



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

1. Juni 2018

Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

Inhalt

1	Grundzüge der Vorlage	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Beantragte Neuregelung	7
1.2.1	Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater).....	7
1.2.2	Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel	13
1.2.3	Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person	14
1.2.4	Aktualisierung der Kundendaten	15
1.2.5	Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS	16
1.2.6	Weitere Anpassungen des GwG	20
1.2.7	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung.....	22
1.2.8	Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen	29
1.3	Rechtsvergleich	31
1.3.1	Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater).....	31
1.3.2	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung.....	32
2	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	32
2.1	Geldwäschereigesetz	32
2.2	Zivilgesetzbuch	43
2.3	Obligationenrecht	45
2.4	Strafgesetzbuch	46
2.5	Edelmetallkontrollgesetz	46
3	Auswirkungen	47
3.1	Auswirkungen auf den Bund, Kantone und Gemeinden	47
3.1.1	Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS	48
3.1.2	Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen	49
3.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	49
3.2.1	Einführung von Sorgfaltspflichten für bestimmte Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts (Beraterinnen und Berater).....	49
3.2.2	Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel	50
3.2.3	Banken und andere Finanzintermediäre.....	50
3.2.4	Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung.....	51
3.2.5	Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen	51
3.2.6	Standortattraktivität	52
3.2.7	Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum und den Wettbewerb	52
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	53
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	53
4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	53
5	Rechtliche Aspekte	53
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	53
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	53

5.3	Erlassform	54
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	54
5.5	Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung	54
5.6	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	54

Anhang:

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (*Vorentwurf*)

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Schweiz misst dem Erhalt eines gesunden 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 bezweckt die Schweiz, die Konformität ihrer Gesetzgebung mit den massgebenden internationalen Standards im Geldwäschereibereich sicherzustellen. Die Sicherstellung internationaler Konformität im Geldwäschereibereich ist eine der fünf Stossrichtungen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz vom Oktober 2016¹. Die Konformität mit den internationalen Standards wahrt die Reputation der Schweiz und die Attraktivität ihres Finanzplatzes.

Die Schweiz wirkt in der FATF/GAFI (Financial Action Task Force / Groupe d'action financière) seit der Gründung aktiv mit. Die 1989 gegründete FATF hat Empfehlungen ausgearbeitet, die den internationalen Standard zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung bilden². 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, wird 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)³, der im Oktober 2016 verabschiedet und anfangs 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 ungenügend bewertet.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat die Empfehlungen der FATF im Rahmen der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) analysiert⁴. Gestützt darauf hat der Bundesrat das EFD im Juni 2017 beauftragt, diese Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten⁵. Der Entwurf schlägt insbesondere folgende Massnahmen vor:

- Personen, die bestimmte Dienstleistungen erbringen, namentlich im Zusammenhang mit der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften und Trusts, haben zukünftig Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)⁶ einzuhalten.

¹ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/45749.pdf>

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

³ Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Schweiz, Länderbericht 2016 (in Französisch und Englisch); www.sif.admin.ch > Themen > Integrität des Finanzplatzes oder <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>

⁴ 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.

⁵ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. Juni 2017: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-67338.html>

⁶ SR 955.0

- 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 Endkunden vorgesehen sind.

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

- Im Rahmen der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person ist eine explizite rechtliche Grundlage zu schaffen für die Pflicht zur Verifizierung der vom Kunden erhaltenen Angaben.
- 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, sind sie zu aktualisieren.

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

- Unklarheiten im Zusammenhang mit dem Verdachtsmeldesystem der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sollen geklärt werden, um dessen Wirksamkeit zu verbessern, die von der FATF erneut infrage gestellt wurde. Nachdem die Rechtsprechung in den letzten Jahren bestätigt hat, dass der Ausdruck des «begründeten Verdachts» von Artikel 9 GwG weit zu verstehen ist, bleibt für das Melderecht nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 des Strafgesetzbuchs (StGB)⁸ kaum mehr ein Anwendungsbereich. Deshalb wird vorgeschlagen, das Melderecht aufzuheben. Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Aufhebung der Frist von 20 Tagen für die Analyse der Meldungen durch die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS).
- Vereine, die Gefahr laufen, zur Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei missbraucht zu werden, müssen sich ins Handelsregister eintragen lassen. Alle eintragungspflichtigen Vereine müssen 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, braucht eine Bewilligung und muss bestimmte Sorgfaltspflichten einhalten, um die legale Herkunft der angekauften Edelmetalle sicherzustellen.

Hinzu kommen einige weniger fundamentale Änderungen des GwG, welche einerseits die nationale Zusammenarbeit stärken und andererseits die Konformität mit dem FATF-Standard bezüglich der internationalen Zusammenarbeit verbessern. 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 löst einen Konflikt zwischen dem Auskunftsrecht bei Datensammlungen im Zusammenhang mit Meldungen nach Artikel 34 GwG und dem Informationsverbot von Artikel 10a GwG.

⁷ SR 955.033.0

⁸ SR 311.0

Die vorgeschlagenen Massnahmen ziehen Änderungen des GwG, des StGB, des Zivilgesetzbuchs (ZGB)⁹, des Obligationenrechts (OR)¹⁰ sowie des Edelmetallkontrollgesetzes vom 20. Juni 1933 (EMKG)¹¹ nach sich.

Mit der Vorlage wird ein Grossteil der wichtigsten Empfehlungen des Länderberichts umgesetzt. Weitere Massnahmen wurden bereits im Gesetzesvorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus und seinem Zusatzprotokoll sowie zur Verschärfung der Strafnormen gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vorgeschlagen und Ende Juni 2017 in die Vernehmlassung gegeben¹². Diese Massnahmen betreffen insbesondere die internationale Zusammenarbeit der MROS sowie die Rechtshilfe.

Die Vernehmlassung zur Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum, die vom Januar bis April 2018 stattfand, schlug 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 Aktionäre oder die wirtschaftlich Berechtigten¹³. Nach Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse wird das EFD dem Parlament voraussichtlich bis Ende Jahr einen Gesetzesentwurf vorlegen.

Um die festgestellten Schwachstellen bezüglich der Sorgfaltspflichten insbesondere im Zusammenhang mit dem Schwellenwert für gelegentliche Transaktionen zu beheben, ist eine Änderung der GwV-FINMA, der Geldwäschereiverordnung der Eidgenössischen Spielbankkommission (ESBK) vom 24. Juni 2015 (GwV-ESBK)¹⁴, der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken 2016 (VSB 16)¹⁵ sowie der Reglemente der SRO nötig. Die FINMA hat vom September bis Oktober 2017 eine Anhörung zur Teilrevision ihrer Verordnung durchgeführt¹⁶. Die revidierte Fassung der GwV-FINMA soll noch 2018 erscheinen. Die ESBK hat am 25. April 2018 eine Vernehmlassung über die Totalrevision ihrer Verordnung eröffnet¹⁷. Die revidierte GwV-ESBK soll gleichzeitig mit dem neuen Geldspielgesetz vom 29. September 2017¹⁸ in Kraft treten. Aufgrund des Referendums, das gegen dieses Gesetz ergriffen wurde, ist die Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 abzuwarten.

Schliesslich wurden zur Umsetzung der Empfehlungen des vierten Länderberichts zur Schweiz auch Massnahmen auf operativer Ebene getroffen. Dazu gehören der Bericht der KGGT vom 28. Juni 2017 über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Non-Profit-Organisationen (NPOs)¹⁹, die Übersicht der KGGT über den Zugang zu den Grundbuchdaten in der Schweiz vom 11. September 2017²⁰ oder der Bericht der KGGT zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen, der gleichzeitig mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage publiziert wird. Mit weiteren Massnahmen werden die Statistiken zur Messung der Wirksamkeit des Schweizer Dispositivs insbesondere hinsichtlich der Verfolgung

⁹ SR 210

¹⁰ SR 220

¹¹ SR 941.31

¹² Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. Juni 2017: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-06-22.html>

¹³ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 17. Januar 2018: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69518.html>

¹⁴ SR 955.021

¹⁵ http://shop.sba.ch/1000020_d.pdf

¹⁶ Vgl. Medienmitteilung der FINMA vom 4. September 2017: <https://www.finma.ch/de/news/2017/09/20170904-mm-geldwaeschereiverordnung-finma/>

¹⁷ Vgl. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/geldspiele/rechtsgrundlagen/gesetzgebung.html>

¹⁸ BBl 2017 6245

¹⁹ <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48921.pdf>

²⁰ <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/themen/finanzplatzintegritaet.html> (siehe Berichte)

von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, der Einziehung und der Rechtshilfe verbessert.

Die Schweiz befindet sich derzeit in einem Folgeprozess. Sie hat für die FATF-Plenarsitzung im Februar 2018, wie die anderen bewerteten Länder, einen ersten, nicht öffentlichen Bericht mit Massnahmen zur Verbesserung der technischen Konformität und der Wirksamkeit der Vorgaben gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erstellt. Die FATF erwartet, dass bis Februar 2020 ein Grossteil der festgestellten Mängel bezüglich 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.

Zusammengefasst muss die Schweiz, auch wenn sie bereits über ein qualitativ gutes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung verfügt, die technische Konformität mit dem FATF-Standard und die Wirksamkeit der Vorgaben mit zusätzlichen Massnahmen verbessern. Dieses Ziel wird mit den obgenannten Massnahmen zu den FATF-Empfehlungen des vierten Länderberichts 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 wirksames System ist zudem eine Voraussetzung, damit die Schweiz ihren bedeutenden Finanzplatz vor Missbrauch für kriminelle Zwecke schützen kann.

1.2 Beantragte Neuregelung

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

1.2.1.1 Ausgangslage

FATF-Standard und vierte FATF-Länderprüfung

Empfehlung 22 des FATF-Standards regelt die Sorgfaltspflichten für Tätigkeiten ausserhalb des Finanzsektors. Buchstabe d der Empfehlung sieht Sorgfaltspflichten 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 Sorgfaltspflichten nach GwG an die Tätigkeit als Finanzintermediär an. Einzelne Tätigkeiten nach Empfehlung 22 können bereits unter diese Tätigkeit subsumiert werden. Nicht abgedeckt sind jedoch Dienstleistungen gemäss Buchstabe d im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder der Tätigkeit (i) der Gründung, der Führung oder der Verwaltung von juristischen Personen und Rechtskonstruktionen, (ii) der Beschaffung der Mittel in demselben Zusammenhang bezüglich Gesellschaften und (iii) dem Kauf und Verkauf von Geschäftseinheiten sowie (iv) dem Kauf und Verkauf von Immobilien. Ebenfalls nicht abgedeckt vom GwG sind die folgenden Tätigkeiten gemäss Buchstabe e: (i) Das zur Verfügung stellen einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft oder eine andere juristische Person oder Rechtskonstruktion und (ii) das Ausüben der Funktion eines nominellen Anteilseigners (*nominee shareholder*), oder einer anderen Person zu dieser Funktion zu verhelfen. Die Schweiz sieht bis zum jetzigen Zeitpunkt keine Sorgfaltspflichten für oben aufgeführte Tätigkeiten vor, obwohl es sich nicht um neue Empfehlungen handelt.

Bereits 2005 sowie im Folgebericht 2009 anlässlich des dritten Länderberichts zur Schweiz wurden Mängel in Bezug auf die Umsetzung von Empfehlung 22, insbesondere betreffend Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften und Rechtskonstruktionen, beanstandet. Der vierte FATF-Länderbericht, 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 Investigativjournalisten vertrauliche Unterlagen einer panamaischen Anwaltskanzlei veröffentlicht. Die veröffentlichten Unterlagen sollen sowohl legale Strategien der Steuervermeidung als auch Steuer- und Geldwäschereidelikte sowie andere Straftaten durch Kunden der entsprechenden Kanzlei aufdecken. Gemäss den Angaben der Journalisten befanden sich unter den 14 000 involvierten Banken, Anwaltskanzleien und anderen Dienstleistern insgesamt 1200 Schweizer Unternehmen, welche an der Gründung von Offshore-Gesellschaften, vorwiegend in Panama, beteiligt waren. Gemäss der Berichterstattung waren lediglich aus Hong Kong und Grossbritannien mehr Unternehmen in den Vorfall verwickelt. Die Enthüllungen haben in der Schweiz zu einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen geführt, welche insbesondere eine verstärkte Regulierung in diesem Zusammenhang fordern. Es besteht folglich neben der internationalen Aufmerksamkeit ebenfalls ein innenpolitisches Interesse an entsprechenden Massnahmen.

1.2.1.2 Vorgeschlagene Lösung

Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften und Trusts sind gemäss der bestehenden Regulierung bereits immer dann unterstellt und beaufsichtigt, wenn dabei fremde Vermögenswerte angenommen oder aufbewahrt werden, oder geholfen wird diese anzulegen oder zu übertragen. Ebenfalls dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist das Halten einer Organstellung in einer Sitzgesellschaft (Art. 6 Abs. 1 Bst. d der Geldwäschereiverordnung vom 11. November 2015; GwV²¹). Dabei handelt es sich um die Tätigkeiten eines Finanzintermediärs. Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts, in welche keine Finanzflüsse involviert sind, sind gemäss geltendem Recht nicht dem GwG unterstellt. Aufgrund der jüngsten Erfahrungen und den internationalen Entwicklungen wird eine Unterstellung auch dieser Tätigkeiten als notwendig erachtet. Neu wird folglich vorgeschlagen, für spezifische Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts sowie für die Funktion des nominellen Anteilseigners Sorgfaltspflichten gemäss GwG einzuführen. Dadurch wird die neue Kategorie der «Beraterinnen und Berater» geschaffen, die neben den Finanzintermediären und den Händlerinnen und Händlern dem GwG unterstehen. Betroffen sind in erster Linie Beratungsdienstleistungen im Rahmen von juristischen Berufen. Mit der entsprechenden Erweiterung des Geltungsbereichs wird der Kritik des vierten Länderberichts zur Schweiz begegnet, der entsprechende internationale Standard erfüllt und den im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen geäusserten, innenpolitischen Forderungen Rechnung getragen. Vorgeschlagen wird ein erleichtertes Regime, welches sich an den bereits bestehenden Regeln für Händlerinnen und Händler orientiert. Bei Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung wird anstelle einer Meldepflicht eine Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung vorgesehen. Mit dem Verbot Geschäftsbeziehungen zu führen, welche verdachtsweise im Zusammenhang mit Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung stehen, wird ein sauberer Finanzplatz Schweiz sichergestellt. Gleichzeitig wird der Tatsache, dass keine Finanzflüsse in die Tätigkeiten involviert sind, Rechnung getragen und das Anliegen der Branche bezüglich der Wahrung des Berufsgeheimnisses respektiert. Die Wirksamkeit der Vorgaben wird sichergestellt, indem eine Prüfpflicht für die den Sorgfaltspflichten unterliegenden Dossiers und eine Anzeigepflicht des Revisionsunternehmens an das EFD vorgesehen wird.

1.2.1.2.1 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 Sorgfaltspflich-

²¹ SR 955.01

ten gelten in der Folge für alle natürlichen und juristischen Personen, welche 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 Sorgfaltspflichten auslösen. Es wird somit lediglich die *gewerbliche Erbringung der Dienstleistung* vom Geltungsbereich erfasst.

Vom Geltungsbereich erfasste Tätigkeiten

Dem FATF-Standard folgend, wird sowohl das *Vorbereiten als auch das Erbringen* der Tätigkeiten erfasst. In der Folge bedingt beispielsweise bereits das Erstellen eines Konzepts Sorgfaltspflichten. Eine solche Lösung ist deshalb sinnvoll, da die Ausarbeitung respektive das Erstellen eines Konzepts das Kernstück einer entsprechenden Beratung darstellen oder unabhängig vom eigentlichen Akt erbracht werden kann. Vom Geltungsbereich erfasst sind sowohl der eigentliche Akt der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften und Trusts als auch die Organisation der Mittelbeschaffung in diesem Zusammenhang. Des Weiteren wird der Kauf und Verkauf einer Gesellschaft sowie die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft oder einen Trust erfasst. Schliesslich soll auch die Ausübung der Funktion eines nominellen Anteilseigners Sorgfaltspflichten auslösen.

