

Teilrevision der Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA)

Erläuterungen

27. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	4
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Ausgangslage	9
2 Inhalt und Ziel der Vorlage	10
3 Handlungsbedarf	11
4 Nationales und internationales Umfeld	11
5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	11
5.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs auf DLT- Handelsplattformen (Art. 3 Abs. 1 nGwV-FINMA)	11
5.2 Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 20 Abs. 5 nGwV-FINMA)	12
5.3 Interne Weisung zur Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Art. 26 Abs. 2 Bst. I nGwV-FINMA)	12
5.4 Anhebung von Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in die GwV (Art. 30 ff. GwV-FINMA, Art. 22a nGwV-FINMA)	13
5.5 Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV (Art. 42 nGwV-FINMA)	14
5.6 Anwendbarkeit des 5. Titels Besondere Bestimmungen (Art. 43a nGwV-FINMA und weitere)	15
5.7 Präzisierungen zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen (Art. 51a Abs. 1 ^{bis} und Art. 78b nGwV-FINMA)	15
5.8 Abbruch von Geschäftsbeziehungen	17
5.9 Ergänzung (Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA)	17
5.10 Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (Art. 72 Abs. 2 nGwV-FINMA).....	17
6 Regulierungsprozess	18

6.1	Vorkonsultation.....	18
6.2	Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten	18
6.3	Öffentliche Konsultation	18
7	Regulierungsgrundsätze	19
8	Auswirkungen.....	19
9	Weiteres Vorgehen	20
10	Anhang	20

Kernpunkte

1. Mit der vorliegenden Revision erfolgt der notwendige Nachvollzug der jüngsten Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) und der Anpassungen der Verordnung des Bundesrats über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwV) in der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwV-FINMA).
2. Für die GwV-FINMA relevante Anpassungen des GwG und der GwV sind:
 - Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 erster Satz nGwG)
 - Periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG)
 - Anhebung der Pflichten bei Geldwäschereiverdacht von der GwV-FINMA (Art. 30 ff. GwV-FINMA) in die GwV
3. *Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person*: Wie die Botschaft zur GwG-Revision festhält, wird mit dieser Gesetzesanpassung die geltende Praxis und eine bereits bestehende implizite Pflicht auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Neben der klaren gesetzlichen Regelung und den ausführlichen Erläuterungen in der Botschaft, besteht kein Bedarf für weitere Ausführungsbestimmungen auf Stufe GwV-FINMA.
4. *Periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten*: Der risikobasierte Ansatz ist Ausfluss einer differenzierten und proportionalen Regulierung. Sie ermöglicht dem Finanzintermediär, ein individualisiertes, auf sein Geschäftsmodell und seine Kundenpopulation zugeschnittenes Risikomanagement. Weitere Ausführungsbestimmungen sind auch zu dieser Gesetzesanpassung nicht notwendig. Gemäss Botschaft sind die Finanzintermediäre für die Präzisierung des Umfangs und der Frequenz der Aktualisierung zuständig. Hingegen ist Art. 26 GwV-FINMA betreffend die Vorgaben zu den internen Weisungen dahingehend zu ergänzen, dass die Finanzintermediäre über die Kriterien für die risikobasierte, periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten eine interne Weisung zu erlassen haben.
5. *Anhebung der Pflichten bei Geldwäschereiverdacht von der GwV-FINMA in die GwV*: Aufgrund der Überführung der Pflichten bei Geldwäschereiverdacht sind die entsprechenden Bestimmungen in der FINMA-Verordnung aufzuheben.
6. Daneben werden wenige punktuelle Anpassungen der GwV-FINMA im Sinne eines *Housekeepings* vorgeschlagen (Ausdehnung Anwendungsbereich auf DLT-Handelssysteme, Klarstellung zum Schwellenwert bei Geschäften mit

virtuellen Währungen, Präzisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV).

7. Das Inkrafttreten der teilrevidierten GwV-FINMA erfolgt per 1. Januar 2023.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AML	<i>Anti-Money Laundering</i>
AO	Aufsichtsorganisation
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Art.	Artikel
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz), Stand am 1. August 2021; SR 952.0
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Botschaft	Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
DLT	<i>Distributed Ledger Technologie</i>
DUFI	Direkt unterstellte(r) Finanzintermediär(e)
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
f./ff.	und folgende (Seite/Seiten)
FinfraG	Bundesgesetz über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivat Handel vom

