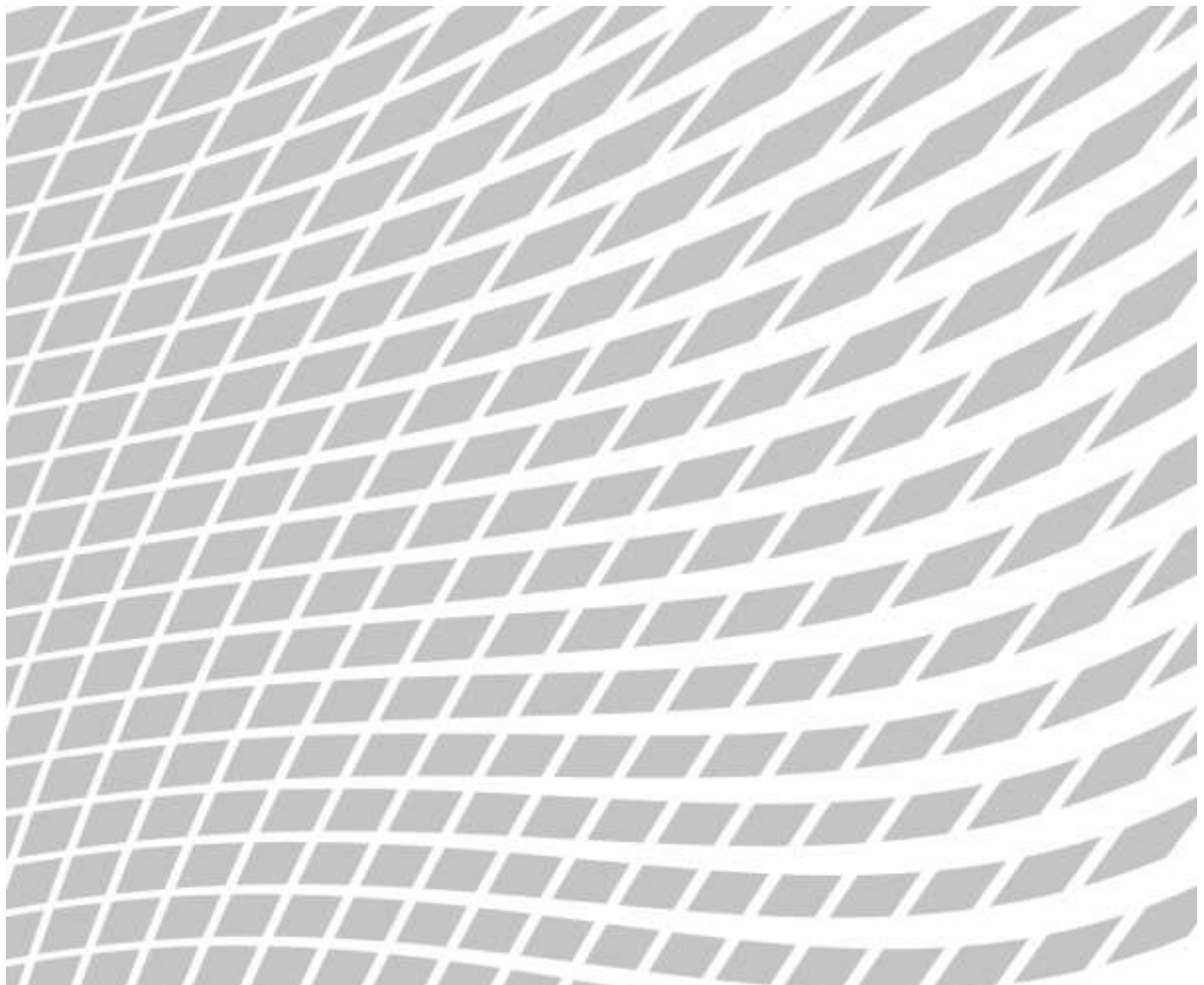


3. Juni 2015

Anhörungsbericht zur Geldwäscherei- verordnung-FINMA (GwV-FINMA)