Risikobasierter Ansatz

Der FATF-Standard unterscheidet in Empfehlung 22 nicht zwischen ausländischen und inländischen Gesellschaften. Ebenfalls wird nicht berücksichtigt, ob eine Gesellschaft operativ tätig ist oder nicht. Der Gesetzesvorentwurf verfolgt jedoch einen risikobasierten Ansatz. Dienstleistungen bezüglich der risikoärmsten Gesellschaften sollen, wo immer möglich, vom Geltungsbereich ausgeschlossen werden.

- *Sitz der Gesellschaften:* Die Panama-Papers-Enthüllungen haben in erster Linie Handlungsbedarf bezüglich Gesellschaften mit Sitz im Ausland aufgezeigt. Des Weiteren bestehen diverse risikomindernde Faktoren im Zusammenhang mit inländischen Gesellschaften. Bei der Gründung von Schweizer Gesellschaften hat die Barliberierung des Kapitals zwingend bei einem Schweizer Bankinstitut zu erfolgen (Art. 633 OR). Das Bankinstitut seinerseits ist als Finanzintermediär vollumfänglich der Schweizer Geldwäschereigesetzgebung unterstellt, wodurch die auf dem Kapitaleinzahlungskonto eingehenden Vermögenswerte einer entsprechenden Kontrolle unterliegen. Werden Sacheinlagen bei der Gründung der Gesellschaft eingebracht, so müssen diese geschätzt und notariell beglaubigt werden. Für Schweizer Gesellschaften besteht des Weiteren ein *Numerus Clausus*, da das Gesetz eine beschränkte Anzahl von Gesellschaftsformen vorsieht und die Möglichkeit der Informationsbeschaffung ist sowohl für Schweizer als auch, im Rahmen der Rechtshilfe, für ausländische Strafverfolgungsbehörden sichergestellt. In der Folge ist davon auszugehen, dass ausländische Institute grundsätzlich ein entsprechend höheres Risiko darstellen als inländische Institute.
- *Operativität der Gesellschaft:* 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, an welcher er wirtschaftlich berechtigt ist, aufzutreten. Werden zusätzlich komplexe Gesellschaftsstrukturen genutzt, wird die Transparenz weiter verringert. Aus diesen Gründen ist bei Sitzgesellschaften im Vergleich zu operativ tätigen Instituten von einem erhöhten Risiko auszugehen.

Aufgrund obiger Erläuterungen kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei inländischen operativ tätigen Gesellschaften um die risikoärmste Gruppe handelt. Zu diesem Schluss kommt auch der mit der Vernehmlassungsvorlage gleichzeitig publizierte Bericht «Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen» der KGGT anlässlich seiner Risikoanalyse²². Dem risikobasierten Ansatz folgend soll die risikoärmste Gruppe ausgeschlossen werden. Folglich sollen Gesellschaften mit Sitz im Ausland sowie Sitzgesellschaften mit Sitz in der Schweiz vom Geltungsbereich erfasst werden.

Bezüglich der erfassten Rechtsformen folgt der Gesetzesvorentwurf grundsätzlich dem FATF-Standard und ist im Einklang mit der entsprechenden EU-Richtlinie²³. Um eine Vorlage mit klaren Regelungen und eindeutigen Begriffen zu schaffen, wurde die internationale Terminologie an die Begrifflichkeiten der Schweizer Rechtsgebung angepasst. Es werden in der Folge die Begriffe Gesellschaften, Sitzgesellschaften sowie Trusts im Sinne des Haager Übereinkommens verwendet.

1.2.1.2.2 **Pflichten für Beraterinnen und Berater**

Das GwG wird mit einem neuen Abschnitt ergänzt, welcher die Pflichten der Beraterinnen und Berater regelt. Enthalten sind die Sorgfaltspflichten und das Vorgehen, falls diese scheitern, sowie organisatorische Massnahmen und schliesslich eine Prüfpflicht.

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 des wirtschaftlich Berechtigten, eine Dokumentationspflicht sowie die Pflicht zur Abklärung der Hintergründe und des Zwecks der erbrachten Dienstleistung.

Scheitern der Erfüllung der Sorgfaltspflichten und Ablehnung oder Abbruch der Geschäftsbeziehung

Der Gesetzesvorentwurf sieht beim Scheitern der Erfüllung der Sorgfaltspflichten die Einführung einer expliziten Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung vor. Die Einführung von Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Dienstleistungen von Beraterinnen und Beratern soll in erster Linie sicherstellen, dass keine Dienstleistungen mit Bezug zu Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation von Schweizer Akteuren erbracht werden. Kann die Beraterin oder der Berater die Sorgfaltspflichten nicht erfüllen, soll die Geschäftsbeziehung folglich nicht aufgenommen respektive abgebrochen werden. Für Finanzintermediäre sind sinngemässe Pflichten in den jeweils entsprechenden Verordnungen²⁴ festgehalten. Des Weiteren sieht der Gesetzesvorentwurf keine Pflicht zur Meldung an die MROS vor, wie diese für Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler besteht. Dieser Vorschlag entspricht insofern Empfehlung 23 des FATF-Standards, als dass diese für juristische Berufe ebenfalls keine Meldepflicht vorsieht. Vorliegend wird folglich die Einführung einer Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung vorgeschlagen, welche zur Anwendung kommt, wenn die Beraterin oder der Berater weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass das Geschäft im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation steht. Mit dieser Pflicht wird eine verträglichere Lösung für die Branche vorgeschlagen, da anstelle der Meldepflicht lediglich die Ablehnung oder der Abbruch der Geschäftsbeziehung vorgesehen ist. Gleichzeitig wird mit

²² Siehe Kapitel 7, Schlussfolgerungen des Berichts

²³ Richtlinie (EU) 2015/849 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015

²⁴ Art. 55 GwV-FINMA, Art. 45 VSB sowie entsprechende Artikel in den Reglementen der Selbstregulierungsorganisationen (beispielsweise Art. 17, 25 und 27 Reglement der SRO PolyReg)

der Bestimmung explizit die Erbringung der Dienstleistungen mit einem möglichen Bezug zu Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation untersagt und dadurch ein sauberer Finanzplatz Schweiz sichergestellt.

Organisatorische Massnahmen

Um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten intern sicherzustellen, wird vorgeschlagen, für Beraterinnen und Berater organisatorische Massnahmen einzuführen. Die vorgeschlagene Bestimmung übernimmt sinngemäss die bereits bestehende Regel für Finanzintermediäre in Artikel 8 GwG und ist wichtig für den Nachweis der Wirksamkeit der Vorgaben.

Prüfpflicht für Beraterinnen und Berater

Um im Rahmen einer Prüfung durch die FATF die Wirksamkeit gemäss GwG zu belegen, bestehen unterschiedliche Möglichkeiten. Die umfassendste Lösung stellt die Unterstellung unter eine Aufsichtsbehörde oder eine Selbstregulierungsorganisation dar, welche die Erfüllung der Pflichten bei den unterstellten Akteuren überwacht und so deren Einhaltung sicherstellt. Durch eine Meldepflicht von Verdachtsfällen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und die damit verbundene Möglichkeit der MROS Informationen bei weiteren betroffenen Akteuren einzuholen, kann die Einhaltung der Vorgaben ebenfalls nachgewiesen werden. Die dritte und letzte 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 einfache und trotzdem wirkungsvolle Lösung. Aus diesem Grund schlägt der Gesetzesvorentwurf die Einführung einer Prüfpflicht vor. Die diesbezüglich bereits bestehende Bestimmung für Händlerinnen und Händler soll auf Beraterinnen und Berater ausgeweitet werden. Darüber hinaus sieht der Gesetzesvorentwurf die Einführung einer Anzeigepflicht des Revisionsunternehmens an den Strafrechtsdienst des EFD bei Verdacht auf Verletzung der Pflichten der Beraterinnen und Berater bei Geldwäschereiverdacht vor. Die Anzeigepflicht besteht immer dann, wenn das Revisionsunternehmen feststellt oder den begründeten Verdacht hat, dass eine geprüfte Beraterin oder ein geprüfter Berater die Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung verletzt hat. Um sicherzustellen, dass Revisionsunternehmen keine negativen Konsequenzen im Zusammenhang mit einer Anzeige zu befürchten haben, wurde des Weiteren der Straf- und Haftungsausschuss, welcher für Finanzintermediäre bereits explizit im GwG festgehalten ist, auf die Revisionsunternehmen ausgedehnt. In Kombination mit der Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung wird mit der Anzeigepflicht die Wirksamkeit der Prüfungen sichergestellt und im Endeffekt gewährleistet, dass keine Beratungen im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder kriminellen Organisationen erbracht werden.

1.2.1.2.3 Strafnormen

Verletzung der Prüfpflicht

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

Verletzung der Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung

Die Verletzung der Pflicht zur Meldung eines Geldwäschereiverdachts der Finanzintermediäre und Händlerinnen und Händler ist gemäss Artikel 37 GwG strafbar. Die Pflicht der Beraterinnen und Berater bei Geldwäschereiverdacht besteht in der Ablehnung oder dem Abbruch der Geschäftsbeziehung. Der Gesetzesvorentwurf sieht sodann neu eine entsprechende Strafnorm zur Verletzung der Pflicht der Beraterinnen und Berater bei Geldwäschereiverdacht vor. Die Einführung der entsprechenden Strafnorm folgt der bisherigen Systematik des Geldwäschereigesetzes und ist Teil der für die Branche vorgeschlagenen verträglicheren Lösung, wel-

che anstelle der Meldepflicht lediglich die Ablehnung und den Abbruch der Geschäftsbeziehung vorsieht.

1.2.1.2.4 **Geprüfte und nicht übernommene Aspekte**

Aufsicht 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 in Kombination mit einer Anzeigepflicht des Revisionsunternehmens 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 den genannten Gründen soll auf eine Unterstellung unter eine Aufsicht verzichtet werden.

Meldepflicht gemäss Artikel 9 GwG

Der FATF-Standard sieht, solange keine Finanztransaktionen durchgeführt werden, keine Meldepflicht für Dienstleistungen von juristischen Berufen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts vor. Im Unterschied zu den Finanzintermediären ist für die Beraterinnen und Berater charakteristisch, dass keine Finanzflüsse in die Tätigkeit involviert sind. Eines der Ziele der Meldepflicht besteht in der Verfolgung und Einziehung von Vermögenswerten, welche aus einem Verbrechen stammen. Mit solchen Vermögenswerten kommt die Beraterin oder der Berater anlässlich ihrer oder seiner Tätigkeit nicht in Kontakt. Handeln Beraterinnen oder Berater als Finanzintermediäre, sind sie vollumfänglich dem geltenden Regime für Finanzintermediäre (inklusive Meldepflicht) unterstellt. Handelt es sich dabei allerdings um Anwälte oder Notare und unterstehen deren Geschäfte dabei dem Berufsgeheimnis, sind sie gemäss geltendem Recht bereits von der Meldepflicht ausgenommen. Die Möglichkeit der Meldung von Klientendaten an eine Behörde ausserhalb eines Strafverfahrens kann das Vertrauensverhältnis zwischen dem Anwalt oder Notar und dem Klienten massgeblich beeinträchtigen. Aus den genannten Gründen sind andere Kontrollmechanismen bezüglich der Einhaltung der vorgeschlagenen Pflichten zu bevorzugen. Der Gesetzesvorentwurf sieht in der Folge keine Meldepflicht für Beraterinnen und Berater vor.

Melderecht im Sinne von Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB

Obwohl es sich beim Melderecht um ein Recht und keine Pflicht handelt, gelten die Ausführungen zur Meldepflicht sinngemäss. Dies, da die Branche bereits die Möglichkeit der Meldung von Klientendaten an eine Behörde ausserhalb eines Strafverfahrens als problematisch erachtet. Der Gesetzesvorentwurf verzichtet deshalb auf eine Ausweitung des Melderechts auf Beraterinnen und Berater. Es ist ausserdem zu beachten, dass im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage die Aufhebung des Melderechts nach Artikel 305^{ter} Abs. 2 StGB vorgeschlagen wird.

Sorgfaltspflichten für die Vorbereitung oder Tätigkeit eines Kaufs oder Verkaufs von Immobilien für Dritte

Empfehlung 22 des FATF-Standards sieht ebenfalls für Beratungsdienstleistungen bezüglich des Kaufs und Verkaufs von Immobilien gewisse Sorgfaltspflichten vor. Der Immobilienhandel ist in der Schweiz bereits weitgehend vom bestehenden Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes erfasst. Barzahlung von mehr als 100 000 Franken im Zusammenhang mit dem Kauf respektive Verkauf einer Immobilie lösen 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 der Gründung,

der Führung oder der Verwaltung von Gesellschaften steht. Auf die Aufnahme in den Tätigkeitskatalog der Beraterinnen und Berater wird aus den genannten Gründen verzichtet.

1.2.2 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel

1.2.2.1 Ausgangslage

Bestehende Regelung im Geldwäschereigesetz

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 gewisse Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz (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.

FATF-Standard und vierte FATF-Länderprüfung

Empfehlung 22 Buchstabe c des FATF-Standards und die dazugehörige Interpretativnote sehen für Edelmetall- und Edelsteinhändler/innen bei Bartransaktionen ab einem Schwellenwert von 15 000 USD/EUR die Pflicht zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten vor. Im Rahmen der vierten FATF-Länderprüfung 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 der FATF-Standard mit 15 000 USD/EUR vorsehe.

1.2.2.2 Vorgeschlagene Lösung

Um der Kritik der FATF anlässlich des Länderberichts zu begegnen, wird vorgeschlagen, den Schwellenwert im spezifischen Bereich des Edelmetall- und Edelsteinhandels von 100 000 auf 15 000 Franken zu senken. Wie diverse Gespräche mit Branchenvertretern gezeigt haben, kann eine entsprechende Senkung des Schwellenwerts im Bereich des Verkaufs an Endkunden 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. Vorliegend wird daher 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, welche typischerweise zum Verkauf an Endkunden vorgesehen sind, nicht zu tangieren, wird vorgeschlagen die Begriffe Edelmetall und Edelstein entsprechend einzuschränken. Dabei stützt sich der Vorschlag auf bereits bestehende Produktdefinitionen gemäss EMKG und Edelmetallkontrollverordnung vom 8. Mai 1934²⁵ (EMKV) sowie des Zolltarifs. Edelmetalle und Edelsteine gemäss Artikel 8a Absatz 4^{bis} VE 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. Durch diese Definition, welche in der GwV entsprechend festzuhalten sein wird, werden Schmuckstücke, Statuetten und ähnliche typischerweise zum Verkauf an Endkunden bestimmte Produkte ausgenommen. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird die Konformität mit dem FATF-Standard er-

²⁵ SR 941.311

höht. Weitere Massnahmen, welche den Bereich der Edelmetalle betreffen, werden in Kapitel 1.2.8 im Rahmen der Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen beschrieben.

Abgrenzung zum Handel mit Bankedelmetallen und Rohwaren

Die EMKV²⁶ 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 unterstellt²⁷. Die vorgeschlagene Massnahme hat somit keine Gültigkeit für diesen Bereich.

Edelmetalle oder Edelsteine können des Weiteren auch in Form von Rohwaren im Sinne des GwG²⁸ gehandelt werden. Der Handel mit Rohwaren gilt lediglich auf Rechnung Dritter als Tätigkeit eines Finanzintermediärs²⁹. Wird er auf eigene Rechnung betrieben, 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 lediglich dann relevant, wenn Edelmetalle oder Edelsteine in Form von unbearbeiteten Grundstoffen und somit Rohwaren gehandelt werden.