	19. Juni 2015 (Finanzmarktinfrastukturgesetz), Stand am 1. August 2021; SR 958.1
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 (Finanzmarktaufsichtsgesetz), Stand am 1. Januar 2022 ; SR 956.1
FINMAG-VO	Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13. Dezember 2019, Stand am 1. Februar 2020; SR 956.11
FN	Fussnote
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz), Stand am 1. Januar 2022; SR 955.0
nGwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz), Änderung vom 19. März 2021; AS 2021 656
GwV	Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 11. November 2015 (Geldwäschereiverordnung), Stand am 1. August 2021; SR 955.01
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 3. Juni 2015 (Geldwäschereiverordnung-FINMA), Stand am 1. Januar 2021; SR 955.033.0
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KYC	<i>Know Your Customer</i>
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
n	neue Fassung des betreffenden Erlasses
Nr.	Nummer

R.	<i>FATF-Recommendation</i>
S.	Seite
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
SRO-SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes
Vgl.	vergleiche

1 Ausgangslage

Am 19. März 2021 hat das Parlament die Revision des Geldwäschereigesetzes (GwG)¹ verabschiedet. Die Anpassungen tragen unter anderem der Umsetzung des Länderberichts der *Financial Action Task Force (FATF)* über die Schweiz vom Dezember 2016 Rechnung², in dem insbesondere die Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person und die periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten auf Gesetzesstufe festgeschrieben werden.³

Die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person und die Überprüfung der Aktualität der Kundendaten wollte die FINMA bereits 2017 als Teil eines Gesamtpakets des Bundesrates von Folgemassnahmen zur FATF-Länderprüfung in der GwV-FINMA vornehmen⁴. Von einer Vielzahl der Anhörungsteilnehmenden wurde jedoch die gesetzliche Grundlage und damit die Kompetenz der FINMA und der Selbstregulierung verneint, diese Aspekte regeln zu dürfen. Entsprechend wurden diese beiden Punkte aus der Vorlage gestrichen und im Rahmen der GwG-Revision vom Parlament auf Gesetzesstufe aufgenommen (Art. 4 Abs. 1 erster Satz nGwG⁵ und Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG). Dabei wurden die FINMA-Anhörungsvorschläge für die GwV-FINMA weitgehend im Gesetzes- und Botschaftstext übernommen. Damit enthält die Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes eine detaillierte und praxisorientierte Beschreibung zwecks Umsetzung dieser neuen Pflichten durch die Finanzintermediäre (vgl. Anhang).

Ferner wird die Geldwäschereiverordnung des Bundesrates (GwV) angepasst⁶. Im Rahmen dieser Revision werden insbesondere die Bestimmungen zum Meldewesen aus den Geldwäschereiverordnungen der Aufsichtsbehörden (FINMA, ESBK) und des EJPD in die GwV überführt.

¹ AS 2021 656, siehe auch Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5441, S. 5551 ff.

² Vgl. Erläuternder Bericht vom 1. Oktober 2021 zur Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Kapitel 1, S. 3.

³ Für die weiteren Anpassungen des GwG (insb. Meldesystem für MROS-Meldungen, Definition des begründeten Verdachts und Geldwäschereiaufsicht über die Handelsprüfer) wird auf die Botschaft des Bundesrates verwiesen (s.o. FN 1).

⁴ Vgl. Erläuterungsbericht zur Teilrevision der GwV-FINMA vom 4. September 2017 und den Bericht über die Anhörung vom 4. September bis 16. Oktober 2017 zum Entwurf der Teilrevision der GwV-FINMA vom 20. Juni 2018.

⁵ Das revidierte Geldwäschereigesetz ist in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS 2021 656) unter dem nachfolgenden Link abrufbar: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2021/656/de> (08.03.2022).

⁶ Geldwäschereiverordnung (GwV; SR 955.01); Handelsregisterverordnung (HregV; SR 221.411); Edelmetallkontrollverordnung (EMKV; SR 941.311); Verordnung über die Gebühren der Edelmetallkontrolle (GebV-EMK; SR 941.319) und Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV; SR 955.23).

2 Inhalt und Ziel der Vorlage

Inhalt der Vorlage ist die Umsetzung des notwendigen Nachvollzugs der Anpassungen des GwG und der GwV in der GwV-FINMA:

- Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person: Gemäss Botschaft wird mit dieser Gesetzesanpassung die geltende Praxis und eine bereits bestehende implizite Pflicht auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Neben der klaren gesetzlichen Regelung und den ausführlichen Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates besteht damit kein Bedarf für weitere Ausführungsbestimmungen auf Stufe GwV-FINMA.
- Periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten: Der risikobasierte Ansatz ist Ausfluss einer differenzierten und proportionalen Regulierung. Sie ermöglicht dem Finanzintermediär ein individualisiertes, auf sein Geschäftsmodell und seine Kundenpopulation zugeschnittenes Risikomanagement. Weitere Ausführungsbestimmungen sind auch zu dieser Gesetzesanpassung nicht notwendig. Gemäss Botschaft sind die Finanzintermediäre für die Präzisierung des Umfangs und der Frequenz der Aktualisierung zuständig. Hingegen ist Art. 26 GwV-FINMA betreffend die Vorgaben zu den internen Weisungen dahingehend zu ergänzen, dass die Finanzintermediäre bezüglich den Kriterien für die risikobasierte, periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten eine interne Weisung zu erlassen haben.
- Anhebung der Pflichten bei Geldwäschereverdacht von der GwV-FINMA in die GwV: Aufgrund der Überführung der Pflichten bei Geldwäschereverdacht sind die entsprechenden Bestimmungen in der FINMA-Verordnung aufzuheben.
- Daneben werden wenige punktuelle Anpassungen der GwV-FINMA im Sinne eines *Housekeepings* vorgeschlagen (Ausdehnung Anwendungsbereich auf DLT-Handelssysteme, Klarstellung zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen, Präzisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV).