Bericht der FINMA über die Anhörung vom 11. Februar
bis 7. April 2015 zur Totalrevision der GwV-FINMA



Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	4
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Einleitung.....	8
2 Eingegangene Stellungnahmen	8
3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA	10
3.1 Grundsätzliches.....	10
3.2 Gegenstand der Verordnung.....	11
3.3 Sitzgesellschaften	12
3.4 Virtuelle Währungen.....	13
3.5 Geld- und Wertübertragung / <i>Money Remitting</i>	14
3.6 Konzept Kontrollinhaber / Feststellung der an Unternehmen und Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Personen	15
3.6.1 Grundsatzüberlegungen.....	15
3.6.2 Detailbestimmungen.....	17
3.6.3 Schalter- und Kassageschäfte	19
3.7 Schwellenwerte	20
3.7.1 Generell.....	20
3.7.2 Schwellenwert bei Geldwechselgeschäften	22
3.8 Angaben bei Zahlungsaufträgen	22
3.9 Neue Zahlungsmethoden	24
3.9.1 Verzicht auf Einhaltung der Sorgfaltspflichten	24
3.9.2 Vereinfachte Sorgfaltspflichten für Herausgeber von Zahlungsmitteln	26
3.10 Verantwortung des obersten Geschäftsführungsorgans.....	27
3.11 Qualifiziertes Steuervergehen.....	28
3.12 Organisatorische Massnahmen	29

3.13	Weiterführung der Geschäftsbeziehung und Meldewesen	31
3.14	KAG-Bereich	32
3.15	Identifizierung der Vertragspartei	34
3.16	Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten	36
3.17	Insurance Wrapper	37
3.18	Kollektive Anlageform oder Beteiligungsgesellschaft als Vertragspartei / Einfache Gesellschaften	37
3.19	Anhaltspunkte für Geldwäscherei	38
3.20	Inkrafttreten der Verordnung	39
4	Weiteres Vorgehen.....	40

Kernpunkte

Grund für die Totalrevision

1. Im Jahr 2012 wurden die Empfehlungen der *Financial Action Task Force*, welche die international anerkannten Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung bilden, revidiert. Mitunter musste das Geldwäschereigesetz angepasst werden. Die Vorlage wurde am 12. Dezember 2014 vom Bundesrat verabschiedet.
2. Die totalrevidierte GwV-FINMA trägt sowohl dem revidierten Geldwäschereigesetz als auch den revidierten Empfehlungen der *Financial Action Task Force* Rechnung bzw. konkretisiert die in den beiden Erlassen enthaltenen Bestimmungen. Daneben fliessen gewonnene Erkenntnisse aus der Aufsichtspraxis und neuere Entwicklungen seitens des Marktes mit in die überarbeitete Verordnung ein.

Anhörungsergebnisse

3. Die Notwendigkeit der Totalrevision der GwV-FINMA wurde von den Anhörungsteilnehmenden nicht in Frage gestellt. Die vorgeschlagenen Anpassungen, Spezifizierungen und Abstimmungen hinsichtlich den revidierten Empfehlungen der *Financial Action Task Force* und dem revidierten Geldwäschereigesetz wurden dem Grundsatz nach als sachgerecht und angemessen eingeschätzt und entsprechend begrüsst.
4. In Bezug auf einzelne Bestimmungen wurde oftmals eine Lockerung, Klarstellung oder Präzisierung der angedachten Regelung und/oder der verwendeten Begriffe gefordert.