1.2.3 Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person

1.2.3.1 Ausgangslage

Bestehende Regulierung im Geldwäschereigesetz und Strafgesetzbuch

Artikel 4 GwG verlangt, dass der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechtigte 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 des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen.

FATF-Standard und vierte FATF-Länderprüfung

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 Verifizierung 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 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 FATF-Empfehlungen, sondern viel mehr die Tatsache, dass neben der formellen Feststellungspflicht keine explizite regulatorische Grundlage und somit keine generelle Verpflichtung für eine systematische materielle Verifizierung der Angaben bestehe. Dieser Mangel wirkt sich auf mehrere Anforderungen der Empfehlung 10 aus und fällt folglich ins Gewicht in Bezug auf die entsprechend ungenügende Gesamtbenotung dieser Empfehlung. Darüber hinaus hat er Auswirkungen auf weitere massgebliche Empfehlungen, insbesondere im Bereich der Transparenz von juristischen Personen

²⁶ Art. 178 EMKV

²⁷ Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und e GwV

²⁸ Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG

²⁹ Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. c und d GwV

und anderen Rechtskonstruktionen (Empfehlungen 24 und 25). Die vorgeschlagene Massnahme ist daher von besonderer Wichtigkeit.

1.2.3.2 Vorgeschlagene Lösung

Um der Kritik der FATF bezüglich der entsprechenden fehlenden rechtlichen Grundlage zu begegnen, wird vorgeschlagen den Wortlaut des GwG dahingehend anzupassen, dass die Pflicht zur Verifizierung des wirtschaftlich Berechtigten eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erhält.

1.2.4 Aktualisierung der Kundendaten

1.2.4.1 Ausgangslage

Bestehende Regelung im Geldwäschereigesetz

Das GwG sieht in Artikel 5 eine Pflicht zur Erneuerung einiger Angaben vor, die 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.

FATF-Standard und vierte FATF-Länderprüfung

Gemäss Ziffer 23 der Interpretativnote zur FATF-Empfehlung 10 (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 aufkommen³⁰.

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 Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, (vgl. Ziff. 1.2.3.1) bei der Benotung von Empfehlung 10³¹ ins Gewicht. Er muss deshalb behoben werden.

1.2.4.2 Vorgeschlagene Lösung

Mit der ins GwG aufgenommenen Pflicht periodisch zu prüfen, ob die im Rahmen der Sorgfaltspflichten einzuholenden Dokumente noch aktuell sind, und sie gegebenenfalls zu aktualisieren (Aktualisierung des Kundenprofils) wird der Mangel behoben.

Grundsätzlich handelt es sich nicht um eine neue Pflicht. In der Praxis müssen die Finanzintermediäre ihre Kunden im Rahmen der Risikokategorisierung bereits periodisch überprüfen. Bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko, wie ausländischen politisch exponierten Personen, hat die Geschäftsführung jährlich über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung zu entscheiden, was eine aktuelle Entscheidungsgrundlage voraussetzt. Das Prinzip der periodischen

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

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

Überprüfung und einer allfälligen Aktualisierung der Kundendaten geht demnach bereits implizit aus der Geldwäschereiregulierung hervor und es 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. Für die Frequenz der Überprüfung und den Umfang der zu aktualisierenden Daten wurde allerdings ein risikobasierter Ansatz gewählt.

Die Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten ist nicht auf die Identifizierung der Vertragspartei (Art. 3 GwG) oder die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 GwG) beschränkt. Sie kann auch eine allgemeinere Überprüfung des Kundenprofils, wie die Angaben zur Art und zum Zweck der Geschäftsbeziehung (Art. 6 GwG) umfassen, soweit diese Angaben für die Risikoeinstufung oder die Überwachung der Geschäftsbeziehung massgebend 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.

1.2.5 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS

1.2.5.1 Ausgangslage

Das Schweizer Verdachtsmeldesystem der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung weist mit dem Nebeneinander von Meldepflicht und Melderecht eine Besonderheit auf. Je nach Schwere der Verdachtsmomente wird zwischen der Meldung eines begründeten oder eines einfachen Verdachts unterschieden. Für die beiden Kategorien gibt es zwei verschiedene Gesetzesbestimmungen: Artikel 9 GwG (Meldepflicht) und Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB (Melderecht).

Dieses «duale» System ist historisch bedingt. Artikel 305^{bis} StGB, der Geldwäscherei bestraft, trat am 1. August 1990 in Kraft. Die Finanzintermediäre befanden sich fortan in einem Dilemma. Meldeten sie den zuständigen Behörden ihren Verdacht über die kriminelle Herkunft von Vermögenswerten, so verletzten sie damit das Berufsgeheimnis. Umgekehrt konnten sie sich der Geldwäscherei schuldig machen, wenn sie eine entsprechende Mitteilung an die Strafverfolgungsorgane unterliessen. Aus diesem Grund wurde mit Artikel 305^{ter} Absatz 2 ein Melderecht im Strafgesetzbuch eingeführt. Es trat am 1. August 1994 in Kraft und gilt seither als gesetzlicher Rechtfertigungsgrund im Sinne von Artikel 14 StGB³².

Die Einführung des Melderechts erfolgte auch im Zuge der ersten Empfehlungen der FATF von 1990. Die damalige Empfehlung 16 riet zur Errichtung eines Melderechts oder einer Meldepflicht. Europa entschied sich mit der ersten Richtlinie von 1991 zur «Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche»³³ für die Meldepflicht. Dem Schweizer Gesetzgeber schien es angezeigt, eine derartige Vorschrift nicht in das StGB aufzunehmen, sondern das Problem im Verwaltungsrecht zu lösen³⁴. Eine Meldepflicht sollte in das damals in Vorbereitung begriffene Geldwäschereigesetz aufgenommen werden.

Das Melderecht sah zum Zeitpunkt seiner Einführung vor, einen Verdacht «den inländischen Strafverfolgungsbehörden und den vom Gesetz bezeichneten Bundesbehörden» zu melden. 1994 gab es noch keine MROS. Die Adressaten der Meldungen waren somit hauptsächlich die kantonalen Strafverfolgungsbehörden. Mit Inkrafttreten des GwG am 1. April 1998 kam die

³² Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 30. Juni 1993 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisationen, Melderecht des Financiers); BBl **1993** III 277

³³ Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991, Amtsblatt L 166/77 vom 28.06.1991

³⁴ Vgl. oben genannte Botschaft Ziff. 2.3.1

MROS hinzu. Mit der Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität wurde auch die Bundesanwaltschaft zur Adressatin von Meldungen nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB³⁵. Es war den Finanzintermediären überlassen, bei welcher Stelle (Strafverfolgungsbehörde oder MROS) sie Meldung nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB einreichen wollten.

Bei der Länderprüfung der Schweiz 2005³⁶ hinterfragte die FATF die Kohärenz und Wirksamkeit dieses Dispositivs, bei dem den Strafbehörden Fälle mit weniger begründetem Verdacht (Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB) als der MROS (Art. 9 GwG) vorgelegt wurden. Hierzu ist anzumerken, dass die FATF das Melderecht bei der ersten Revision der Empfehlungen 1996 aufgehoben hatte. Die Empfehlungen sahen von da an nur noch die Meldepflicht vor.

Um die Kohärenz und Wirksamkeit des schweizerischen Meldesystems zu verbessern, hob der Gesetzgeber per 1. Februar 2009 als ersten Schritt die Möglichkeit der Meldung von Verdachtsfällen an die Strafverfolgungsbehörden auf³⁷. Seither kann ein Verdacht basierend auf dem Melderecht nur noch der MROS gemeldet werden.

Im Hinblick auf den vierten Prüfzyklus 2016 und aufgrund der Beanstandungen der letzten Beurteilung schlug der Bundesrat im Februar 2013 im Vorentwurf zum Bundesgesetz über die Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière eine Vereinfachung des Verdachtsmeldesystems vor³⁸. Das Melderecht sollte aufgehoben werden. Der Vorschlag wurde im Rahmen der Vernehmlassung abgelehnt und das Melderecht deshalb beibehalten. Andere Änderungen des Meldesystems wurden gutgeheissen.

Ein Argument gegen die Aufhebung des Melderechts war, dass es nicht immer leicht festzustellen sei, ob ein «begründeter» Verdacht nach Artikel 9 GwG vorliegt, umso mehr, als dieser Begriff von der Rechtsprechung nicht definiert war. Bei Zweifeln steht dem Finanzintermediär das Melderecht zur Verfügung, was auch im Interesse der Ermittlung und Verfolgung der Geldwäscherei sei.³⁹ Seither hat sich die Lage geändert. 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 Bundesstrafgericht⁴⁰ und auch das Bundesgericht⁴¹ haben insbesondere festgehalten, dass ein Verdacht ohne weiteres als begründet im Sinne von Artikel 9 GwG gilt, wenn verdächtige Anhaltspunkte im Rahmen von Hintergrundabklärungen nach Artikel 6 Absatz 2 GwG nicht ausgeräumt werden können. Mangels Klärung innert angemessener Frist kann nach geltendem Recht auch ein «simple doute» eine Meldepflicht nach Artikel 9 GwG auslösen.

Vor diesem Hintergrund bleibt nach geltendem Recht für das Melderecht nach Artikel 305^{ter} 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

³⁵ AS **2003** 3043 3046; BBL **2002** 5390

³⁶ 3. Länderbericht zur Schweiz, November 2005; <http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/s-t/suisse/documents/rapport-devaluationmutuellesuisse.html>

³⁷ Vgl. Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière, AS **2009** 361

³⁸ Vgl. Erläuternder Bericht vom 27. Februar 2013 zur Vernehmlassungsvorlage; https://www.ad-min.ch/ch/d/gg/pc/documents/2309/GAFI-2012_Erl-Bericht_de.pdf

³⁹ Vgl. Bericht über die Vernehmlassungsergebnisse zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom September 2013, Ziff. 4.6.2; https://www.ad-min.ch/ch/d/gg/pc/documents/2309/Bericht_Vernehmlassungsergebnisse_GAFI.pdf

⁴⁰ Entscheid SK.2014.14 vom 18. März 2015, E. 4.5.1.1; Entscheid SK.2017.74 vom 19. Dezember 2017, Erwägung 2.2.3.1

⁴¹ Neustes Urteil: 1 B_433/2017 vom 21. März 2018, Erwägung 4.9

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 zur Meldepflicht eines Verdachts an die MROS führen⁴². 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 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 Verbindung mit Terrorismusfinanzierung besteht. Bei dieser Bewertung stützte sich die FATF auch auf die seit 2007 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 den sich daraus ergebenden Indizien die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte vermuten oder zumindest nicht ausschliessen lässt.⁴³

Aufgrund der vorstehenden Erläuterungen ist die Beibehaltung des Melderechts nicht mehr gerechtfertigt. Dies umso mehr, als der Grat zwischen Melderecht und Meldepflicht mit den Änderungen durch das Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière⁴⁴ (GAFI-Gesetz 2014) noch schmaler wurde. Die Meldepflicht nach Artikel 9 GwG ging nun nicht mehr mit der automatischen Vermögenssperre einher (ausser im besonderen Fall einer Meldung gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. c GwG). Die Folgen einer Meldung nach Artikel 9 GwG und nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB sind somit dieselben: Die Vermögenswerte werden nicht automatisch gesperrt. Auch bei Weiterleitung des Falls an die Strafverfolgungsbehörden nach der Analyse durch die MROS gilt die gleiche Behandlung, nämlich die Sperrung während fünf Tagen (Art. 10 Abs. 2 GwG).

1.2.5.2 Vorgeschlagene Lösung

Aufgrund der vorstehenden Erläuterungen schlägt der Bundesrat vor, das Verdachtsmeldesystem an die MROS wie folgt zu klären: Aufhebung des Melderechts nach StGB und als Folge davon auch der Frist von 20 Tagen für die Analyse der Verdachtsmeldungen. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, schlägt der Bundesrat vor, die Auslegung der Rechtsprechung zum Ausdruck «begründeter Verdacht» von Artikel 9 Absatz 1 GwG in der GwV zu verankern, in analoger Weise wie dies bei der Meldepflicht der Händlerinnen und Händler in Artikel 20 Absatz 1 GwV festgehalten ist.

Aufhebung des Melderechts

Das Melderecht im StGB erlaubt den Finanzintermediären die Meldung eines (einfachen) Verdachts, Vermögenswerte könnten krimineller Herkunft sein⁴⁵, an die MROS. Ein solcher Verdacht muss mit Blick auf die Rechtsprechung jedoch schon heute auf der Basis von Artikel 9 GwG gemeldet werden, ausser er wird durch die in dieser Situation vorgeschriebenen Hintergrundabklärungen nach Artikel 6 GwG ausgeräumt. Das Melderecht ist damit überflüssig und soll aufgehoben werden.

Durch die Aufhebung des Melderechts wird die Empfehlung des vierten Länderberichts zur

⁴² Vgl. §315 du 4. Länderbericht zur Schweiz

⁴³ Vgl. Vorwort zum Jahresbericht der Meldestelle für Geldwäscherei MROS 2007, April 2008; <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/jabe/jb-mros-2007-d.pdf>

⁴⁴ AS 2015 1389

⁴⁵ D. h. Vermögenswerte müssen aus einem Verbrechen oder aus einem qualifizierten Steuervergehen nach Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB herrühren.

Schweiz erfüllt, den Rechtsrahmen zu klären, damit der gleiche Verdachtsgrad nicht gleichzeitig unter das Melderecht und die Meldepflicht fällt. Dadurch wird auch die Wirksamkeit des Verdachtsmeldesystems verbessert.

Aufhebung der Frist für die Analyse der Meldungen durch die MROS

Für die Analyse von Meldungen gestützt auf die Meldepflicht nach Artikel 9 GwG ist eine Frist von 20 Werktagen vorgesehen (Art. 25 Abs. 5 GwG). Infolge der Aufhebung des Melderechts werden künftig alle Verdachtsfälle auf der Basis von Artikel 9 GwG gemeldet. Dadurch verschärft sich der Druck auf die MROS, diese innert 20 Tagen zu analysieren. Diese Frist trägt der Realität ferner 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. Die durchschnittliche Antwortzeit der Anfragen betrug 2016 27 Arbeitstage⁴⁶, 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 Erläuterungen oder Belegen sehr umfangreich sein (mehrere 100 Seiten). So konnte die MROS 2016 und 2017 nicht alle im Verlauf des Jahres eingegangenen Meldungen bearbeiten. 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 priorisieren⁴⁷ und rascher zu behandeln, während Meldungen mit weniger gravierendem Inhalt eine längere Bearbeitungsfrist haben werden.

1.2.5.3 Geprüfte und nicht übernommene Lösungen

Änderung der Formulierung von Artikel 9 GwG

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 vergangenen März 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. Mit der Aufhebung des Melderechts wird der Empfehlung, die der vierte Länderbericht zur Schweiz im Zusammenhang mit dem Verdachtsmeldesystem abgibt, bereits in angemessener und zufriedenstellender Weise Rechnung getragen.

Aufnahme eines neuen Melderechts in das GwG

Der Bundesrat hat ebenfalls die Möglichkeit geprüft, ein Melderecht mit einer neuen Formulierung beizubehalten, der vom Verdachtsbegriff abrückt, und dieses in das GwG aufzunehmen.

⁴⁶ Vgl. Jahresbericht der MROS 2016, Ziff. 2.3.2

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

Es hätte den Finanzintermediären ermöglicht, der MROS Fälle zu melden, bei denen sie keinen begründeten Verdacht im Sinne der Rechtsprechung von Artikel 9 GwG, sondern beispielsweise ein ungutes Gefühl oder Unbehagen bezüglich Geldwäscherei oder Vortaten zu Geldwäscherei, organisierter Kriminalität oder Terrorismusfinanzierung bei einer Geschäftsbeziehung haben.

