in der GwV vorgenommen werden.

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

Artikel 61 Absatz 2<sup>bis</sup> E-ZGB ermächtigt den Bundesrat zum Erlass der näheren Ausführungsvorschriften über die Pflicht zur Eintragung ins Handelsregister. Zudem kann der Bundesrat basierend auf Artikel 61 Absatz 2<sup>ter</sup> E-ZGB Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 E-ZGB insbesondere dann von der Eintragungspflicht ausnehmen, wenn sie aufgrund der Höhe, der Herkunft, des Ziels oder des Verwendungszwecks der gesammelten oder verteilten Vermögenswerte ein geringes Risiko aufweisen, für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden.

### **Gewerbsmässiger Ankauf von Altedelmetallen**

Artikel 31a Absatz 5 E-EMKG sieht vor, dass der Bundesrat den gewerbsmässigen Ankauf von Schmelzgut näher umschreibt. Der Bundesrat berücksichtigt dabei namentlich die Risiken, die der Ankauf für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung darstellt. Zudem regelt er die Einzelheiten der einzuhaltenden Sorgfalts- und Dokumentationspflichten. Artikel 34 Absatz 1 erster Satz E-EMKG sieht vor, dass der Bundesrat das Verfahren bei Erteilung, Erneuerung und Entzug der Ankaufsbewilligung regelt, wie dies bereits für die Schmelzbewilligung gilt. Schliesslich regelt der Bundesrat die vom Zentralamt für seine Überwachungstätigkeit über den Ankauf von Altedelmetallen zu erhebenden Gebühren und die Aufsichtsabgabe im Einzelnen (Art. 36 Abs. 3 E-EMKG).

### **Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde**

Artikel 3 Absatz 5 E-GwG sieht vor, dass die EZV den Schwellenwert für Kassageschäfte im Zusammenhang mit den Handelsprüfern und Gruppengesellschaften nach Artikel 42<sup>bis</sup> EMKG regelt. Zudem soll die EZV aufgrund vom Artikel 17 E-GwG

die Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG für diese Kategorie von Finanzintermediären konkretisieren und festlegen, wie diese Pflichten zu erfüllen sind.

Artikel 36 Absatz 3 E-EMKG sieht vor, dass der Bundesrat die vom Zentralamt für seine Aufsicht über die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften zu erhebenden Gebühren und die Aufsichtsabgabe im Einzelnen regelt.

Schliesslich sieht Artikel 42<sup>ter</sup> Absatz 4 E-EMKG vor, dass die EZV die Einzelheiten der Aufsicht und der Prüfungen regelt.