Änderungen im Verhältnis zum Entwurf der GwV-FINMA

5. Im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr mit dem Fürstentum Liechtenstein muss grundsätzlich der grosse Datensatz übermittelt werden. Eine Sonderregel wird jedoch für Zahlungsaufträge mit dem orangen Einzahlungsschein geschaffen.
6. Der Schwellenwert für Kassageschäfte wird auf CHF 25'000.- festgesetzt. Derselbe Schwellenwert ist anwendbar bei der Norm zu den neuen Zahlungsmethoden und bei den in der GwV-FINMA enthaltenen besonderen Bestimmungen zu den kollektiven Kapitalanlagen. Der Schwellenwert, ab welchem ein direkt unterstellter Finanzintermediär im Rahmen von Geldwechselgeschäften die Feststellung der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person vornehmen muss, wird von CHF 5'000.- auf CHF 25'000.- angehoben.
7. Die Bestimmung betreffend Verzicht auf Einhaltung der Sorgfaltspflichten wurde überarbeitet. Neben einer Erhöhung der Schwellenwerte wurden technische und sprachliche Anpassungen vorgenommen. Zudem ist neu auch die Überweisung von Beträgen bis zu CHF 200.- pro Monat unter Privaten ohne Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung der an Unternehmen oder Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person möglich.
8. Beim indirekten Vertrieb von Zahlungsmitteln muss das Zahlungsmittel neu nicht mehr ausschliesslich dem bargeldlosen Bezahlen von Waren und Dienstleistungen dienen, damit der Herausgeber von der Aufbewahrungspflicht der Unterlagen befreit wird. Beim direkten Vertrieb werden die Schwellenwerte nach oben angepasst.
9. Am Konzept des Kontrollinhabers wird festgehalten, inklusive der Ausdehnung auf Personengesellschaften. Inhaltlich wie auch sprachlich wurden jedoch verschiedene Bestimmungen präzisiert und verfeinert. Zudem wurde die Definition des Kontrollinhabers abgeändert und eine klare Ab-

grenzung der Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung am Unternehmen gegenüber der wirtschaftlichen Berechtigung an den Vermögenswerten vorgenommen.

10. Neu aufgenommen wird ein Artikel mit der Überschrift „qualifiziertes Steuervergehen“. Die Bestimmung erlaubt es einem Finanzintermediär, bei der Ermittlung, ob für eine Geschäftsbeziehung die in Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB festgelegte Schwelle von CHF 300'000.- hinterzogener Steuern erfüllt ist, auf den Maximalsteuersatz des Landes des Steuerdomizils abzustellen.
11. Präzisiert wurden sodann einzelne Bestimmungen des Kapitels „Weiterführung der Geschäftsbeziehung und Meldewesen“. Neu wird beschrieben, wann ein Finanzintermediär nach erfolgter Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei nach eigenem Ermessen über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung entscheiden darf. Daneben wird die Pflicht zur Ausführung von Kundenaufträgen unter Wahrung des *Paper Trails* auf bedeutende Vermögenswerte eingeschränkt.
12. Die Begriffe „KAG-Investmentgesellschaften“ und „KAG-Vermögensverwalter“ werden neu definiert. Zudem wird die Kategorie derjenigen Zeichner erweitert, bei denen die Fondsleitungen, KAG-Investmentgesellschaften oder die KAG-Vermögensverwalter von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen im Rahmen der Zeichnung keine Erklärung über den Kontrollinhaber oder die an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person einholen müssen. Schliesslich gilt die Delegationsmöglichkeit neu auch für Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen.

Abkürzungsverzeichnis

ARIF	Association Romande des Intermédiaires Financiers
DUFI	Der FINMA direkt unterstellte Finanzintermediäre
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
E-GwG	Teilrevidierte Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes vom 12. Dezember 2014 (siehe hierzu das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. Dezember 2014)
E-GwV-FINMA	Entwurf vom 11. Februar 2015 zur Totalrevision der Geldwäschereiverordnung-FINMA (Anhörungsentwurf)
Erläuterungsbericht	Erläuterungsbericht der FINMA zur Totalrevision der GwV-FINMA vom 11. Februar 2015
FATF	Financial Action Task Force (franz. GAFI: Groupe d'action financière)
Forum-SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen
GwG	Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0)
GwV-FINMA	Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 8. Dezember 2010 (SR 955.033.0)
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
OAD FCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
OARG	Organisme d'Autorégulation des Gérants de Patrimoine
PEP	Politisch exponierte Personen
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SFAMA	Swiss Funds & Asset Management Association
SIC	SIX Interbank Clearing