Der Bundesrat hat aus folgenden Gründen auf diesen Vorschlag verzichtet. Erstens hätte er die Unterscheidung zwischen Meldepflicht und Melderecht nur zum Teil geklärt. Mit der Rechtsprechung zur Auslegung des Ausdrucks «begründeter Verdacht» von Artikel 9 GwG fallen alle eigentlichen Verdachtsfälle unter die Meldepflicht. Entsprechend schwierig ist es abzugrenzen, welche anderen Fälle sinnvollerweise unter das neue Melderecht fallen könnten. Eine Norm mit der Möglichkeit, der MROS ein ungutes Gefühl oder Unbehagen in Bezug auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zu melden, wäre rechtlich kaum umsetzbar, da es sich dabei nicht um rechtliche, sondern undefinierte subjektive Begriffe handelt. Zweitens würde ein solches Melderecht als «Swiss Finish» über die Anforderungen der FATF hinausgehen. Schliesslich würde es die Meldungen von potenziell geringerer Bedeutung an die MROS weiter ansteigen lassen und das Problem des Ressourcen- und Prioritätenmanagements verschärfen oder zusätzliche Ressourcen erfordern.

1.2.6 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 dem FATF-Standard bezüglich der internationalen Zusammenarbeit verbessern (Empfehlung 40). Schliesslich muss der Zugriff auf Datensammlungen im Zusammenhang mit den Verdachtsmeldungen nach Artikel 34 GwG ausgeschlossen werden, da er 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 und vermeidet den Konflikt zwischen zwei Bestimmungen des GwG.

Nationale Zusammenarbeit

Die MROS kann heute die für die Durchsetzung des GwG benötigten Informationen mit den Aufsichts- (FINMA und ESBK) und den Strafverfolgungsbehörden sowie mit 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. 29 Abs. 1^{bis} VE GwG). Dies wird die Wirksamkeit der nationalen Zusammenarbeit für die Durchsetzung des GwG verbessern.

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 weiter⁴⁸. Dieser wichtige Grundsatz der internationalen Zusammenarbeit ist in Bezug auf Informationen, die die MROS von ihren Gegenstellen im Ausland erhält und an andere Behörden nach Artikel 29 Absatz 2^{bis} (des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden) weitergibt, bereits in Artikel 29 Absatz 2^{ter} GwG verankert. In Bezug auf die Aufsichtsbehörden nach Artikel 29 Absatz 1

⁴⁸ Ziff. 3 der Interpretativnote zu FATF-Empfehlung 40 und Zusammenarbeitsgrundsätze der Egmont-Groupe unter *Financial Intelligence Units*

GwG (FINMA und ESBK) gibt es noch keine desbezügliche Bestimmung. Deshalb soll Artikel 29 Absatz 2^{ter} 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 gelten.

Das Auskunftsrecht der betroffenen Person über Daten einer ausländischen Stelle im Dossier der MROS muss im GwG ausdrücklich geregelt werden. Zu diesem Zweck soll Artikel 35 GwG mit einem neuen Absatz 1^{bis} ergänzt werden, welcher der MROS ermöglicht Informationen ausländischer Meldestellen mit deren Zustimmung betroffenen Personen mitzuteilen. Bei einer Auskunft über das Dossier muss die MROS somit das Einverständnis der Gegenstelle einholen, die ihr die Informationen erteilt hat.

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 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 in Artikel 29a GwG vorgeschlagen.

Ausgeschlossenes Auskunftsrecht über Datensammlungen im Zusammenhang mit den Meldungen oder den 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 (DSG)⁴⁹ 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 GAFI-Gesetz 2014 eingeführten Änderung von Artikel 10a Absatz 1 GwG ist das Informationsverbot der Kunden, 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 Auskunftsrecht über Datensammlungen im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen unbefristet ausgeschlossen.

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 die Auskunft über diese Datensammlungen ausgeschlossen werden. Zusätzlich soll die Sachüberschrift von Artikel 34 dem Inhalt entsprechend geändert werden.

⁴⁹ SR 235.1

1.2.7 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung

1.2.7.1 Ausgangslage

Problematik

Die Frage des Missbrauchs juristischer Personen für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist in der Schweiz und international seit einigen Jahren ins Zentrum des Interesses gerückt. Das Risiko ist nicht auf Handelsgesellschaften beschränkt. Verschiedenen in- und ausländischen Studien zufolge stellen karitative Organisationen ein besonderes Risiko für Terrorismusfinanzierung dar⁵⁰. So kann das Sammeln zu wohltätigen Zwecken als Deckmantel für Terrorismusfinanzierung dienen. Die FATF empfiehlt Transparenzvorschriften, um einen Missbrauch karitativer 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 FAFT-Länderbericht führte. Zudem wurden 2016 verschiedene Vorstösse eingereicht, welche die Transparenz, die (ausländische) Finanzierung und Kontrollmöglichkeiten von muslimischen Vereinen und Moscheen sowie damit zusammenhängende Themen zum Inhalt hatten⁵¹. Sie weisen zum Teil einen Zusammenhang mit der Transparenzproblematik der NPOs auf.

Begriff der NPO

Die FATF geht von folgender Definition der *Non Profit Organisation* (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>*»⁵². 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, sondern an steuerrechtliche Kriterien an. Der Begriff im Schweizer Steuerrecht geht über den der FATF hinaus, da er nur den gemeinnützigen Zweck ohne die Beteiligung an der Sammlung und Verteilung von Vermögenswerten berücksichtigt⁵³. 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

⁵⁰ GAFI/FATF: FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit-Organisations, 2014 (<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 > Kriminalität > Publikationen MROS); im Folgenden NPO-Bericht 2017.

⁵¹ Siehe insbesondere: 16.4130 Motion Fiala vom 16. Dezember 2016 Vereine mit internationalen Geldflüssen sind neu zwingend ins Handelsregister einzutragen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20164130>)

⁵² Interpretativnote zu FATF-Empfehlung 8, Glossar zu dieser Empfehlung

⁵³ KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 6 und 9 ff.

die Vereine. Er bemängelt folgende Lücken im Zusammenhang mit der Transparenz der NPOs. Erstens sei die Schweiz nicht in ausreichendem Mass in der Lage, Risikovereine zu identifizieren. Zweitens seien die von den Behörden ergriffenen Massnahmen zur Sensibilisierung des NPO-Sektors ungenügend⁵⁴. 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 Sanktionen im Falle von Verstössen⁵⁵. Ungenügend erscheinen der FATF auch die Transparenzmassnahmen für kleine Vereinsstrukturen, deren Risiko für Terrorismusfinanzierung nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann⁵⁶. Massnahmen in diesem Bereich sollten die Kenntnis über diese Strukturen verbessern und verhindern, dass ihre Anfälligkeit missbraucht wird⁵⁷. Die Schweiz wurde bei Empfehlung 8 insbesondere bezüglich der NPOs mit «teilweise konform» bewertet⁵⁸. Bei der vorhergehenden Länderprüfung hatte sie noch «weitgehend konform» erhalten, was auf eine Verschärfung bei der Bewertung dieser Empfehlung im Rahmen des vierten Prüfzyklus hinweist⁵⁹. Die Kritik bezüglich der kleinen Vereine hatte auch einen Einfluss auf die Bewertung der Transparenzvorschriften der juristischen Personen, deren Wirksamkeit als *moderate* (mässig) eingestuft wurde⁶⁰. 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 nach dem revidierten Standard beurteilt werden.

KGGT-Bericht über Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch NPOs

2017 gab die KGGT einen Bericht über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung durch NPOs heraus⁶¹. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die NPOs dem Risiko ausgesetzt sind, für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung missbraucht zu werden, und 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 erscheinen insbesondere NPOs, die Dienstleistungen (*Service Activities*) in Konfliktgebieten erbringen, wo dschihadistische und islamistisch-nationalistische oder ethnonationalistische Terrorstrukturen operieren und die Gefahr von Terrorakten konkret und erheblich ist⁶².

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 Mitglieder und die Finanzierung eines Vereins zu

⁵⁴ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 192

⁵⁵ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 256

⁵⁶ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 139

⁵⁷ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 188

⁵⁸ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 192

⁵⁹ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 144

⁶⁰ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 139 und 149

⁶¹ KGGT, NPO-Bericht 2017

⁶² KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 27

erhalten⁶³. 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 verpflichten⁶⁴.

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

Statistiken

Offizielle Statistiken zur Anzahl gemeinnütziger Organisationen in der Schweiz liegen nicht vor. Eine Studie von 2008 schätzt sie auf rund 90 000⁶⁵. Am 1. Januar 2018 waren 17 141 Stiftungen und 9117 Vereine im Handelsregister eingetragen⁶⁶, 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 und/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 anderen Vereine müssen nur über die Einnahmen und Ausgaben und die Vermögenslage Buch führen.
- Revisionsstelle: Nur Vereine ab einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung (siehe obenstehende Kriterien) sind revisionspflichtig (Art. 69b ZGB). Die Stiftungen sind mit Ausnahme der Familienstiftungen und kirchlichen Stiftungen (Art. 87 Abs. 1^{bis} 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 ist⁶⁷.

⁶³ KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 36

⁶⁴ KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 37

⁶⁵ Vgl. Bernd Helmig et al.: Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Non-profit 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.

⁶⁶ Statistiken des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister (zefix.ch > Publikationen EHRA > Statistiken).

⁶⁷ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 24. August 2005 über die Revisionsstelle von Stiftungen; SR **211.121.3**

- Aufsicht: Während die Stiftungen grundsätzlich unter Aufsicht einer Verwaltungsbehörde stehen (Art. 84 ZGB)⁶⁸, 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 oder Direktor). Anders als die meisten ausländischen Rechtsordnungen sieht das Schweizer Recht keine generelle Pflicht zur Veröffentlichung des Abschlusses 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 Spender von NPOs.

1.2.7.2 Umsetzung

Ziele, Inhalt und Geltungsbereich

Mit der vorgeschlagenen Reform sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Minimieren des Risikos, dass Schweizer Vereine für Zwecke der Terrorismusfinanzierung 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;
- 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 an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligt sind, ähnlichen Transparenzvorschriften wie andere juristische Personen unterstellen. Für diese Vereine sollen die folgenden bereits für Stiftungen und Handelsgesellschaften geltenden Pflichten gelten:

- Eintragung ins Handelsregister
- Bezeichnen eines Vertreters mit Wohnsitz in der Schweiz (gilt nicht für Stiftungen)
- Führen 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 an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken aus dem oder ins Ausland beteiligt sind, weil diese Art Tätigkeit ein besonderes Risiko aufweist. Darunter fallen Situationen, bei denen die Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten im Ausland stattfindet. 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. Indem kleinere Vereine, die keine besonderen Risiken für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei aufweisen, weiterhin nicht eintragungspflichtig sind, schlägt der Entwurf eine angemessene Lösung vor, die Auswirkungen auf die Attraktivität der Schweiz für Vereine minimiert.

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

⁶⁸ Die kirchlichen Stiftungen sind der kircheninternen Aufsicht unterstellt. Der Aufsichtsbehörde sind Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen hingegen nicht unterstellt (Art. 87 ZGB).

des Berichts) in das Gesetz aufzunehmen. Insbesondere wird auf eine Aufzählung der Tätigkeiten oder Länder verzichtet, die von den Bestimmungen ausgenommen würden. Zwar ist der Verein, der den Bau einer Oper in Frankreich finanziert, nicht dem gleichen Risiko wie der Verein, welcher Hilfe für die Zivilbevölkerung in Syrien bietet, ausgesetzt. Die Risikoeinschätzung ändert sich jedoch laufend und macht gesetzlich festgelegte Unterscheidungen schwierig. Durch die Delegationsnorm im Entwurf können Kriterien zur Identifikation von Missbrauchsrisiken auf Verordnungsebene ausgestaltet werden. Die Verordnung kann regelmässig an die internationale Entwicklung angepasst werden. 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 Eintragungspflicht 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 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 Vereinigungsfreiheit⁶⁹ 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 solche, die hauptsächlich an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligt sind. Dadurch wird die Prävention, Erkennung und Repression von Missbrauch gefördert. Vereine, deren Risiko als erhöht eingestuft wird, werden gesamtschweizerisch erfasst. Es kann auf Informationen über ihre Vertreter, ihren Sitz und ihren Zweck zugegriffen werden. Die Kontrollen des Handelsregisters bei der Eintragung und Einreichung der Belege werden die Qualität der verfügbaren Informationen verbessern. Die vorgeschlagene Massnahme wird auch das Vertrauen der Öffentlich-

⁶⁹ SR 101

keit stärken, dass den Vereinen zur Verfügung gestellte Mittel den richtigen Empfängern zu- kommen 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 vorsieht⁷⁰. Die betroffenen Vereine müssen ein Verzeichnis mit Namen und Adresse ihrer Mitglieder so führen, dass in der Schweiz jederzeit darauf zugegriffen werden kann, und die Eintragsbelege 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. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird die Konformität des Vereinsrechts mit den Empfehlungen der FATF verbessert.

3. Pflicht zu einer Vertretung in der Schweiz

Anders als die anderen durch das OR⁷¹ 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 erschwert⁷².

Die Pflicht zu einer Vertretung mit Wohnsitz in der Schweiz und dem Zugang zum Mitgliederverzeichnis garantiert den Behörden, dass bei einem allfälligen Verfahren gegen den Verein eine natürliche Person einvernommen werden und diese Informationen liefern kann, ohne internationale Rechtshilfe in Anspruch nehmen zu müssen. 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 sind⁷³.

⁷⁰ Art. 686 OR für Aktiengesellschaften, Art. 790 OR für Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Art. 837 OR für Genossenschaften

⁷¹ Art. 718 Abs. 4, 814 Abs. 3 und 898 Abs. 2 OR

⁷² 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.

⁷³ FATF-Empfehlung 24 sowie die Kriterien 24.4, 24.10 und die Fussnote Seite 51 der Bewertungsmethode der FATF von 2013; <http://www.fatf-gafi.org> > Publications > Mutual Evaluations

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 – die Sammlung und Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken – zu regulieren. Denkbar wären öffentlich-rechtliche Massnahmen zur Vereinheitlichung der Vorschriften in den Kantonen und zur Unterstellung dieser Art Tätigkeit unter 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 die Koordination zwischen Bundes- 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 werden⁷⁴. 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. 1.3.2) 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 Geldwäscherei übertragen. Zudem würde sie eine Koordination zwischen Bundes- 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 unterstellen⁷⁵. 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 ist⁷⁶. 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 der 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, so scheint der erwartete Nutzen die zu erwartenden Aufwendungen nicht zu rechtfertigen. Die Lösung wurde deshalb nicht berücksichtigt.

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 10 Millionen, Umsatz von 20 Millionen, 50 Vollzeitstellen). Bei der Terrorismusfinanzierung geht es oft um deutlich kleinere Beträge. Die Bilanzsumme und der Umsatz sind daher keine

⁷⁴ Vgl. Art. 56 Bst. g Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR **642.11**) und Art. 23 Abs. 1 Bst. f Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR **642.14**)

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 4. Länderbericht zur Schweiz, S. 94

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 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 seien von der Aufsichtsbehörde befreit, die Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle (Art. 83b ZGB). Das Ziel 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 Empfängern zukommen. Die Massnahme würde zur Transparenz und Aufsicht der kleinen Vereinsstrukturen beitragen, deren Terrorismusfinanzierungsrisiko 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 übertrieben 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 Vorlage vorgesehene Eintragungspflicht ins Handelsregister für Risikovereine neu auch eine Pflicht zur Buchführung (Art. 957 OR) nach sich zieht, können die Finanzintermediäre bei Vereinen, mit denen sie eine Geschäftsbeziehung aufnehmen oder bereits unterhalten, von diesen verlangen darauf zuzugreifen, wenn sie dies für nötig erachten. Aus Sicht des Risikomanagements der Finanzintermediäre ist die Einführung einer Pflicht zur Veröffentlichung der Jahresabschlüsse somit nicht erforderlich. Insofern keine explizite diesbezügliche Anforderung der FATF besteht, insofern 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 um die Gleichbehandlung der Rechtsformen zu wahren, sind keine zusätzlichen Massnahmen in diesem Bereich erforderlich.