Ziel ist eine schlanke, proportionale und prinzipienbasierte Umsetzung.

3 Handlungsbedarf

Der Revisionsbedarf der GwV-FINMA ergibt sich einerseits direkt aus den Anpassungen im übergeordneten Recht (GwG und GwV sowie der DLT-Vorlage⁷) sowie aus dem punktuellen Bedarf für Klarstellungen und der Schaffung von Rechtssicherheit aus der Aufsichtspraxis (Klarstellung zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen, Präzisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV).

4 Nationales und internationales Umfeld

Zum nationalen und internationalen Umfeld wird grundsätzlich auf die betreffenden Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes⁸ und die Erläuterungen zur Änderung der Geldwäschereiverordnung des Bundesrates⁹ verwiesen. Wo angezeigt, finden sich ferner weitere Ausführungen zum nationalen und internationalen Umfeld in den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs auf DLT-Handelsplattformen (Art. 3 Abs. 1 nGwV-FINMA)

Das Parlament hat im September 2020 das *Distributed Ledger Technologie* (DLT)-Mantelgesetz verabschiedet¹⁰. Eine der zentralen Neuerungen der am 1. August 2021 in Kraft getretenen Vorlage ist eine Bewilligung für DLT-Handelssysteme. DLT-Handelssysteme wurden als spezialgesetzlich regulierte Finanzintermediäre im GwG aufgenommen¹¹.

DLT-Handelssysteme stehen, im Gegensatz zu den herkömmlichen Handelsplattformen des FinfraG, auch Privatkunden offen¹², wenn die konkrete Ausgestaltung des Handelssystems dies vorsieht. Entsprechend ist eine Konkretisierung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten der GwV-FINMA für DLT-Handelssysteme angezeigt. Diese wird mit einer einfachen

⁷ Vgl. FN 1, FN 2, AS 2021 33, 399, vgl. auch Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz zur Anpassung des Bundesrechts an Entwicklungen der Technik verteilter elektronischer Register vom 27. November 2019, BBl 2020 233 ff.

⁸ FN 1, 5551 ff.

⁹ FN 2, Kapitel 5.2, S. 32 ff.

¹⁰ FN 9.

¹¹ Art. 2 Abs. 2 Bst. d^{quater} GwG.

¹² Art. 73c Abs. 1 Bst. e FinfraG.

Ausdehnung des Anwendungsbereichs der GwV-FINMA erreicht. DLT-Handelssysteme haben die allgemeinen Sorgfaltspflichten¹³ sowie die Pflichten des 5. Titels der GwV-FINMA einzuhalten.

Die Einhaltung der allgemeinen Sorgfaltspflichten ist eine Selbstverständlichkeit und ist durch jeden prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediär zu gewährleisten.

Mit dem Regelwerk für Träger der Fintech-Bewilligung und Vermögensverwalter im 5. Titel der GwV-FINMA liegt eine bewährte, technologieneutrale und in sich abgeschlossene Regelung vor, die die Sorgfaltspflichten (z.B. Kundenidentifizierung, Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten) verschiedenster Geschäftsmodelle adäquat abdeckt. Diese Sorgfaltspflichten haben sich bereits bei den damaligen DUFIs für diverse Geschäftsmodelle bewährt. Bezüglich der DLT-Handelssysteme gilt es weiter zu bedenken, dass noch kein DLT-Handelssystem bewilligt wurde und daher noch keine konkreten Erfahrungen in der Praxis vorliegen. Dies spricht ebenfalls dafür, die erprobten Sorgfaltspflichten des 5. Titels anzuwenden.

5.2 Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 20 Abs. 5 nGwV-FINMA)

Die FINMA kann neu auch von DLT-Handelsplattformen gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d^{quater} GwG die Einführung eines informatikgestützten Transaktionsüberwachungssystems verlangen, wenn dies zur wirksamen Überwachung notwendig ist. Ausserdem wird der in Art. 20 Abs. 5 GwV-FINMA enthaltene Verweis auf Personen nach Artikel 1b BankG (Finanzinnovatoren) durch einen Verweis auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Teil GwG ersetzt, welcher Personen nach Artikel 1b BankG dem GwG unterstellt.