SNV	Schweizerischer Notarenverband
SRO SAV/SNV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwalts- und Notarenverbandes
SRO SBB	Selbstregulierungsorganisation der Schweizerischen Bundesbahnen
SRO SLV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Leasingverbandes
SRO SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes
SRO	Selbstregulierungsorganisation
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311.0)
SVIG	Schweizer Verband der Investmentgesellschaften
VPF	Verordnung vom 18. November 2009 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (SR 955.071)
VPG	Postverordnung vom 29. August 2012 (SR 783.01)
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen
VSBB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflichten der Banken
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter

1 Einleitung

Die GwV-FINMA ist in ihrer heutigen Fassung unverändert seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. Die Empfehlungen der FATF, welche die international anerkannten Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung bilden, wurden 2012 teilrevidiert. In der Folge erarbeitete das EFD einen Gesetzesvorschlag zur Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen. Am 12. Dezember 2014 wurde das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière von den Eidgenössischen Räten verabschiedet. Die Inkraftsetzung erfolgt gestaffelt, wobei die neuen Bestimmungen des revidierten GwG per 1. Januar 2016 in Kraft treten werden.

Die totalrevidierte GwV-FINMA trägt sowohl dem revidierten GwG als auch den revidierten FATF-Empfehlungen Rechnung bzw. konkretisiert die in den beiden Erlassen enthaltenen Bestimmungen. Auch flossen gewonnene Erkenntnisse aus der Aufsichtspraxis und neuste Entwicklungen des Marktes mit in die überarbeitete GwV-FINMA ein.

Vom 11. Februar bis 7. April 2015 führte die FINMA eine öffentliche Anhörung zu ihrem Entwurf der Totalrevision der GwV-FINMA durch.

Die Information über die Anhörung erfolgte über die Webseite der FINMA sowie die Internetseite des Bundes. Entsprechend konnte daran teilnehmen, wer sich dazu berufen sah. Daneben wurden einzelne Institutionen mit besonderem Bezug zur Thematik individuell mittels E-Mail über die Anhörung informiert und zur Stellungnahme eingeladen.

Der vorliegende Bericht geht in allgemeiner und zusammengefasster Form auf die eingegangenen Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmenden zum Entwurf der GwV-FINMA ein und erläutert, wo angebracht, einzelne Bestimmungen.

2 Eingegangene Stellungnahmen

Folgende Personen und Institutionen haben an der Anhörung teilgenommen und der FINMA eine Stellungnahme eingereicht¹ (in alphabetischer Reihenfolge):

- Aduno Gruppe
- ARIF
- Association Suisse des Fabricants et Commerçants de Métaux Précieux
- Bitcoin Association Switzerland
- Centre Patronal
- CoOpera Leasing AG

¹ Nicht aufgeführt sind diejenigen Anhörungsteilnehmende, die sich gegen eine Veröffentlichung ihrer Stellungnahme durch die FINMA ausgesprochen haben.