1.2.8 Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen

1.2.8.1 Ausgangslage

Im EMKG fallen Altedelmetalle unter den Begriff Schmelzgut (Art. 1 Abs. 3 Bst. b und c EMKG). Dazu gehören u. a. zu entsorgender (Alt-)Schmuck sowie Fabrikationsabfälle zur Wiedergewinnung. Der Handel mit solchen Waren ist insofern heikel, als dass sie (auch Diebesgut) auf einfache Weise monetär verwertet werden können. Inhaber einer Schmelzbewilligung

unterliegen bereits heute weitgehenden Sorgfaltspflichten aus dem EMKG. Zudem gelten sie i.S. des GwG als Finanzintermediäre und unterliegen damit den entsprechenden Regularien. Altedelmetallankäufer, die in der Schweiz Waren ankaufen und diese zur Aufarbeitung ausführen, unterliegen 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 gegebenen 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 2008⁷⁷ keinerlei Restriktionen mehr vor. Dem GwG ist einzig die Handelstätigkeit mit Bankedelmetallen und Münzen unterstellt (Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 Bst. a, b und e GwV). Daneben sieht dieses auch Sorgfaltspflichten 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 Ankaufaktionen veräussern; diese gelten aber nicht als Händlerinnen oder Händler im Sinne vom 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; im Gegenteil 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 Inhaber von Schmelzbewilligungen heute kein Altgold von Altedelmetallankäufern mehr an, da diese die geforderten Nachweise über die Herkunft der Waren nicht erbringen können. Daraus kann gefolgert werden, dass die betroffenen Ankäufer ihre aufgekauften Altgoldwaren zur Weiterverarbeitung exportieren; hier bestehen ein Risiko sowie eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Geldwäschereiproblematik. 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 Altgolds mit den Prüfern während ihrem Besuch in der Schweiz diskutiert. Obwohl diesbezüglich keine ausdrückliche Empfehlung an die Schweiz im Länderbericht besteht, waren die 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.

1.2.8.2 Vorgeschlagene Lösung

Der vorgeschlagene Kontrollmechanismus zielt darauf ab, den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetall einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Damit soll sichergestellt werden, dass die in der Schweiz tätigen Ankäufer elementare Voraussetzungen erfüllen und in einem öffentlichen Register erfasst werden. Den Bewilligungsinhabern werden so dieselben Sorgfalts- und Dokumentationspflichten wie den Inhabern von Schmelzbewilligungen übertragen.

Die Sorgfaltspflicht verlangt u. a. die Identifikation 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 Inhaber einer Ankaufsbewil-

⁷⁷ Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren; AS **2008** 2265.

ligung ihr bestehendes Internes Kontrollsystem (IKS) möglichst ohne Aufwand anpassen können. Somit sollen in diesem Zusammenhang lediglich die unabdingbaren Mindestvoraussetzungen legiferiert werden.

Für Ankäufe von Altgold müssen die Bewilligungsinhaber jederzeit in der Lage sein, bzgl. solcher Transaktion gegenüber den legitimierten Behörden die folgenden Unterlagen in nützlicher Frist vorweisen zu können:

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

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

Der vorgesehenen Bewilligungspflicht werden alle gewerbsmässigen Ankäufer von Altedelmetall unterstellt. Dazu zählen beispielsweise Edelmetallhändler, Bijoutiers, Goldschmiede, Pfandleihanstalten und weitere. Gewerbsmässigkeit liegt vor, wenn der Ankauf kontinuierlich erfolgt und erwerbswirtschaftlichen Charakter hat, wobei es unerheblich ist, ob er haupt- oder nebenwirtschaftlich betrieben wird.

Vor dem Hintergrund, dass den Inhabern einer Schmelzbewilligung bereits durch das EMKG bzw. GwG griffige Sorgfaltspflichten auferlegt wurden, sollen diese nicht unter die neue Regelung fallen, wenn sie Altedelmetallen ankaufen. Ebenfalls ausserhalb des Regulierungsfokus liegen der Handel mit Bankedelmetallen sowie weitere Transaktionen, die im GwG bereits reguliert sind.

Die Ausführungsbestimmungen zum Ankauf von Schmelzgut werden in der EMKV geregelt.

1.2.8.3 Sicht der Industrie

Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) führte am 18. September 2017 in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) eine Sitzung durch mit den Vertretern des Schweizerischen Uhrenverbandes, dem Verband der Schweizer Goldschmiede und Uhrenfachgeschäfte sowie dem Schweizer Verband der Edelmetallhersteller und -händler⁷⁸. Das Ziel bestand u. a. darin, mit den Angehörigen dieser Interessensgruppen die Einführung einer Ankaufsbewilligung für Altedelmetall – insbesondere Altgold – zu erörtern.

Die mit einer Bewilligung für Altedelmetallankäufe vorgesehene Einführung einer Dokumentationspflicht wird als nicht notwendig erachtet, da diese von den grossen Marktteilnehmern bereits umgesetzt werde. Um jedoch eine Handhabe zu erhalten gegen unseriöse Ankäufer von Altedelmetallen, die im Rahmen von temporär veranstalteten Ankaufsbörsen agieren, stellt man sich grundsätzlich nicht gegen die Einführung einer solchen Pflicht. Voraussetzung sei jedoch, dass diese mit den bestehenden Mitteln pragmatisch erfolgen könne, ohne dass ein bürokratischer Mehraufwand entstünde.

1.3 Rechtsvergleich

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

Die Richtlinie 2015/849 des europäischen Parlaments und des Rates hat die Empfehlung 22 der FATF bezüglich Beratungsdienstleistungen im Zusammenhang mit der Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer 3 Buchstabe b umgesetzt. Diesbezüglich wurden diverse europäische Staaten verglichen. Zu den betrachteten Ländern

⁷⁸ Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP)

zählen Deutschland, das Vereinigte Königreich, Luxemburg, Frankreich, Österreich, Liechtenstein, Belgien, Spanien, Italien und die Niederlande. Alle genannten Staaten, mit Ausnahme von den Niederlanden, haben eine entsprechende Bestimmung ins nationale Recht integriert.

1.3.2 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 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, obligatorisch 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.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Geldwäschereigesetz

Art. 2 Abs. 1 Bst. c

Artikel 2 wird um den Buchstaben c erweitert. Der neue Buchstabe weitet den Geltungsbereich des GwG auf spezifische Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Gesellschaftsstrukturen 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 Kategorie geschaffen. Um alle Berufsgruppen gleich zu behandeln wird ein tätigkeitsbezogener Ansatz gewählt. Es werden in der Folge alle natürlichen und juristischen Personen erfasst, welche Geschäfte gemäss Ziffer 1 bis 5 vorbereiten oder tätigen. Des Weiteren löst, in selber Weise wie bei den Finanzintermediären und den Händlerinnen und Händlern, lediglich die gewerbliche Erbringung der Dienstleistung Sorgfaltspflichten aus. Da sowohl das Vorbereiten als auch das Tätigen der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c genannten Tätigkeiten vom Geltungsbereich erfasst sind, sind Sorgfaltspflichten beispielsweise bereits bei der Erstellung eines entsprechenden Konzepts

einzuhalten. Vom Begriff des Vorbereitens nicht erfasst werden Hilfspersonen, wie diese sinngemäss für Finanzintermediäre in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b GwV beschrieben werden. Hilfspersonen gelten als Personen, die von der Beraterin oder vom Berater sorgfältig ausgewählt wurden, deren oder dessen Weisungen und Kontrolle unterstehen, in die organisatorischen Massnahmen gemäss Artikel 8d VE GwG mit einbezogen werden und entsprechend aus- und weitergebildet werden. Sie handeln ausserdem ausschliesslich im Namen und auf Rechnung der Beraterin oder des Beraters, werden von der Beraterin oder dem Berater und nicht vom Endkunden entschädigt und haben mit der Beraterin oder dem Berater über die Einhaltung der vorstehenden Anforderungen eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen.

Ziffer 1 erfasst das Vorbereiten oder Erbringen von Dienstleistungen bezüglich der Gründung, Führung oder Verwaltung von Gesellschaften oder Trusts. Unter Gründung sind alle Handlungen zu subsumieren, welche in der rechtlichen Entstehung einer Gesellschaft 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 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, 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 und Verkauf von Gesellschaften gemäss Ziffer 1 erfasst.

Ziffer 4 enthält die Überlassung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für Gesellschaften und 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. Dabei tritt eine Drittperson an Stelle des eigentlichen Anteilseigners gegenüber einer Gesellschaft auf und lässt sich im entsprechenden Register eintragen. Eine Beraterin oder ein Berater lässt sich beispielsweise im Namen eines Aktionärs ins Aktienregister der Aktiengesellschaft eintragen. 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, welche Einsicht ins Aktionärsregister 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, weshalb der Geltungsbereich hier auf im Ausland domizilierte Gesellschaften eingeschränkt ist. Nichtsdestotrotz besteht die Möglichkeit, dass eine Schweizer Beraterin oder ein Schweizer Berater eine solche Funktion für ihren oder seinen Kunden bei einer ausländischen Gesellschaft wahrnehmen kann.

Der Geltungsbereich gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c verfolgt einen risikobasierten Ansatz. Es bestehen in der Folge Unterschiede, ob die Dienstleistung bezüglich Gesellschaften in der Schweiz oder im Ausland erbracht wird. Während im Ausland alle Gesellschaften vom Geltungsbereich erfasst werden, lösen innerhalb der Schweiz nur Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sitzgesellschaften Sorgfaltspflichten aus. Bezüglich des Begriffs Sitzgesellschaften wird auf die langjährige Praxis der FINMA verwiesen. Eine entsprechende Definition ist in Artikel 2 Buchstabe a GwV-FINMA festgehalten. Bei

Sitzgesellschaften handelt es sich folglich und gemäss aktueller Definition in der Verordnung um juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmen und ähnliche Verbindungen, welche 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 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 vom 1. Juli 1985⁷⁹ über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung (Übereinkommen).

Art. 4 Abs. 1 erster Satz

Der Wortlaut von Artikel 4 des Gesetzesvorentwurfs verlangt neu ausdrücklich, dass mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen und die erhaltenen Angaben zu verifizieren sind. Der Titel des Artikels bleibt unverändert. Der Wortlaut allerdings wird dahingehend angepasst, dass die Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person als explizite Pflicht aufgeführt wird. Dass die Feststellungspflicht eine materielle Verifizierung bedingt, wurde von der Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 305^{ter} StGB bereits seit geraumer Zeit präzisiert⁸⁰. Das entsprechende Urteil besagt, dass wer sich mit den vom Kunden gelieferten Erklärungen bezüglich der wirtschaftlich berechtigten Person zufrieden gibt und trotz Ungereimtheiten nicht weiter abklärt, die Identität des wirtschaftlich Berechneten nicht festgestellt und seine Sorgfaltspflicht verletzt hat. Der Gesetzesvorentwurf schlägt vor, eine explizite gesetzliche Grundlage für eine bereits implizit bestehende Pflicht zu schaffen. Damit wird der Kritik des vierten Länderberichts zur Schweiz begegnet und gleichzeitig Rechtssicherheit geschaffen. Die Finanzintermediäre haben die Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person kritisch zu hinterfragen und mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt Massnahmen zu ergreifen, um sich über deren Plausibilität zu vergewissern. Dabei haben sie 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.

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 gegebenenfalls zu aktualisieren. Dabei ist ein risikobasierter Ansatz anzuwenden. Es wird eine ähnliche Formulierung wie in Artikel 6 Absatz 1 zweiter Satz GwG vorgeschlagen.

Die Bezeichnung «Belege» wird verwendet, um die Kohärenz mit Artikel 7 GwG sicherzustellen. Der Begriff ist aber nicht restriktiv auszulegen. Er umfasst die verschiedenen Unterlagen, Angaben und Daten allgemein, die im Rahmen der Sorgfaltspflichten erfasst werden. Das vom Finanzintermediär erstellte Kundenprofil insgesamt fällt unter diesen Oberbegriff. Ausweiskopien und ausgefüllte Kundenformulare sowie handschriftliche oder elektronische Notizen oder

⁷⁹ SR 0.221.371

⁸⁰ BGE 125 IV 139, Erwägung 4

Anmerkungen des Finanzintermediärs im Kundendossier fallen ebenfalls unter diese Bezeichnung. Dass das für die ursprüngliche Identifizierung der Vertragspartei verwendete Dokument zum Zeitpunkt der Überprüfung nach Artikel 7 Absatz 1^{bis} VE GwG abgelaufen ist, impliziert nicht zwingend die Erneuerung der Identifizierung, wenn sich die relevanten Daten zur Identität des Kunden seither nicht geändert haben.

Anders als in Artikel 5 GwG beschränken sich die zu aktualisierenden Daten nicht zwingend auf die Identifizierung 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 Kunden auf ihre Aktualität überprüft. Die Frequenz variiert je nach Risikokategorie, der die Kundin oder der Kunde angehört. Eine Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko wird eine häufigere Überprüfung erfordern 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 jeweiligen Zeitpunkt geltenden Regeln erfolgen. Bei einer Änderung der Regeln zwischen dem Zeitpunkt, als 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, müssen sie unter Berücksichtigung der geltenden neuen Regeln auf den neuesten Stand gebracht werden.

Art. 8a Abs. 4^{bis} 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^{bis} in den Buchstaben a und b 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, welche typischerweise zum Verkauf an Endkunden vorgesehen sind, vom Geltungsbereich ausnimmt. In diesem Zusammenhang ist die Definition der vom Geltungsbereich erfassten Edelmetalle und Edelsteine wie im Folgenden erläutert massgeblich. Gemäss Absatz 5 bezeichnet der Bundesrat die Edelmetalle und Edelsteine nach Absatz 4^{bis}. Eine entsprechende Umschreibung der Begriffe wird folglich in die GwV aufgenommen.

Bezüglich Edelmetalle stützt sich der Gesetzesvorentwurf 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:

- Edelmetallwaren⁸¹: Fertig verarbeitete Edelmetallprodukte wie beispielsweise Schmuckstücke oder Statuetten.
- Mehrmetallwaren⁸²: Waren, die aus Edelmetallen mit einem gesetzlichen Feingehalt und unedlen Metallen zusammengesetzt sind, wie beispielsweise Gold mit einem Feingehalt von 750 vermischt mit Stahl.
- Halbfabrikate⁸³: Zur Herstellung von Waren bestimmte Produkte wie Platten, Drähte, Rohre, Profile und vorgearbeitete Stücke mit einem gesetzlichen Feingehalt.
- Schmelzgut⁸⁴: 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.
- Schmelzprodukte⁸⁵: 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 Endkunde handelt, werden Halbfabrikate, Schmelzgut und Schmelzprodukte grundsätzlich nicht an Endkunden verkauft. Vom Geltungsbereich des Artikels 8a Absatz 4^{bis} Buchstabe a VE GwG erfasst werden in der Folge Personen, welche mit Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfabrikaten, Schmelzgut und Schmelzprodukten handeln.

Bezüglich Edelsteine besteht keine Schweizer Legaldefinition. Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes sollen grundsätzlich jene von den teuersten in der Schweiz gehandelten Steine 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 als auch in Verbindung mit Schmuckstücken und ähnlichen Produkten gehandelt. Gemäss den Regeln zum Zolltarif handelt es sich bei Steinen, welche noch nicht in einem Endprodukt verarbeitet wurden, um weder aufgereichte, noch montierte oder gefasste Steine. Die Begriffe gemäss Zolltarif werden international verwendet. Vom Geltungsbereich des Artikels 8a Absatz 4^{bis} Buchstabe b VE GwG erfasst werden in der Folge Personen, welche mit Rubinen, Saphiren, Smaragden und Diamanten in weder aufgereichter, noch montierter oder gefasster Form handeln.