5.3 Interne Weisung zur Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Art. 26 Abs. 2 Bst. I nGwV-FINMA)

Die generelle Pflicht zur Überprüfung der Aktualität der Kundendaten wurde im GwG verankert. Es gilt zu überprüfen, ob die im Rahmen der Sorgfaltspflichten einzuholenden Dokumente bezüglich des Kundenprofils noch aktuell sind, und sie nötigenfalls zu aktualisieren Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG. Gemäss der Botschaft des Bundesrates handelt es sich dabei grundsätzlich nicht um eine neue Pflicht. In der Praxis müssen die Finanzintermediäre die Angaben ihrer Kundinnen und Kunden bereits im Rahmen der Risikokategorisierung periodisch überprüfen. Der Bundesrat hält in diesem Zusammenhang fest: *"Das Prinzip der periodischen Überprüfung und einer allfälligen Aktualisierung der Kundendaten geht demnach bereits implizit aus der Geldwäscherregulierung hervor. Neu wird lediglich die von der FATF geforderte*

¹³ 1. Titel: Art. 1 – 29 nGwV-FINMA.

*generelle und explizite Pflicht im GwG verankert.*¹⁴ 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. Der risikobasierte Ansatz ist Ausfluss einer differenzierten und proportionalen Regulierung. Sie ermöglicht den Finanzintermediären, ein individualisiertes, auf ihr Geschäftsmodell und ihre Kundenpopulation zugeschnittenes Risikomanagement. Weitere Konkretisierungen in der GwV-FINMA sind dazu nicht notwendig. Gemäss Botschaft des Bundesrates sind denn auch die Finanzintermediäre für die Präzisierung des Umfangs und der Frequenz der Aktualisierung zuständig.

Hingegen ist Art. 26 GwV-FINMA betreffend die Vorgaben zu den internen Weisungen dahingehend zu ergänzen, dass die Finanzintermediäre bezüglich der Kriterien für die risikobasierte, periodische Überprüfung der Aktualität der Kundendaten eine interne Weisung zu erlassen haben. Grundsätzlich dürfte das auch ohne explizite Erwähnung in Art. 26 GwV-FINMA voraussetzen sein. Mit einer Aufnahme in den Beispielkatalog wird jedoch Rechtssicherheit geschaffen.

5.4 Anhebung von Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in die GwV (Art. 30 ff. GwV-FINMA, Art. 22a nGwV-FINMA)

Die Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in Art. 30 Abs. 1 Bst. a, b, d, Art. 32 und Art. 34 Abs. 2 GwV-FINMA wurden vom Bundesrat auf Stufe GwV angehoben¹⁵. Die Bestimmungen von Art. 30 Abs. 2 und 33 GwV-FINMA wurden hingegen materiell direkt ins GwG aufgenommen (Art. 9b Abs. 2 bzw. 9a Abs. 2 nGwG). In der GwV-FINMA verbleiben Art. 31 sowie Art. 34 Abs. 1 GwV-FINMA.

Art. 31 GwV-FINMA regelt die Erstellung eines sogenannten *No-AML Reports*, das heisst die Dokumentation des Finanzintermediärs einer nicht erfolgten Verdachtsmeldung basierend auf dem Melderecht (Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB) an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS). Dieser Artikel wird in geänderter Form in den neuen Art. 22a Abs. 2 GwV-FINMA (Information von Behörden und Dokumentation) überführt. Wenn ein Finanzintermediär einen konkreten Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte hat, dass für die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte die Kriterien von Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG erfüllt sein könnten, muss er zusätzliche Abklärungen gemäss Art. 6 GwG vornehmen. Kann der Verdacht aufgrund der zusätzlichen Abklärungen ausgeräumt werden, besteht keine Meldepflicht, da kein "begründeter Verdacht" vorliegt. Die vorgenommenen Abklärungen hat der Finanzintermediär nach Artikel 7 GwG zu dokumentieren, insbesondere um nachweisen

¹⁴ FN 1, 5451.