- Cornèr Banca SA
- Digital Finance Compliance Association
- Dukascopy Bank SA
- economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen
- EXPERT SUISSE
- Fédération des Entreprises Romandes
- Forum-SRO
- Fritz Thomas Klein
- Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin
- Institut für Bankrecht der Universität Bern
- KARTAC – Interessengemeinschaft der Kartenindustrie
- Liechtensteinischer Bankenverband / Liechtensteinische Industrie- und Handelskammer / Wirtschaftskammer Liechtenstein
- MasterCard Europe SPRL
- Moving Media GmbH
- MUUME AG
- OAD FCT
- OAR-G
- partipirate
- PD-Consulting GmbH
- POLYREG Allg. Selbstregulierungs-Verein
- PostFinance AG
- Raiffeisen Schweiz
- SAV / SNV / SRO SAV/SNV
- SBVg
- Schweizerischer Gewerbeverband
- SFAMA
- SIX Group AG
- SRO SBB
- SRO SLV
- SRO SVV
- SVIG
- Swisscard AECS GmbH
- Trägerverein SuisseID
- VISCHER AG

- VQF
- VSV
- WIR Bank Genossenschaft

Gleichzeitig führte die FINMA auch eine Ämterkonsultation in der Bundesverwaltung durch.

3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

Die Ergebnisse der Anhörung und die Beurteilung durch die FINMA werden nachfolgend nach Themenblöcken gegliedert dargestellt. Die Abfolge der Themenblöcke entspricht in der Regel der Reihenfolge der Artikel des Anhörungsentwurfes (E-GwV-FINMA).

3.1 Grundsätzliches

Stellungnahmen

Die Notwendigkeit der Totalrevision der GwV-FINMA wurde von den Anhörungsteilnehmern nicht in Frage gestellt. Sodann wurden weder die einzelnen Revisionsthemen grundsätzlich in Abrede gestellt noch wurde hinsichtlich der revidierten Bestimmungen ein diametraler Richtungswechsel gefordert. Zumeist wurden die vorgeschlagenen Anpassungen, Spezifizierungen und Abstimmungen mit den revidierten FATF-Empfehlungen und dem revidierten GwG dem Grundsatz nach als sachgerecht und angemessen eingeschätzt und entsprechend begrüsst. In Bezug auf einzelne Bestimmungen wurde allerdings oftmals eine Lockerung, Klarstellung oder Präzisierung der angedachten Regelung gefordert. Mancherorts fand sich auch der Hinweis auf eine klare und konsistente Verwendung einzelner Begriffe.

Als eigentliche Hauptthemen in materieller Hinsicht stellten sich die Themengebiete (a) Kontrollinhaber, (b) Zahlungsverkehr, (c) neue Zahlungsmethoden, (d) Schwellenwerte sowie (e) Schluss- und Übergangsbestimmungen heraus. Diese Themengebiete wurden von einer Vielzahl von Anhörungsteilnehmenden vorgebracht.

Würdigung

Bei der Beurteilung, ob die aufgeworfenen Empfehlungen und Vorbringen aufgegriffen und in die GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 aufgenommen werden können, wurde als oberste Maxime auf die Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem revidierten GwG, den FATF-Empfehlungen und der Geldwäschereiprävention im Allgemeinen abgestellt. In materieller Hinsicht wurden, basierend auf dem umschriebenen Vorgehen, eine Vielzahl von Bestimmungen angepasst und/oder präzisiert. In formeller Hinsicht wurden die zahlreichen sprachlichen Anregungen grossmehrheitlich übernommen.

Die FINMA geht nachfolgend im Einzelnen auf die Ergebnisse der Anhörung ein und beurteilt diese. Diejenigen Bemerkungen, die keine Aufnahme in die Verordnung fanden, werden nur aufgeführt,

wenn dies aufgrund einer gewissen Tragweite notwendig erscheint oder wenn die Aspekte nicht bereits im Erläuterungsbericht vom 11. Februar 2015 zum Verordnungsentwurf aufgegriffen wurden.

Die Einfügung zweier neuer Artikel in die GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 führte gegenüber der Entwurfsversion vom 11. Februar 2015 zu einer Verschiebung bei der Artikelnummerierung. Im vorliegenden Bericht wird die Artikelnummerierung des Anhörungsentwurfes vom 11. Februar 2015 mit dem Zusatz „E-GwV-FINMA“ versehen.