1b. Abschnitt: Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater

Art. 8b Sorgfaltspflichten

Das GwG wird mit dem neuen Abschnitt «1b. Abschnitt: Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater» ergänzt. Artikel 8b beinhaltet die entsprechenden Sorgfaltspflichten, die durch die Beraterinnen und Berater einzuhalten sind. Die Sorgfaltspflichten umfassen neben der Identifizierungspflicht und der Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person ebenfalls Dokumentationspflichten und Abklärungspflichten. Die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person gemäss Absatz 1 Buchstabe b umfasst beispielsweise im Rahmen der Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften die Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung an der Gesellschaft gemäss Artikel 2a Absatz 3 GwG, 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 Geschäfts gemäss Absatz 2 ist des Weiteren in jedem Fall vorzunehmen und nicht nur wenn dieses ungewöhnlich oder verdächtig erscheint. Bezüglich der einzelnen

⁸¹ Art. 1 Abs. 4 EMKG

⁸² Art. 1 Abs. 5 EMKG

⁸³ Art. 52 Abs. 2 EMKV

⁸⁴ Art. 1 Abs. 3 EMKG

⁸⁵ Art. 1 Abs. 2 EMKG

Pflichten wird sinngemäss auf die jeweils bereits für Finanzintermediäre bestehende Norm im Geldwäschereigesetz verwiesen. Die Sorgfaltspflichten sind in der Geldwäschereiverordnung zu konkretisieren.

Art. 8c Scheitern der Erfüllung der Sorgfaltspflichten

Kann der Beratende die Sorgfaltspflichten nicht wie vorgeschrieben erfüllen, darf er das Geschäft nicht durchführen oder hat dieses abbrechen. Diese Pflicht wird mit Artikel 8c explizit im Gesetz festgehalten.

Art. 8d Organisatorische Massnahmen

Analog zur Bestimmung in Artikel 8 GwG betreffend die Finanzintermediäre wird vorgeschlagen mit Artikel 8d ebenfalls für Beraterinnen und Berater eine entsprechende Pflicht einzuführen. Zu den organisatorischen Massnahmen gehören eine genügende Ausbildung der mit Sorgfaltspflichten betrauten Personen sowie interne Kontrollen. Alle mit der Einhaltung von Sorgfaltspflichten betrauten Personen müssen folglich über das nötige Wissen zur Umsetzung dieser Pflichten verfügen und es sind interne Stichproben zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten durchzuführen. Dadurch wird intern die korrekte Einhaltung der Sorgfaltspflichten sichergestellt und überwacht.

Art. 9a, 10 Abs. 1 und 10a Abs. 1 erster Satz

Mit der Aufhebung des Melderechts wird der Verweis auf Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB aus diesen Bestimmungen entfernt.

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

Bei den parlamentarischen Debatten zum GAFI-Gesetz 2014 wurde auf Wunsch des Gesetzgebers 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. Dies soll nun durch die Nennung der Händlerinnen und Händler im französischen und italienischen Text korrigiert werden.

Art. 10b Ablehnung oder Abbruch der Geschäftsbeziehung

Der Gesetzesvorentwurf sieht im Zusammenhang mit den Dienstleistungen der Beraterinnen und Berater weder eine Meldepflicht noch ein Melderecht vor. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen im Rahmen der Pflichten bei Geldwäschereverdacht eine neue Bestimmung für Beraterinnen und Berater einzuführen, welche eine verträglichere Lösung für die Branche darstellt. Artikel 10b sieht entsprechend vor, dass die Beraterin oder der Berater das Geschäft abzulehnen oder abbrechen hat, wenn sie oder er weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass das vom Kunden gewünschte Geschäft im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation steht. Gleichzeitig steht der Beraterin oder dem Berater in einem solchen Fall jederzeit die Möglichkeit zur Strafanzeige wegen Geldwäscherei, der entsprechenden Vortat, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation an die Polizei offen. Von dieser hat sie oder er aufgrund einer eigenen Interessenabwägung ebenfalls immer dann Gebrauch zu machen, wenn der Verdacht erst nach der erbrachten Dienstleistung entstehen sollte. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich eine Beraterin oder ein Berater, welche/r eine Geschäftsbeziehung trotz dem Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung aufnimmt oder weiterführt, grundsätzlich auch der Gehilfenschaft zur Geldwäscherei gemäss Artikel 305^{bis} StGB oder zur Finanzierung des Terrorismus gemäss 260^{quinquies} StGB strafbar machen kann. Mit der Bestimmung wird de facto die Erbringung der Dienstleistungen mit einem vermutungsweisen Bezug zu Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation untersagt. Dadurch soll ein sauberer

Finanzplatz Schweiz sichergestellt werden.

Art. 11 Abs. 2 und 11a Abs. 1

Mit der Aufhebung des Melderechts wird der Verweis auf Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB aus diesen beiden Bestimmungen entfernt. In Artikel 11 Absatz 2 wird der Verweis «Finanzintermediäre, die Meldung nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB erstatten» gestrichen. Ausserdem wird vorgeschlagen Artikel 11 Absatz 2 sinngemäss auf die Revisionsunternehmen, die guten Glaubens eine Meldung nach Artikel 15 Absatz 5 an die MROS oder eine Anzeige nach Artikel 15 Absatz 6 an das EFD erstatten, auszuweiten. Damit wird im GwG ein expliziter Straf- und Haftungsausschuss auch für die Revisionsunternehmen festgehalten und sichergestellt, dass diese aufgrund einer Meldung oder Anzeige nach Artikel 15 nicht negative Konsequenzen zu befürchten haben.

Art. 15 Sachüberschrift sowie Abs. 1-4 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 um die neue Kategorie ergänzt. In der Folge haben auch Berater und Beraterinnen ein Revisionsunternehmen zu beauftragen. Diese hat Prüfungen bezüglich der sorgfaltspflichtrelevanten Dossiers durchzuführen. Gänzlich neu ist die Bestimmung in Absatz 6, welche lediglich auf Beraterinnen und Berater Anwendung findet. Absatz 6 sieht eine Anzeigepflicht für das Revisionsunternehmen vor, wenn diese feststellt oder den begründeten Verdacht hat, dass die Beraterin oder der Berater die Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung gemäss Artikel 10b VE GwG verletzt. In diesem Fall hat das Revisionsunternehmen eine Strafanzeige wegen der Verletzung von Artikel 10b an den Strafrechtsdienst des EFD zu erstatten. Die Verletzung von Artikel 10b wird gemäss Artikel 39 VE GwG bestraft. Da für Beraterinnen und Berater keine Aufsichtsbehörde besteht, welche die Prüfberichte sichtet, wird mit der Anzeigepflicht die Wirksamkeit der Prüfungen sichergestellt und im Endeffekt gewährleistet, dass keine Beratungen im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder kriminellen Organisationen erbracht werden.

Im Sinne einer Bereinigung wurde der Text von Artikel 15 ausserdem wie folgt angepasst: Der Begriff der «Revisionsstelle» wurde durch «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 und keine Revisorinnen und Revisoren nach Artikel 5 des Revisionsaufsichtsgesetzes vom 16. Dezember 2005⁸⁶ (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 der Revisionsaufsichtsverordnung RAV⁸⁷). Es wird festgehalten, dass Einzelunternehmen als Revisionsunternehmen qualifiziert sind (Art. 2 Bst. b RAG). Dadurch, dass ein Revisionsunternehmen vorliegt, kann eine bessere Qualität der Dienstleistungen gewährleistet werden, insofern als Revisionsunternehmen über ein Qualitätssicherungssystem verfügen müssen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. RAG und 9 Abs. 1 RAV). Eine entsprechende Anpassung von Artikel 22 der GwV wird ebenfalls erfolgen.

⁸⁶ SR 221.302

⁸⁷ SR 221.302.3

Art. 23 Abs. 5 und 6

Die Frist von 20 Arbeitstagen für die Analyse der Meldungen durch die MROS in Absatz 5 wird aufgehoben. Das Gesetz sieht künftig keine Frist für die Durchführung der Analyse mehr vor. Die MROS wird jedoch darauf achten, ihre Analysen so rasch wie möglich und unter interner Priorisierung gravierender Verdachtsmeldungen durchzuführen. Die Pflicht der MROS, den Finanzintermediär über die Weiterleitung der Meldung an eine Strafverfolgungsbehörde zu informieren, bleibt aber bestehen, da diese Mitteilung die allfällige Sperrung der Vermögenswerte auslöst (vgl. Art. 10 Abs. 1 GwG). Absatz 6, der Meldungen nach dem Melderecht betrifft, wird aufgehoben.

Art. 29 Abs. 1^{bis} und 2^{ter}

Mit Absatz 1^{bis} wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit die MROS und die SRO einander im Rahmen der Amtshilfe die Auskünfte erteilen können, die sie für die Durchsetzung 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 Aufgabe⁸⁸. 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 der MROS Auskünfte erteilen. Der Austausch ist nur insoweit begrenzt, als die Auskünfte für die Durchsetzung des GwG benötigt werden müssen.

Die MROS als Verwaltungsbehörde, die *Financial Intelligence* produziert, kann in- oder ausländischen Behörden grundsätzlich nur Auskünfte erteilen, mit diesen aber keine Unterlagen austauschen (vgl. Art. 30 Abs. 3 und Art. 29 Abs. 2^{bis} GwG; vgl. aber Art. 23 Abs. 5 GwG betreffend die Meldungen nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG). Der Austausch mit den SRO ist deshalb bewusst auf Auskünfte beschränkt.

Absatz 2^{ter} 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^{ter} nur die Weitergabe an die Behörden gemäss Absatz 2, das sind die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, ohne FINMA oder 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.

Der Grundsatz der vorgängigen ausdrücklichen Zustimmung der erteilenden Stelle muss auch bei einer Weitergabe an Dritte gelten, die keine eigentliche (öffentliche) Behörde darstellen. Deshalb ist auch ein ausdrücklicher Verweis auf die SRO gemäss Absatz 1^{bis} in Absatz 2^{ter} aufzunehmen.

Art. 29a Abs. 2^{bis}

Die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, 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

⁸⁸ BGE 2C-887/2010 vom 28. April 2011, Erwägung 9.3

Informationen beschafft.

Dieser Kanal ist insofern von grosser Bedeutung, als Vortaten mehrheitlich im Ausland begangen werden⁸⁹. Das Einholen von Informationen bei den Meldestellen 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 auferlegt⁹⁰. 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 Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)⁹¹ 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 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, 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^{bis} in Artikel 29a ins 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^{ter} GwG (Zustimmung der ausländischen Meldestelle zur Informationsweitergabe) hergestellt.

Art. 34 Sachüberschrift sowie Abs. 1 und 3

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

Sachüberschrift

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

⁸⁹ KGGT, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 4

⁹⁰ Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 27. Juni 2012, BBl 2012 6941, hier 6954-6955.

⁹¹ SR 312.0

Abs. 1 und 3

Die Vorschrift separat geführter Datensammlungen von Absatz 1 muss explizit auf die Unterlagen im Zusammenhang mit Anfragen der MROS nach Artikel 11a GwG erweitert werden.

Gemäss Artikel 11a GwG kann die MROS bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen für die Analyse der Verdachtsmeldungen einholen. Gemäss Artikel 11a Absatz 4 unterstehen diese Finanzintermediäre dem Informationsverbot nach Artikel 10a Absatz 1 GwG.

Holt die MROS also beim meldenden Finanzintermediär selbst zusätzliche Informationen ein, gehören diese Unterlagen zum Meldedossier nach Absatz 1. Für diese schliesst Artikel 34 Absatz 3 GwG das Auskunftsrecht betroffener Personen im Sinne von Artikel 8 DSGVO – derzeit befristet – aus. Verlangt die MROS hingegen bei einem anderen als dem meldenden Finanzintermediär zusätzliche Informationen nach Artikel 11a Absatz 2 GwG, gehören diese Unterlagen nicht zum Meldedossier nach Absatz 1; somit ist Artikel 34 Absatz 3 GwG nicht anwendbar. Verlangt die betroffene Person Auskunft darüber, ist die Rechtslage des Finanzintermediärs unklar: Einerseits ermächtigt ihn Artikel 34 GwG nicht, der betroffenen Person die Auskunft zu verweigern. Gibt der Finanzintermediär dem Gesuch der betroffenen Person aber statt, 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 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 Absatz 3 soll eine ähnliche Rechtsunsicherheit beseitigt werden. Seit dem 1. Januar 2016 gilt das Informationsverbot von Artikel 10a Absatz 1 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 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 bei den 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 seitens einer Strafverfolgungsbehörde ist. Die betroffene Person erfährt dann nicht nur von der Existenz einer Verdachtsmeldung sie betreffend, 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 dem Kunden Auskunft über ein Meldedossier bei der MROS, offenbart er die Verdachtsmomente gegen ihn. Der Kunde könnte die Geschäftsbeziehung daraufhin wegen des gestörten Vertrauensverhältnisses auflösen. In selteneren Fällen könnten 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 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 von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung – erfüllt ist, müssen die Finanzintermediäre aber ohne

Angst vor Kundenverlust oder anderen Unannehmlichkeiten Meldung erstatten können.

Nach Auffassung des Bundesrats ist deshalb eine formelle Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a GwG, die das Auskunftsrecht über die separat geführten Datensammlungen nach Artikel 34 Absatz 1 GwG jederzeit ausschliesst, durch das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gerechtfertigt.

Art. 35 Abs. 1^{bis}

Der Informationsaustausch zwischen den nationalen Meldestellen (*Financial Intelligence Units*, FIUs) beruht auf den Grundsätzen der Egmont-Gruppe. Der Bundesrat hat bereits dargelegt, dass sich die Meldestellen an die Bedingungen halten müssen, die ihnen die ausländische Partnerstelle hinsichtlich der Verwendung auferlegt⁹². Die FATF-Standards haben explizit gewisse Grundsätze der Egmont-Gruppe übernommen, wie die Notwendigkeit der vorgängigen Zustimmung der erteilenden Meldestelle für die Weitergabe von Informationen an Dritte.

Macht eine betroffene Person bei der MROS das Auskunftsrecht geltend, sieht das GwG bisher bei Informationen von ausländischen Partnerstellen keine besonderen Bedingungen vor. Normalerweise verbieten die von den ausländischen Meldestellen für die Verwendung festgelegten Bedingungen ausdrücklich die Kenntnisnahme durch die betroffene Person. Unter besonderen Umständen⁹³ und in Absprache mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ist es schon vorgekommen, dass die MROS die Zustimmung der jeweiligen ausländischen Meldestelle einholte, um der betroffenen Person den Inhalt der damals erteilten Informationen mitzuteilen. Wenn die ausländische Meldestelle nichts dagegen hatte, konnten die betroffenen Personen informiert werden.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, das Auskunftsrecht bei Informationen, die von einer ausländischen Meldestelle stammen, nicht systematisch allein deshalb zu verweigern, weil die erteilende Stelle die Weitergabe an die betroffene Person zum Zeitpunkt der Übermittlung verboten hat. Stattdessen will der Bundesrat die Mitteilung an die betroffene Person ermöglichen, wenn die ausländische Meldestelle dieser ausdrücklich zustimmt. Bei Auskunftsbegehren wird die MROS die ausländische Meldestelle, die die Informationen erteilt hat (meist die FIU des Landes, dessen Staatsangehörige die Person ist), um Zustimmung ersuchen, dass sie der betroffenen Person die Auskunft gewähren darf. Auf diese Weise will der Bundesrat sicherstellen, dass die betroffenen Behörden alles unternommen haben, um die Öffentlichkeit und das Auskunftsrecht nach Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 13. Juni 2008 über polizeiliche Informationssysteme des Bundes⁹⁴ bestmöglich sicherzustellen.

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 sichergestellt.

Art. 39 Verletzung der Pflicht zur Ablehnung oder zum Abbruch der Geschäftsbeziehung

Beraterinnen und Berater sind bei Geldwäschereiverdacht verpflichtet die Geschäftsbeziehung abzulehnen oder abubrechen. In Artikel 39 VE GwG wird die Einführung einer Strafnorm für die Verletzung der genannten Pflicht vorgeschlagen. Dieser Vorschlag folgt der be-

⁹² Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 27. Juni 2012, BBI **2012** 6941, hier 6954-6955.