¹⁵ FN 2, Kapitel 3.1, S. 9-12.

zu können, dass er die Meldepflicht nach Artikel 9 GwG nicht verletzt hat. Eine Dokumentation der Gründe, weshalb die Meldepflicht nach erfolgten Abklärungen nicht als gegeben erachtet wird, erscheint sinnvoller als eine Dokumentation der Gründe, weshalb vom Melderecht nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB nicht Gebrauch gemacht wird, da das Melderecht ein subsidiäres Instrument zur Meldepflicht ist. Ausserdem bezweckt die Dokumentationspflicht gemäss Art. 7 GwG primär, dass fachkundige Dritte sich ein zuverlässiges Urteil über die Einhaltung der GwG-Pflichten bilden können. Folglich sollen nicht nur die zusätzlichen Abklärungen dokumentiert werden, sondern auch die Gründe, aufgrund derer der Finanzintermediär zum Schluss kommt, dass der Verdacht aufgrund seiner Abklärungen ausgeräumt werden kann. Schliesslich wird Art. 34 Abs. 1 GwV-FINMA aus gesetzessystematischen Gründen unverändert in den neuen Art. 22a Abs. 1 GwV-FINMA verschoben. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Finanzintermediäre die FINMA oder die Aufsichtsorganisation informieren müssen, falls sie der MROS Verdachtsmeldungen erstatten, die Geschäftsbeziehungen mit bedeutenden Vermögenswerten betreffen oder wenn anzunehmen ist, dass der Fall, der zur Meldung führte, Auswirkungen auf den Ruf des Finanzintermediärs oder des Finanzplatzes haben könnte. Schliesslich werden die Titel von Kapitel 6 sowie von Art. 22 GwV-FINMA angepasst, um dem Inhalt des neuen Artikels 22a GwV-FINMA Rechnung zu tragen.

5.5 Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV (Art. 42 nGwV-FINMA)

Das Reglement der SRO-SVV regelt die Sorgfaltspflichten von Versicherungseinrichtungen in den Bereichen der direkten Lebensversicherung und der Vergabe von Hypothekengeschäften. Dieser bestehende Umfang der Regulierungskompetenz der SRO-SVV soll neu in der GwV-FINMA festgehalten werden. Damit soll die Abgrenzung zu anderen finanzintermediären Tätigkeiten von Versicherungen klargestellt und Rechtssicherheit geschaffen werden.

Weitere versicherungsfremde und geldwäschereirechtlich relevante Tätigkeiten von Versicherungsunternehmen, ausserhalb der Regulierungskompetenzen des SRO-SVV, wie beispielsweise im Bereich der Vermögensverwaltung oder der Gewährung von (Infrastruktur-) Darlehen, haben den allgemeinen geldwäschereirechtlichen Bestimmungen der GwV-FINMA sowie den Identifizierungspflichten gemäss Art. 44 bis 71 GwV-FINMA zu unterliegen. Die SRO-SVV wurde in diese Überlegungen einbezogen und begrüsst eine entsprechende Klarstellung.

5.6 Anwendbarkeit des 5. Titels Besondere Bestimmungen (Art. 43a nGwV-FINMA und weitere)

Der im 5. Titel sowie in den Artikeln 43a, 72 Absatz 2 und 75a Absatz 1 enthaltene Verweis auf Personen nach Artikel 1b BankG (Finanzinnovatoren) wird ersetzt durch einen Verweis auf Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a zweiter Teil GwG, welcher Personen nach Artikel 1b BankG dem GwG unterstellt. Damit wird der Verweisstruktur innerhalb der Geldwäschereigesetzgebung Rechnung getragen.

5.7 Präzisierungen zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen (Art. 51a Abs. 1^{bis} und Art. 78b nGwV-FINMA)

Seit die Bestimmung zu Geschäften mit virtuellen Währungen (Art. 51a GwV-FINMA) per 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, hat sich ein Harmonisierungsbedarf betreffend das Verständnis des Schwellenwerts von CHF 1'000 gezeigt. Das Geldwäscherisiko im Bereich der virtuellen Währungen wird durch eine potenziell höhere Anonymität und die Geschwindigkeit sowie den grenzüberschreitenden Charakter der Transaktionen verstärkt¹⁶. Das erklärt, weshalb virtuelle Währungen häufig als Zahlungsmittel für den illegalen Handel im *Darknet* oder für Lösegeldzahlungen nach Cybercrime-Angriffen missbraucht werden¹⁷. Bereits 2019 hat die FINMA ihre Beaufichtigten auf diese Geldwäschereirisiken aufmerksam gemacht und erklärt, wie die Sorgfaltspflichten des GwG und der GwV-FINMA in diesem Bereich technologieneutral umgesetzt werden können¹⁸.

Das GwG sieht eine Pflicht zur Identifizierung von Kunden vor, sobald eine dauerhafte Geschäftsbeziehung aufgenommen wird. Für gelegentliche Transaktionen mit Laufkunden, wie z. B. oft beim Geldwechsel, lässt die Regulierung einen Schwellenwert zu, unterhalb dessen der Kunde nicht identifiziert werden muss. Oberhalb dieser Schwelle sind Transaktionen weiterhin erlaubt, aber die Kunden müssen identifiziert werden. Auch eine Online-Identifizierung der Kunden ist möglich. Ende 2020 wurde die Schwelle für einen Verzicht der Identifizierung für Geschäfte mit virtuellen Währungen im Rahmen einer öffentlichen Anhörung diskutiert und von CHF 5'000 auf

¹⁶ Vgl. Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, National Risk Assessment (NRA): Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets und Crowdfunding, Kapitel 3.1.1, S. 21 und FINMA-Risikomonitor 2021, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <<https://www.finma.ch/de/dokumentation/finma-publikationen/berichte/risikomonitor/>> (08.03.2022).