Fazit

Die einzelnen Revisionsthemen wurden von den Anhörungsteilnehmenden im Grundsatz begrüsst. In Bezug auf einzelne Bestimmungen wurde vielerorts eine Lockerung und/oder Präzisierung der entsprechenden Regelung beantragt.

Sämtliche Kommentare und Empfehlungen wurden sorgfältig geprüft und sofern keine besonderen Gründe dagegen sprachen, wurde die Verordnung entsprechend angepasst.

3.2 Gegenstand der Verordnung

Stellungnahmen

Die SRO kritisierten, dass der unveränderte Art. 1 Abs. 2 E-GwV-FINMA, wonach die FINMA sich bei der Genehmigung der Reglemente der SRO und deren Anerkennung nach Art. 17 GwG als Mindeststandard an den Eckwerten der GwV-FINMA orientiert, zu Unrecht in der Verordnung stehe bzw. verbleibe. Die SRO betonten in ihren Stellungnahmen, dass sie berechtigt seien, die Sorgfaltspflichten in eigener Autonomie umzusetzen und die Genehmigung der FINMA zu erfolgen habe, wenn die Umsetzung GwG-konform und angemessen sei. Die FINMA könne nicht mittels Definitionen oder konkretisierten Sorgfaltspflichten in die Regulierungskompetenz der SRO eingreifen und konkrete Regulierungen vorschreiben.

Einige andere Anhörungsteilnehmende brachten in Bezug auf den Geltungsbereich der Verordnung vor, dass nicht immer abschliessend geregelt sei, dass die GwV-FINMA ausschliesslich für Finanzintermediäre mit Tätigkeitsgebiet im Finanzsektor gelte.

Würdigung

Die FINMA erachtet die Befürchtungen der SRO, wonach Art. 1 Abs. 2 GwV die Selbstregulierung untergräbt, als nicht gerechtfertigt. Die Bestimmung gibt lediglich die fortwährende Praxis der FINMA wieder und ist hauptsächlich erklärender Natur. Sie wurde von der aktuellen Version der GwV-FINMA ohne Änderung übernommen und stellt die Autonomie der SRO nicht in Frage. Die FINMA erachtet es aus Gründen der Gleichbehandlung und der Vermeidung von Regulierungsarbitrage als unabdingbar, dass sie offen legt, woran sie sich bei der Anerkennung der SRO-Reglemente orientiert.

Den Stellungnahmen in Bezug auf den Geltungsbereich der Verordnung kann soweit Rechnung getragen werden, dass der Titel der Verordnung durch den Zusatz „im Finanzsektor“ erweitert wird. Da-

mit wird klargestellt, dass die GwV-FINMA nur für den Finanzsektor und nicht für den gesamten Geltungsbereich des revidierten GwG gilt.

Fazit

Der Titel der Verordnung wird durch den Zusatz „im Finanzsektor“ ergänzt. Eine Anpassung bzw. Streichung der Bestimmung von Art. 1 Abs. 2 GwV-FINMA wird nicht vorgenommen.

3.3 Sitzgesellschaften

Stellungnahmen

Die in Art. 2 Bst. a E-GwV-FINMA aufgenommenen Negativabgrenzungen, namentlich gegenüber Holdinggesellschaften, wurden von den Anhörungsteilnehmenden begrüsst. Im Sinne einer Präzisierung wurde verschiedentlich angeregt, auch die Subholding- (und teilweise auch Zwischenholding-) Gesellschaften in die Negativabgrenzung einzubeziehen.