⁹³ Beispielsweise war die ausländische Information alt oder die betroffene Person war bereits im Land, aus dem die Informationen stammten, für den gleichen Tatbestand verurteilt worden.

⁹⁴ SR **361**

stehenden Systematik des GwG und ist Bestandteil der für die Branche vorgeschlagenen verträglicheren Lösung, welche bei Geldwäschereiverdacht anstelle der Meldepflicht lediglich die Ablehnung und den Abbruch der Geschäftsbeziehung vorsieht. Es handelt sich um eine mit Busse geahndete Übertretung, welche sowohl vorsätzlich als auch fahrlässig begangen werden kann. Die maximale Bussenhöhe beläuft sich bei einer vorsätzlichen Verletzung auf 500 000 und bei einer fahrlässigen Verletzung auf 150 000 Franken und entspricht somit der Strafandrohung für die Verletzung der Meldepflicht. Die Strafverfolgung obliegt dem EFD⁹⁵. In Kombination mit der Prüfpflicht soll die vorgeschlagene Strafnorm sicherstellen, dass keine Beratungen im Zusammenhang mit Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung oder einer kriminellen Organisation von Schweizer Akteuren erbracht werden.

2.2 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 Vereine, die hauptsächlich an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligt sind. 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 werden, oder im Ausland gesammelt und im Ausland verteilt werden, 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 (HRegV)⁹⁶ von Amtes wegen eingetragen.

Drei Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein, damit ein Verein unter die neuen Transparenzvorschriften fällt: 1) Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken; 2) Ausübung dieser Tätigkeit hauptsächlich; 3) die Vermögenswerte werden im Ausland gesammelt oder verteilt.

1. Sammlung und Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken

Das Kriterium des Sammelns oder Verteilens von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken entspricht der NPO-Definition der FATF⁹⁷, wobei die FATF den Begriff Vermögenswerte weit fasst⁹⁸. Nach der NPO-Definition der FATF müssen die gesammelten Vermögenswerte einem karitativen, religiösen, kulturellen, erzieherischen oder anderen «guten Zweck» dienen (*charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of good works*). Der karitative Zweck der neuen Bestimmungen entspricht dem gemeinnützigen Zweck im Steuerrecht. Somit sollten sich keine Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. Sport-, Freizeit- und Selbsthilfevereine verfolgen keinen karitativen Zweck⁹⁹. Auch Wirtschaftsvereine wie Berufs-, Arbeitgeber- oder Angestelltenvereine, die gemeinsame wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder vertreten, entsprechen nicht der obigen Definition. Sie

⁹⁵ Art. 50 FINMAG

⁹⁶ SR 221.411, Art. 152 ff.

⁹⁷ 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».

⁹⁸ 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.».

⁹⁹ 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

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 Vereinsmitglieder¹⁰⁰, 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 dem Empfänger ausschliesslich als Unterstützung, ohne eine Gegenleistung, zugeordnet werden. Beiträge in Naturalien und Dienstleistungen können einer Verteilung von Vermögenswerten gleichkommen, wenn sie mit den vom Verein gesammelten Mitteln erworben werden.

Der Entwurf umfasst alle Sammelarten von Vermögenswerten unabhängig von ihrem Kontext, der Identität oder der Anzahl der 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 wie Sammlungen bei religiösen Zusammenkünften und im Rahmen von Vereinsanlässen auszuschliessen. 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 an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten beteiligt sind. 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 ist¹⁰¹. 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.

¹⁰⁰ 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).

¹⁰¹ KGGT, Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 51; KGGT, NPO-Bericht 2017, S. 34.

Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater}

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 Delegationsnorm im ZGB kann der Bundesrat die Bedingungen für die Unterstellung unter die Transparenzvorschriften der betroffenen Vereine (Abs. 2^{bis}) sowie Ausnahmen aufgrund der Höhe der gesammelten oder verteilten Vermögenswerte, ihrer Herkunft oder ihrer Verwendung (Abs. 2^{quater}) festlegen. 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.

Mit der Delegationsnorm in *Absatz 2^{ter}* kann die Eintragungspflicht ins Handelsregister auf andere Vereinsarten ausgeweitet werden, die nicht der NPO-Definition entsprechen, jedoch aus anderen Gründen einem höheren Missbrauchsrisiko für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind. Beispielsweise könnte der Bundesrat grosse Sportvereine, die in Hochrisikoländern oder in Staaten aktiv sind, die nicht mit der FATF zusammenarbeiten, der Eintragungspflicht unterstellen.

Art. 61a Mitgliederverzeichnis

Der neue Artikel verpflichtet Vereine, die sich ins Handelsregister eintragen lassen müssen, analog zu den Gesellschaften des Obligationenrechts¹⁰² zur Führung eines Verzeichnisses mit Namen und Adresse der Mitglieder. Auf das Verzeichnis muss in der Schweiz jederzeit zugegriffen werden können. Die Belege für die Eintragung müssen mindestens zehn Jahre nach der Streichung des Mitglieds aus dem Verzeichnis aufbewahrt werden. Dadurch können auch Mitglieder identifiziert werden, die aus dem Verein ausgetreten und nicht mehr im Verzeichnis aufgeführt sind. Anders als das OR legt der Gesetzesentwurf keine Anforderung zur Form der Belege fest, die für die Eintragung ins Verzeichnis erforderlich sind. Sie 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. Wenn die mündliche Mitteilung genügt, muss der Verein Kopien der Mitgliederverzeichnisse der letzten zehn Jahre aufbewahren, damit die Anforderung erfüllt ist.

Art. 69 Abs. 2

Analog zum Gesellschaftsrecht¹⁰³ müssen mit der Vorlage alle eintragungspflichtigen Vereine durch eine in der Schweiz wohnhafte Person vertreten sein, die Zugang zum Mitgliederverzeichnis hat. Verfügt keine der Personen mit Wohnsitz in der Schweiz über die Einzelunterschrift, kann die Wohnsitzanforderung auch mit mehreren Personen erfüllt werden. Diese Pflicht ist zwingender Natur. Wird sie von einem Verein nicht erfüllt, liegt ein Mangel in der Organisation im Sinne von Artikel 69c ZGB vor, mit den entsprechenden Folgen.

2.3 Obligationenrecht

Art. 941a Abs. 3

Bei Vereinen können die Registerführer bisher nur bei Nichteinhaltung der zwingenden Vorschriften über die Revisionsstelle beim Richter die Einleitung der erforderlichen Massnahmen beantragen. Im Hinblick auf eine wirksame Umsetzung des neuen Artikels 69 Absatz 2 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. Der Registerführer soll

¹⁰² Art. 686, 790 und 837 OR

¹⁰³ Art. 718, 814 und 898 OR

künftig 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 Richter Massnahmen beantragen können.

2.4 Strafgesetzbuch

Art. 305^{ter} Randtitel und Abs. 2 Mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften

Ansichts der Auslegung des Begriffs des «begründeten Verdachts» von Artikel 9 GwG durch die Rechtsprechung fällt der Sachverhalt, der auf das Melderecht abzielt, bereits grösstenteils unter die Meldepflicht. Das Melderecht hat deshalb keine Berechtigung mehr und wird aufgehoben. Entsprechend wird *Absatz 2* dieses Artikels aufgehoben, und das Melderecht wird aus dem *Randtitel* entfernt.

2.5 Edelmetallkontrollgesetz

Vierter Abschnitt: Verkehr mit Schmelzprodukten und Schmelzgut

Art. 31a Bewilligung für den Ankauf von Schmelzgut

Abs. 1 und 2

Diese neue Bestimmung sieht die Einführung eines Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen vor. Im EMKG fallen Altedelmetalle unter den Begriff Schmelzgut im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe b und c EMKG. Dazu gehören u. a. zu entsorgender (Alt-)Schmuck sowie Fabrikationsabfälle zur Wiedergewinnung. Edelmetalle aus der Rohstoffgewinnung oder Raffination im Sinne von Artikel 1 Absatz 3 Buchstabe a EMKG sind hingegen nicht betroffen.

Es geht nun darum, eine Bewilligung für den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetallen einzuführen (Abs. 1). Ausgenommen werden soll jedoch der Erwerb seitens der Inhaber einer Schmelzbewilligung (Abs. 2). Diese unterliegen bereits heute weitgehenden Sorgfalts- und Dokumentationspflichten aus dem EMKG und seiner Vollziehungsverordnung (EMKV). Zudem gelten sie als Finanzintermediäre im Sinne des GwG. In Anwendung des GwG gelten deshalb für die betroffenen Akteure schon ähnliche Sorgfalts- und Dokumentationspflichten wie im EMKG.

Von der Bewilligungspflicht nicht betroffen ist der Ankauf von Schmelzprodukten im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 EMKG. Bankedelmetalle gelten als Schmelzprodukte und sind daher nicht betroffen. Zudem ist der Handel mit Bankedelmetallen schon im GwG geregelt. Halbfabrikate (z. B. Arbeitsbarren), die von einem Handwerker bzw. einem Fabrikanten stammen und auf denen ein Feingehalt angegeben ist, sind ebenfalls nicht betroffen. Diese gelten nicht als Schmelzgut im Sinne des EMKG und sind daher nicht Gegenstand dieser Gesetzesrevision.

Abs. 3

Der Bundesrat wird in der EMKV näher umschreiben, welche Tätigkeiten als bewilligungspflichtiger Ankauf gelten. In diesem Zusammenhang soll namentlich die Gewerbsmässigkeit definiert werden. Eine solche liegt vor, wenn der Ankauf fortgesetzt erfolgt, wobei unerheblich ist, ob es sich dabei um einen Haupt- oder Nebenerwerb handelt. Zur Umschreibung der betroffenen bewilligungspflichtigen Ankäufe sind namentlich die Risiken zu berücksichtigen, die solche Ankäufe für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung darstellen.

Die formellen Voraussetzungen und das Verfahren zur Erteilung bzw. zum Entzug einer Ankaufsbewilligung sowie die Pflichten des Inhabers einer solchen Bewilligung sollen ebenfalls in der EMKV geregelt werden (Art. 34 Abs. 1 und 59 Abs. 2 EMKG). Es werden grundsätzlich die gleichen Bestimmungen wie bei der Schmelzbewilligung sinngemäss gelten, das heisst Artikel 164 – 166b bzw. Artikel 168 – 168d EMKV mit Ausnahme derjenigen Normen, die für die Ankaufsbewilligung nicht relevant sind (z. B. Art. 168c Abs. 2 Bst. f EMKV). Der Inhaber

einer Ankaufsbewilligung wird daher Schmelzgut nur von Personen entgegennehmen dürfen, die sich über deren rechtmässigen Erwerb ausweisen können. Er wird zudem die Identität des Kunden anhand eines beweiskräftigen Dokumentes wie Pass oder Identitätskarte überprüfen müssen. Zudem wird der Verkäufer Angaben zur Herkunft des Schmelzgutes machen müssen. Von den Inhabern einer Ankaufsbewilligung wird erwartet, dass diese jederzeit nachweisen können, dass die ihnen auferlegten Sorgfaltspflichten eingehalten wurden (Dokumentationspflicht).

Wer vorsätzlich oder fahrlässig den Sorgfalts- und Dokumentationspflichten aus der EMKV zuwiderhandelt, wird in Anwendung vom Artikel 55 EMKG mit Ordnungsbusse bis zu 2000 Franken bestraft.

Abs. 4

Für die materiellen Voraussetzungen, die Erteilung, die Erneuerung und den Entzug der Ankaufsbewilligung gelten sinngemäss die gleichen Bestimmungen wie bei der Schmelzbewilligung (Art. 25 und 26 EMKG). Es können deshalb grundsätzlich nur diejenigen Handelsgesellschaften, Genossenschaften und schweizerischen Zweigniederlassungen ausländischer Gesellschaften sowie Einzelpersonen, die im Schweizer Handelsregister eingetragen sind, einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten, eine Ankaufsbewilligung erwerben. Zudem muss der Wohn- bzw. Geschäftssitz in der Schweiz liegen. Die Ankaufsbewilligung wird für die Dauer von vier Jahren erteilt, wobei eine Erneuerung möglich ist, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Die Erteilung und der Entzug von Bewilligungen werden im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert.

Art. 34 Abs. 1 erster Satz, 36 Abs. 2 zweiter Satz, 41 dritter Satz und 48

Die bestehenden Bestimmungen für Schmelzbewilligungen betreffend das Bewilligungsverfahren (Art. 34), die Obliegenheiten des Zentralamtes für Edelmetallkontrolle (Art. 36) und die Berufsbewilligung der Handelsprüfer (Art. 41) werden explizit auf Ankaufsbewilligungen erweitert.

Die bestehende Strafbestimmung betreffend Handlungen ohne Bewilligung (Art. 48) wird ebenfalls ausdrücklich auf die Handlungen ohne Ankaufsbewilligung erweitert. Wer, ohne im Besitz einer Ankaufsbewilligung zu sein, Handlungen vornimmt, zu deren Vornahme ein solcher Ausweis vorgeschrieben ist, wird somit mit Busse bestraft. In Anwendung von Artikel 106 Absatz 1 StGB beträgt eine solche maximal 10 000 Franken.

Art. 49 erste Zeile

Der Verweis auf Artikel 28 EMKG soll gestrichen werden, da diese Bestimmung durch Ziffer I 5 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 2007¹⁰⁴ über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren aufgehoben worden ist.

Art. 57a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Während der ersten zwölf Monate nach Inkrafttreten der Ankaufsbewilligungspflicht bedarf es noch keiner Bewilligung zum gewerbsmässigen Ankauf von Schmelzgut. Agieren Personen nach dieser Übergangsperiode ohne Bewilligung, kommt Artikel 48 EMKG zur Anwendung.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund, Kantone und Gemeinden

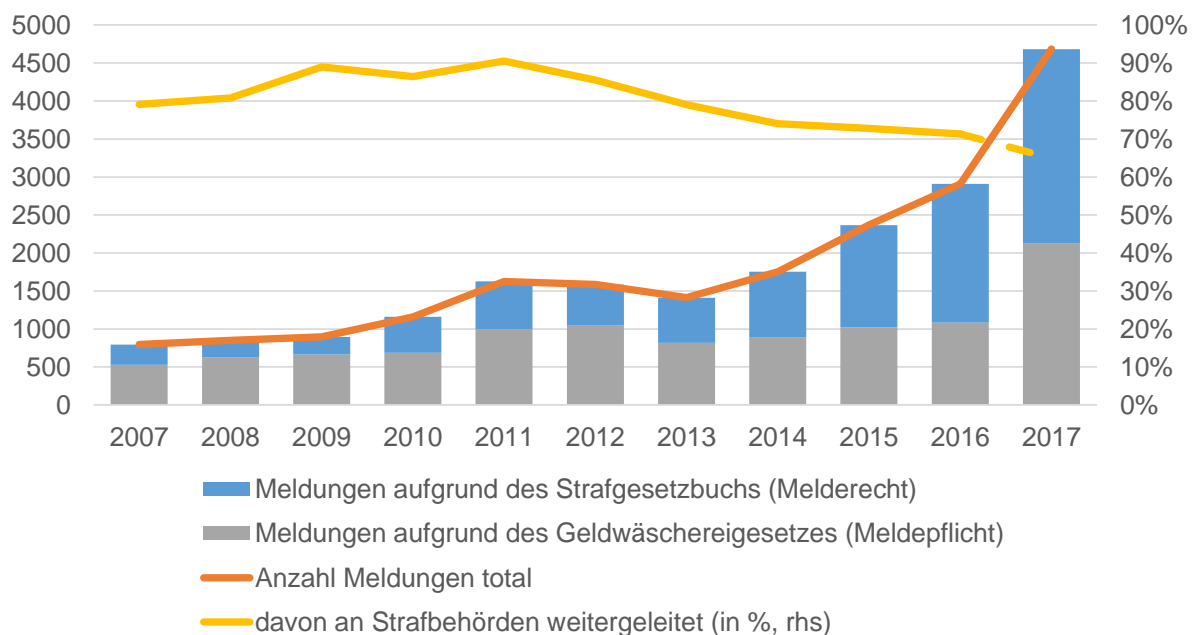
Kantone und Gemeinden sind durch die Vorlage nicht betroffen. Die Auswirkungen auf den Bund werden im Folgenden erläutert.