¹⁷ Vgl. dazu auch die Motion 21.4068 von Nationalrat Roger Nordmann "Hacking gegen Unternehmen und öffentliche Einrichtungen. Bezahlung von Lösegeldern über Kryptowährungen unterbinden" vom 22.09.2021, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20214068>> (08.03.2022).

¹⁸ Vgl. FINMA Aufsichtsmitteilung 02/2019 Zahlungsverkehr auf der Blockchain vom 26. August 2019, S. 2.

CHF 1'000 gesenkt¹⁹. Die Regelung zum neuen Schwellenwert trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Ein Verzicht auf die Identifizierung der Vertragspartei ist demnach nur zulässig, wenn es sich bei der Transaktion nicht um eine Geld- und Wertübertragung handelt und der Finanzintermediär keine dauerhafte Geschäftsbeziehung mit der betreffenden Vertragspartei unterhält. Andernfalls gilt wie im Bereich der Fiat-Währungen eine unbedingte Identifizierungspflicht. Der Hauptanwendungsfall für die Grenze von CHF 1'000 ist der Geldwechsel an Automaten für virtuelle Währungen.

Die Senkung des Grenzwerts wurde nicht nur mit der Umsetzung internationaler Standards begründet²⁰, sondern auch mit dem hohen Geldwäscherisiko bei solchen Geschäften. Es gab konkrete Fälle in welchen Automaten für virtuelle Währungen in der Schweiz von bestimmten kriminellen Netzwerken im Drogenhandel für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs missbraucht wurden²¹.

Gemäss dem GwG und der GwV-FINMA gelten diese Schwellenwerte nicht nur für einzelne Transaktionen, sondern auch für Transaktionen, die "miteinander verbunden erscheinen". In der Praxis hat sich die Frage gestellt, welche Transaktionen unter dieses Kriterium fallen. Insbesondere ob der Schwellenwert von tausend Franken pro Kunde pro Tag (was ein Transaktionsvolumen von über CHF 30'000 pro Monat erlauben würde) oder pro Monat gilt. Angesichts der bestehenden Risiken und den festgestellten Missbrauchsfällen der jüngsten Vergangenheit, ergänzt die FINMA Art. 51a Abs. 1^{bis} GwV-FINMA und stellt klar, dass der Schwellenwert von tausend Franken pro Monat für Barzahlungen oder die Entgegennahme von anderen anonymen Zahlungsmitteln (wie beispielsweise Kryptowährungen oder bestimmte Prepaid Karten) für den Verkauf oder Kauf von virtuellen Währungen, insbesondere über Automaten gilt.

Die Gestaltung der Anforderungen lehnt sich dabei an die Regelung von Art. 11 Abs. 4 GwV-FINMA an, die auch im digitalen Bereich anwendbar ist. Dabei wird vorausgesetzt, dass entsprechende technische Einrichtungen bestehen, um zu vermeiden, dass der Schwellenwert nach Abs. 1 durch miteinander verbundene Transaktionen innerhalb von 30 Tagen überschritten wird. So betrifft dies beispielsweise Transaktionen die über dieselbe Mobiltelefonnummer getätigt werden. Wird der Schwellenwert überschritten, sind

¹⁹ Vgl. hierzu die Anhörungsunterlagen: Ausführungsbestimmungen zu FIDLEG und FINIG, Anhörung vom 7.2.2020 – 9.4.2020, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <<https://www.finma.ch/de/dokumentation/archiv/abgeschlossene-anhoerungen/2020/>> (08.03.2022).

²⁰ Die Interpretativnote zur *FATF-Recommendation 15* sieht für Transaktionen mit virtuellen Währungen, ausserhalb einer dauernden Geschäftsbeziehung, einen Schwellenwert von EUR/USD 1 000.- vor. Vgl. Interpretativnote zur R. 15, Abs. 7, Bst. a, S. 77, International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, Updated October 2021.

²¹ Vgl. beispielsweise den Fall Vitamintaube im Presseartikel vom 18.3.2021 des Tages Anzeigers, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <<https://www.tagesanzeiger.ch/kokain-per-app-bestellt-per-kurier-ausgeliefert-806982146312>> (08.03.2022).

weitere Transaktionen über diese Mobiltelefonnummer zu blockieren, bis der Schwellenwert wieder eingehalten ist.