Würdigung

Art. 2 Bst. a der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wurde inhaltlich überarbeitet. Einerseits wurde die Definition der Sitzgesellschaften angepasst. Der in der E-GwV-FINMA enthaltene Verweis auf die VBF wurde gelöscht und stattdessen die in Art. 6 Abs. 2 VBF enthaltene Definition der Sitzgesellschaften in ausformulierter Form übernommen. Hintergrund ist die beabsichtigte Integration der VBF in eine erst noch zu erlassende Geldwäschereiverordnung des Bundesrates, in welcher auch die Sorgfaltspflichten für Händlerinnen und Händler nach dem Abschnitt 1a des revidierten GwG konkretisiert werden sollen. Der Verweis müsste somit kurz nach Inkrafttreten der revidierten GwV-FINMA wieder angepasst werden. Des Weiteren wurde die Definition der Holdinggesellschaften verfeinert. Sie entspricht neu der in Rz 108 des FINMA-RS 2011/1 enthaltenen Definition, mit der Erweiterung, dass auch Subholdinggesellschaften unter den Begriff subsumiert werden. Ebenfalls darunter fallen grundsätzlich Zwischenholdinggesellschaften.

Im Sinne einer Präzisierung des Verordnungswortlautes kann an dieser Stelle angefügt werden, dass mit dem Begriff „Gesellschaften“ im letzten Satz von Art. 2 Bst. a der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 („Nicht als Sitzgesellschaften gelten *Gesellschaften*, die: [...]“) sämtliche zuvor genannten Aufzählungen gemeint sind, also: juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmen und ähnliche Verbindungen, die kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben. Aus stilistischen Gründen wurde in der Verordnung auf eine entsprechende Wiederholung der Aufzählung verzichtet.

Fazit

Sowohl die Definition der Sitzgesellschaften als auch diejenige der Holdinggesellschaften wurden präzisiert und ergänzt. Nicht als Sitzgesellschaften gelten neu explizit neben den Holdinggesellschaften auch die Subholdinggesellschaften.

3.4 Virtuelle Währungen

Stellungnahmen

Die Anhörungsteilnehmenden, vorab die Interessenvertreter virtueller Währungen, begrüßten dem Grundsatz nach die Auseinandersetzung mit der Thematik der virtuellen Währung. Davon abgesehen zeigten die Stellungnahmen ein eher heterogenes Bild auf. Einigkeit herrschte noch am ehesten beim Vorbringen, dass der Begriff der virtuellen Währung zu unbestimmt und zu wenig präzise sei. Einige Anhörungsteilnehmende forderten die FINMA auf, ganz auf die Aufnahme des Begriffs zu verzichten. Dabei lautete die Argumentation dahingehend, dass der bestehende Begriff der Wertübertragung bereits heute genüge, um auch die Wertübertragung mittels digitalen Trägern zu erfassen. Durch ein Weglassen des Begriffs „virtuelle Währung“ entstünde daher keine Regelungslücke. Andere Anhörungsteilnehmende sprachen sich für die Aufnahme einer Definition aus. Die Vorschläge reichten von „Kryptowährung“ bis hin zu „digitale Gelder“. Wieder andere Stellungnahmen äusserten sich dahingehend, die virtuellen Währungen mit Fiatgeld gleichzustellen.

Als weiteren Kritikpunkt brachten einige Anhörungsteilnehmende vor, dass Bitcoins wie Bargeld zu behandeln seien, so dass insbesondere das Wechselgeschäft als Zweiparteiengeschäft möglich sei bzw. bleibe. Kritisiert wurde insbesondere, dass die FINMA mit ihrer in Art. 2 Bst. c E-GwV-FINMA gewählten Formulierung vom Grundsatz eines Dreiparteiengeschäfts ausgehe und somit in der Verordnung eine unzulässige Beweislastumkehr statuiere.