¹⁰⁴ AS 2008 2265

3.1.1 Anpassung des Meldesystems für Meldungen an die MROS

Finanzintermediäre können seit mehr als 20 Jahren gestützt auf zwei verschiedene Arten ihre Verdachtsfälle an die MROS melden: die im GwG verankerte Meldepflicht und das im StGB festgehaltene Melderecht. Aufgrund gestiegener Reputationsrisiken haben Finanzintermediäre bereits heute einen Anreiz, sicherheitshalber eine Meldung zu erstatten. Oft wird dies unter dem Titel der freiwilligen Meldung nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB gemacht, auch in Fällen, in denen eigentlich eine Meldepflicht nach Artikel 9 GwG besteht. Die Anzahl gemeldeter Verdachtsfälle hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (vgl. Abbildung 1), was vor allem auf die Zunahme der Meldungen nach Artikel 305^{ter} Absatz 2 StGB zurückzuführen ist. Damit verbunden war seitens der MROS besonders in den letzten Jahren ein Höchststand an noch nicht bearbeiteten Meldungen.

Abbildung 1: Meldungen an die MROS (2007-2017)



Quelle: Jahresberichte MROS

Trotz des erheblichen Anstiegs des Gesamttotals der Meldungen 2017 ist neu ein Rückgang der Verdachtsmeldungen basierend auf dem Melderecht festzustellen. Für eine Interpretation dieser Zahlen ist es noch zu früh, wobei der Rückgang zum Teil aber damit zusammenhängen dürfte, dass sich die Rechtsprechung zum Begriff des «begründeten Verdachts» durchzusetzen beginnt. Die vor Kurzem erfolgte Bestätigung dieser Rechtsprechung durch das Bundesgericht als oberste Instanz sowie die Sensibilisierung der Finanzintermediäre durch die MROS und die FINMA könnten den Trend in den Statistiken 2018 und 2019 weiter verstärken.

Fedpol erwartet in den kommenden Jahren einen erheblichen Anstieg der Meldungen. Ausgehend von den Statistiken und der Erfahrung der letzten Jahre sowie im Hinblick auf die zunehmende Sensibilisierung des Finanzplatzes geht Fedpol davon aus, dass sich der zusätzliche Stellenbedarf für die MROS im einstelligen Bereich bewegen wird. Der genaue Bedarf wird im Hinblick auf die Botschaft zur Gesetzesvorlage genauer quantifiziert. Im Rahmen dieser Analyse wird insbesondere zu prüfen sein, wie sich die Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs «begründeter Verdacht» auf das Verhalten der Finanzintermediäre bei den Verdachtsmeldungen auswirkt.

3.1.2 Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen

Die EZV bzw. das Zentralamt für Edelmetallkontrolle geht gestützt auf eine Schätzung der Branche von mindestens 1000 Bewilligungsgesuchen aus, die anschliessend periodisch erneuert werden müssen. 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, weshalb mit Mehreinnahmen für den Bund zu rechnen ist, die den zusätzlichen Stellenbedarf bei der EMK vollumfänglich decken müssen. Der effektive Ressourcenbedarf wird im Rahmen der weiteren Arbeiten in den kommenden Monaten genauer evaluiert.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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

Zur Stärkung des Geldwäschereidispositivs der Schweiz gemäss Empfehlungen der FATF sollen bestimmte Dienstleistungen namentlich im Zusammenhang mit der Gründung, der Führung und der Verwaltung von Gesellschaften und Trusts neu Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz auslösen. Solche Dienstleistungen werden typischerweise von Notaren, Anwälten, Treuhändern oder Steuerberatern 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 erfasst¹⁰⁵. 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 Sorgfaltspflichten einzuhalten hat, anhand von Erfahrungswerten im Zusammenhang mit der Aufsichtsprüfung der entsprechenden Sorgfaltspflichten bei Vermögensverwaltern grob geschätzt werden, da die Aufsichtsprüfung für die nicht-finanzintermediären Tätigkeiten grundsätzlich die analogen Prüfpunkte wie bei Finanzintermediären beinhaltet.

Die Aufsichtsprüfung eines der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediärs (DUFi) beanspruchte 2016 im Durchschnitt rund 39 Arbeitsstunden und führte zu Kosten für das betroffene Unternehmen von 8500 Franken¹⁰⁶. 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 Kunden, können beim Unternehmen mit den komplexeren Fällen nach Aussagen von Experten bis zu 2-4 Mal höhere Aufsichtskosten anfallen, da die Prüfung eines Dossiers entsprechend zeitaufwändiger 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 jeden Kunden Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz einzuhalten hat, gelten die Sorgfaltspflichten bei Beraterinnen und Beratern lediglich im Zusammenhang mit den genannten Geschäften. Die Auswirkungen der neuen Sorgfaltspflichten auf die Akteure hängen des-

¹⁰⁵ Als Finanzintermediäre gelten neben Banken und Versicherungen alle Personen, die gewerbmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen.

¹⁰⁶ Quelle: FINMA Jahresbericht 2016 (S. 8 und 97).

Prüfaufsichtskosten Märkte (DUFis): 1,7 Mio. Franken / 199 DUFis = 8542 Franken.

halb massgeblich davon ab, wie häufig diese Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gesellschaften und Trusts erbringen. Bei Akteuren, welche im genannten Bereich nicht engagiert sind, fallen entsprechend keine zusätzlichen Kosten an, da auch nie eine Aufsichtsprüfung zu erfolgen hat. Unter der Annahme, dass ein Anbieter von solchen Dienstleistungen nicht hauptsächlich sondern bloss nebensächlich in das Geschäft mit Gesellschaften und Trusts involviert ist, dabei beispielsweise Dossiers zu zehn Kunden führt, deren Komplexität jedoch mindestens gleich hoch wenn nicht gar deutlich höher als bei einem typischen DUFİ ist, und drei davon stichprobenartig manuell von einem Prüfexperten einer Prüfung unterzogen werden, können für diesen exemplarischen Fall jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe 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.

3.2.2 Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel

Mit der Senkung der Schwelle für 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 diese bereits heute in den meisten Fällen auf Barzahlungen verzichten. Es sind keine Daten über die Anzahl der betroffenen Akteure bekannt.

3.2.3 Banken und andere Finanzintermediäre

Mit einer auf Gesetzesstufe festgehaltenen Pflicht zur risikobasierten, materiellen Verifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person sowie der Pflicht zur risikobasierten Aktualisierung der Kundeninformationen werden entsprechende von der FATF festgestellte Mängel auf Gesetzesebene angegangen. Das Vorgehen nach einem risikobasierten Ansatz entspricht des Weiteren den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats¹⁰⁷.

3.2.3.1 Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person

Bei der Verifizierung der Angaben zur wirtschaftlich berechtigten Person handelt es sich nicht um eine neue Pflicht, sondern um die gesetzliche Verankerung einer bestehenden Praxis und Rechtsprechung. Der Aufwand zur Verifizierung 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 inlandorientierten Geschäft keine Verschlechterung des Kosten-Ertragsverhältnisses zu erwarten.

3.2.3.2 Aktualisierung der Kundendaten

Finanzintermediäre aktualisieren bereits heute regelmässig die Informationen zu ihren Kunden. Ein zu diesem Zweck vereinbartes Kundengespräch kann etwa von der Bank gleichzeitig auch genutzt werden, um 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 Gesetzesvorentwurf gewährt den Finanzintermediären deshalb in einem risikobasierten Vorgehen möglichst viel Flexibilität, sowohl bezüglich der Frequenz als auch betreffend den Umfang der einzuholenden

¹⁰⁷ Siehe Bericht des Bundesrats vom Oktober 2016 «Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz» <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html>

Informationen. Für die betroffenen Institute können jedoch trotzdem einmalige oder wiederkehrende Kosten im Compliance Bereich entstehen, zu deren quantitativen Grössenordnung gegenwärtig noch keine Angaben gemacht werden können.

3.2.4 Verbesserung der Transparenz von Vereinen mit einem erhöhten Risiko der Terrorismusfinanzierung

Gemäss Gesetzesvorentwurf sollen sich Vereine ins Handelsregister eintragen lassen, sofern sie im Ausland Vermögenswerte zu karitativen Zwecken 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 Domizil in der Schweiz sicherzustellen. Ein Eintrag ins Handelsregister ist für die betroffenen Vereine mit gewissen einmaligen Kosten verbunden. Neben den Gebühren für das Handelsregisteramt von 400 Franken pro Verein¹⁰⁸ können dabei zusätzlich in eher geringem Umfang Kosten zur Beglaubigung von Unterschriften anfallen. Die Beglaubigung kann durch das Handelsregisteramt durchgeführt werden¹⁰⁹, was zu tieferen Kosten als bei einer Beglaubigung durch eine Urkundsperson führt¹¹⁰. Hinzu kommen die Gebühren für Änderungen der Eintragung, insbesondere der Vorstandsmitglieder, die gemäss Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister zwischen 20 und 100 Franken betragen. 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 Domizil 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.

3.2.5 Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetallen

Die (Wieder-)Einführung¹¹¹ der Bewilligungspflicht für gewerbsmässige Käufer von Altedelmetallen sowie der damit verbundenen Pflicht zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten, die nicht unmittelbar in Zusammenhang mit der FATF-Länderprüfung steht, führt zu gleichen Wettbewerbsbedingungen mit den aktuell 25 Inhabern von Schmelzbewilligungen. 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 jener zwischen in der Schweiz ansässigen Schmelzern und Händlern von Altedelmetallen). Fehlbare können entweder denunziert oder bei der stichprobenartigen Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten aufgedeckt werden. Davon betroffen sind auch Personen, die gewerbsmässig gebrauchte, von Privatpersonen stammende Edelmetallwaren kaufen.

Die Sorgfaltspflichten können von den betroffenen Bewilligungsinhabern kostengünstig und mit einem Minimum an zusätzlicher Bürokratie eingehalten werden. Bei jedem Kauf von

¹⁰⁸ Art. 1 Abs. 1 der Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister; SR 221.411.1

¹⁰⁹ Art. 21 HRegV

¹¹⁰ Gemäss Art. 9 der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister beträgt die Beglaubigung einer Unterschrift 10 Franken.

¹¹¹ 2007 wurde im Rahmen der Vereinfachung und Aufhebung von Bewilligungsverfahren die Pflicht zur Bewilligung des gewerbsmässigen An- und Verkaufs von Schmelzgut abgeschafft, da dies als kein griffiges Instrument zur Unterbindung von illegalem und hehlerischem Handel mit Schmelzgut und Schmelzprodukten identifiziert wurde. Die vorgeschlagene Ankaufsbewilligung ist insofern umfassender als das ehemalige Recht, als sie insbesondere den gewerbsmässigen Ankauf gebrauchter Edelmetallwaren von Privatpersonen mit umfasst.

Altedelmetall soll ein Identitätsnachweis 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 für Personen mit kriminellen Absichten bereits eine gewisse abschreckende Wirkung hat.

Für die einzelnen Bewilligungsträger fallen alle vier Jahre Gebühren zur Erneuerung der Bewilligung an. Die Höhe dieser auf Verordnungsstufe¹¹² festzulegenden Gebühren für die Schmelz- bzw. Ankaufsbewilligung ist zur Beurteilung der möglichen Auswirkungen auf den Markt zentral. Die genaue Höhe der Gebühren für die Ankaufsbewilligung 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 Franken 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 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; RVOG¹¹³). 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; AllgGebV¹¹⁴). 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 Schmelzer bzw. Ankäufer führen.

3.2.6 Standortattraktivität

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage kann die Schweiz die von der FATF im Bereich der Gesetzgebung festgestellten Mängel grösstenteils beheben und 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 sowohl im Interesse der Schweiz als auch des Finanzplatzes. Dies trägt auch zur Reduktion der Wahrscheinlichkeit von wirtschaftlichen Gegenmassnahmen bei und erhöht die Verlässlichkeit der vorherrschenden Rahmenbedingungen.

3.2.7 Effekt 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 kaum beeinträchtigt werden, auch wenn aufgrund von zusätzlichen Pflichten eine gewisse Zunahme der administrativen Belastung der Unternehmen, insbesondere in den Bereichen Altedelmetallhandel und Beraterinnen und Berater, zu erwarten ist.

¹¹² Dies betrifft die Verordnung vom 17. August 2005 über die Gebühren für die Edelmetallkontrollen; SR **941.319**.

¹¹³ SR **172.010**

¹¹⁴ SR **172.041.1**

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vernehmlassungsvorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015-2019¹¹⁵ noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015-2019¹¹⁶ 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-Standards zu verbessern.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Sowohl das Vorgehen nach einem risikobasierten Ansatz als auch das Sicherstellen der internationalen Konformität im Geldwäschereibereich entspricht den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats¹¹⁷.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorgeschlagenen Bestimmungen können sich auf dieselben verfassungsrechtlichen Grundlagen stützen wie der zu revidierende Gesetzestext.

5.2 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 und 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 national 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.

¹¹⁵ BBl 2016 1105

¹¹⁶ BBl 2016 5183

¹¹⁷ Siehe Bericht des Bundesrats vom Oktober 2016 «Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz» <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64199.html>

5.3 Erlassform

Die Vorlage ist rechtsetzender Natur. Nach Artikel 164 Absatz 1 BV müssen alle rechtsetzenden Bestimmungen in Gesetzesform ergehen.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

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

5.5 Einhaltung der Grundsätze der Subventionsgesetzgebung

Die Vorlage sieht weder Finanzhilfen noch Subventionen vor.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Senkung des Schwellenwerts für den Edelmetall- und Edelsteinhandel

Artikel 8a Absatz 5 zweiter Satz VE GwG sieht vor, dass der Bundesrat die Edelmetalle und Edelsteine nach Absatz 4^{bis} bezeichnet. Eine entsprechende Definition der Begriffe soll in die GwV aufgenommen werden.

Einführung von Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater

Artikel 8b Absatz 3 VE 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

Mit Artikel 61 Absatz 2^{bis} VE ZGB wird der Bundesrat ermächtigt, die Voraussetzungen der Eintragung ins Handelsregister für unter die vorgeschlagene Regelung fallende Vereine im Einzelnen zu regeln. Artikel 61 Absatz 2^{ter} VE ZGB ermöglicht dem Bundesrat die Eintragungspflicht auf weitere Vereine auszudehnen, die einem erhöhten Risiko des Missbrauchs für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind. Schliesslich kann der Bundesrat basierend auf Artikel 61 Absatz 2^{quater} VE ZGB Vereine nach Artikel 61 Absatz 2 Ziffer 3 VE ZGB von der Eintragungspflicht insbesondere aufgrund der Höhe der gesammelten oder verteilten Vermögenswerte, ihrer Herkunft, ihres Ziels oder ihres Verwendungszwecks ausnehmen.

Einführung einer Bewilligungspflicht für den Ankauf von Altedelmetall

Artikel 31a Absatz 2 VE EMKG sieht vor, dass der Bundesrat näher umschreibt, welche Tätigkeiten als bewilligungspflichtiger Ankauf gelten. Er berücksichtigt dabei namentlich die Risiken, die der Ankauf für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung darstellt. Artikel 34 Absatz 1 erster Satz VE EMKG sieht vor, dass der Bundesrat das Verfahren bei Erteilung, Erneuerung und Entzug der Ankaufsbewilligung regelt, wie dies bereits für die Schmelzbewilligung gilt.