Auch Geschäftsmodelle, die für Laufkunden den Wechsel von Kryptowährungen nur in Verbindung mit einem Bankkonto oder einer Kreditkarte im Namen des Kunden anbieten, müssen weiter den Schwellenwert von CHF 1'000.- einhalten (und ein diesbezügliches *Smurfing* vermeiden). Diese Anbieter können jedoch auf technische Vorkehrungen verzichten, um zu vermeiden, dass der Schwellenwert durch miteinander verbundene Transaktionen innerhalb von 30 Tagen überschritten wird. Dies aufgrund der Tatsache, dass die entsprechenden Kunden bereits im Rahmen der Kontoeröffnung bzw. der Ausstellung der Kreditkarte identifiziert wurden und die für den Wechsel verwendeten Mittel geringere Risiken anhaften aus kriminellen Quellen zu stammen.

Den betroffenen Finanzintermediären wird in Art. 78b GwV-FINMA eine Übergangsfrist von 6 Monaten ab Inkrafttreten der GwV-FINMA eingeräumt. Dies zur allfälligen Rekalibrierung ihrer Systeme bzw. der Implementation entsprechender technischer Einrichtungen.

5.8 Abbruch von Geschäftsbeziehungen

Das bisherige Kapitel 9 (Art. 30 bis 34) der GwV-FINMA wird aufgehoben. Dadruch ändert sich auch die Verweisstruktur in den Artikeln 55 Abs. 2, 68 Abs. 2 und 70. Es wird neu auf die einzuhaltenden Bestimmungen der GwV (Art.12a und 12b) sowie Art. 9b des GwG verwiesen.

5.9 Ergänzung (Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA)

Im Rahmen der letzten Teilrevision der GwV-FINMA wurde das Erfordernis einer im Ausland gleichwertigen Aufsicht wie in Art. 65 Abs. 1 Bst. c vergessen zu überführen. Diese Ergänzung wird nun in der vorliegenden Revision nachgeholt und Art. 65 Abs. 1 Bst. d entsprechend vervollständigt.

5.10 Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (Art. 72 Abs. 2 nGwV-FINMA)

Aufgrund der gegenüber Vermögensverwalter und Trustees höher einzustufenden Risikoprofilen von DLT-Handelssystemen sollen auch diese in jedem Fall Kriterien entwickeln, die auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken hinweisen (Art. 13 GwV-FINMA). Damit wird sichergestellt, dass DLT-Handelssysteme Risikokriterien entwickeln, die den Besonderheiten ihrer Geschäftstätigkeit gerecht werden.

6 Regulierungsprozess

Die FINMA steht für einen transparenten, berechenbaren und glaubwürdigen Regulierungsprozess unter frühzeitigem Einbezug der Betroffenen sowie interessierten Kreisen, wie Behörden und allenfalls der Wissenschaft. Für Änderungen an Verordnungen und Rundschreiben (ausser bei rein formalen Anpassungen), wird prinzipiell eine Anhörung durchgeführt. Die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörungen wird von den Betroffenen rege genutzt. Der FINMA-Verwaltungsrat als zuständiges Organ gewichtet und wertet die Stellungnahmen aus und legt jeweils in einem Bericht (Ergebnisbericht) dar, inwiefern diese umgesetzt werden konnten. Sämtliche Unterlagen zu Anhörungen, einschliesslich des Ergebnisberichts, werden veröffentlicht²².

6.1 Vorkonsultation

Ziff. 12 der FINMA Leitlinien zur Finanzmarktregulierung erklärt, dass die FINMA grundsätzlich Vorkonsultationen mit den Betroffenen und interessierten Kreisen durchführt. Sie klärt dabei die relevanten Sachverhalte bzw. erhebt die notwendigen Informationen, erläutert die Stossrichtungen des Regulierungsvorhabens und nimmt Einschätzungen dazu entgegen.

Im vorliegenden Fall hat die FINMA aufgrund der begrenzten Tragweite der Revision, des geringen Handlungsspielraums bei der Umsetzung und der Bemühungen die GwV-FINMA möglichst zeitnah zur revidierten GwV verabschieden zu können auf eine Vorkonsultation verzichtet.

6.2 Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten

Vom 3. Januar bis 21. Januar 2022 und vom 28. Juni bis 19. Juli 2022 führte die FINMA eine Konsultation der mitinteressierten Verwaltungseinheiten durch. Über die Resultate der Konsultation wurde der Verwaltungsrat informiert.

6.3 Öffentliche Konsultation

Die vorgeschlagenen Anpassungen der GwV-FINMA sind nicht von grosser Tragweite im Sinne des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 (SR 172.061). Entsprechend führte die FINMA dazu eine Anhörung nach Art. 10 Abs. 2 der Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.11) durch. Die Anhörung fand vom 8. März 2022 bis 10. Mai 2022 statt. Die Anhörungsfrist betrug somit zwei Monate.

²² Die Anhörungen zu Revisionen von FINMA-Verordnungen und Rundschreiben sind auf der FINMA-Webseite publiziert (www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen).

7 Regulierungsgrundsätze

Die Varianten bei der Ausgestaltung der Regulierung auf Stufe FINMA sind stark eingeschränkt und beschränken sich mehrheitlich auf den Nachvollzug der notwendigen Anpassungen im übergeordneten Recht. Dabei hat die FINMA jene Varianten verfolgt, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit am besten entsprochen haben. Sie hat dabei die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigt. Die getroffenen Regulierungen sind wettbewerbs- und technologieneutral ausgestaltet.

8 Auswirkungen

Zu den Auswirkungen der revidierten Bestimmungen des GwG und der GwV wird in erster Linie auf die Regulierungsfolgenabschätzung in der Botschaft des Bundesrates zur GwG-Revision²³, den Erläuterungsbericht des Bundesrates zur GwV-Revision²⁴ sowie die Regulierungsfolgenabschätzung in der Botschaft des Bundesrates zur DLT-Vorlage²⁵ verwiesen.

Für die Anpassungen auf Stufe FINMA-Regulierung ist nicht mit darüberhinausgehenden Auswirkungen zu rechnen. Der erstmalige Erlass einer internen Weisung betreffend die Überprüfung der Aktualität der Kundendaten wird gewisse Ressourcen beanspruchen; ist jedoch implizit bereits durch die Vorgaben auf Stufe Gesetz gefordert. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf DLT-Handelssysteme ist ebenfalls auf Gesetzesstufe vorgegeben und zeitigt derzeit keine Auswirkungen, da bisher keine DLT-Handelssysteme bewilligt worden sind. Die Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV schreibt den *Status quo* fest und hat entsprechend keine Auswirkungen.

Die technischen Vorkehrungen zur Überwachung des Schwellenwerts von CHF 1'000 bei Geschäften mit virtuellen Währungen kann mögliche, einmalige Kosten und geringe laufende Kosten im IT-Bereich nach sich ziehen. Entsprechende Vorkehrungen zur Überwachung des Schwellenwerts von Art. 51a GwV-FINMA sind allerdings nicht auf Grund der aktuellen Vorlage gefordert, sondern hätten bereits per 1. Januar 2021 implementiert sein sollen. Die FINMA konkretisiert vorliegend lediglich eine bereits bestehende Pflicht. Entsprechend sind die Kosten für die verlangten technischen Vorkehrungen nur bedingt der aktuellen Vorlage geschuldet. Ferner scheinen diese

²³ FN 1, S. 5543 ff., Kapitel 6.

²⁴ FN 2, S. 29 ff.

²⁵ FN 7, S. 317 ff. Kapitel 6.

verhältnismässig und in Anbetracht der mit solchen Geschäften einhergehenden hohen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken ohne weiteres notwendig und gerechtfertigt.

9 Weiteres Vorgehen

Die revidierte GwV-FINMA tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.

10 Anhang

Auszüge aus der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451.

Anhang: Auszüge aus der Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBI 2019 5451

1 Zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 erster Satz GwG)

BBI 2019 5451, 5474

[...]

4.1.3 Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person

4.1.3.1 Ausgangslage

Artikel 4 GwG verlangt, dass der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechnigte Person mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt feststellt. Artikel 305^{ter} 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 Berechnigte festgestellt wird und angemessene Massnahmen ergriffen werden, um dessen Identität zu verifizieren, um sich dabei zu vergewissern, dass dieser tatsächlich der wirtschaftlich Berechnigte 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

BBI 2019 5451, 5475

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 Finanzin-

termediäre 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.

BBI 2019 5451, 5507

[...]

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.

BBI 2019 5451, 5508

Dass die Feststellungspflicht eine materielle Überprüfung bedingt, wurde von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 305^{ter} StGB bereits vor geraumer Zeit präzisiert.⁸⁶ 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.

⁸⁶ BGE 125 IV 139, Erwägung 4.

2 Zur Aktualisierung der Kundenbelege (Art. 7 Abs. 1^{bis} GwG)

BBI 2019 5451, 5475

[...]

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.³⁸

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

BBI 2019 5451, 5476

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 10³⁹ ins Gewicht. Er muss deshalb behoben werden.

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

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.

BBI 2019 5451, 5508

[...]

Art. 7 Abs. 1^{bis}

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^{bis} verwendet, um die Konsistenz mit den übrigen Absätzen von Artikel 7 GwG zu wahren. Der in Artikel 7

BBI 2019 5451, 5509

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^{bis} 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.