Würdigung

Der Begriff der virtuellen Währung deckt sich mit der Bezeichnung wie sie von der FATF² und im Bericht des Bundesrates zu virtuellen Währungen³ verwendet wird. Von einer Abänderung des Begriffs wird daher aufgrund von Konsistenzüberlegungen abgesehen. Die Anregung der Aufnahme einer Begriffsdefinition wurde von der FINMA sorgfältig geprüft, schliesslich aber verworfen. Wie mitunter die unterschiedlichen Vorschläge in den Stellungnahmen – aber auch die uneinheitliche Handhabung auf internationaler Ebene – verdeutlichen, lässt sich eine umfassende und präzise Definition des Begriffs der virtuellen Währung im Rahmen einer Verordnung kaum umsetzen und wäre in derjenigen zur Bekämpfung der Geldwäscherei vermutlich auch nicht am richtigen Ort geregelt. Für weitere Ausführungen zum Begriff der virtuellen Währung sei an dieser Stelle auf den vorerwähnten Bericht des Bundesrates verwiesen.

Die Kritik, wonach die vorgeschlagene Regelung neuerdings dazu führe, dass finanzintermediäre Tätigkeiten unter Einbezug von virtueller Währung stets als Dreiparteiengeschäfte und damit als Geld- und Wertübertragung qualifizieren, weist die FINMA zurück. Die Aufzählung der virtuellen Währungen in Art. 2 Bst. c GwV-FINMA führt nicht zu einer Praxisänderung der FINMA. Im Übrigen besagt die

² Vgl. beispielsweise den FATF Report „Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks“ vom Juni 2014; abrufbar unter <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>.

³ Bericht des Bundesrates zu virtuellen Währungen in Erfüllung der Postulate Schwaab (13.3687) und Weibel (13.4070) vom 25. Juni 2014; abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53513>.

Definition nach Art. 2 Bst. c GwV-FINMA nicht, dass sämtliche Transaktionen in virtuellen Währungen als Geld- und Wertübertragung qualifizieren, sondern dass Geld- und Wertübertragungen neben Bargeld, Schecks und sonstigen Zahlungsmitteln auch in virtuellen Währungen vorgenommen werden können.

Kann durch technische Massnahmen zweifelsfrei sichergestellt werden, dass ausschliesslich Zweiparteiengeschäfte abgewickelt werden, also die Kunden immer auch Empfänger des Gegenwerts in Geld oder virtueller Währung sind, so finden die Bestimmungen zu den Geldwechselgeschäften Anwendung⁴.

Fazit

Der in Art. 2 Bst. c GwV-FINMA enthaltene Begriff „virtuelle Währung“ wird weder abgeändert noch wird eine Definition aufgenommen.

3.5 Geld- und Wertübertragung / *Money Remitting*

Stellungnahmen

Von einigen Anhörungsteilnehmenden, insbesondere von der PostFinance und der SRO SBB, wurde die Ergänzung der Begriffsdefinition von Art. 2 Bst. c E-GwV-FINMA für Geld- und Wertübertragung und die damit einhergehende Erfassung des *Money Remitting* Geschäfts ablehnend aufgenommen. Es wurde aufgezeigt, dass die beabsichtigte Änderung sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht grosse Auswirkungen auf die betroffenen Finanzintermediäre hätte.

Würdigung

Mit der Erfassung des *Money Remitting* Geschäfts wurde die Erzielung der FATF-Konformität⁵ angestrebt. Die Stellungnahmen in Betracht ziehend werden nun – aufbauend auf einem risikobasierten Ansatz – unterschiedliche Sorgfaltspflichten für *Money Transfer*- bzw. *Money Remitting* Transaktionen statuiert. Beim *Money Transfer* Geschäft ist die Vertragspartei zu identifizieren und zwar in jedem Fall. Beim *Money Remitting* Geschäft ist der Zahlungsempfänger grundsätzlich erst bei Beträgen ab CHF 1'000.- zu identifizieren (siehe Art. 52 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015). Der Schwellenwert von CHF 1000.- ist von der FATF vorgegeben (FATF-Empfehlung 16). Dagegen hat die Feststellung der an Unternehmen und Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person ab CHF 0.- lediglich bei *Money Transfer* Transaktionen zu erfolgen. Bei *Money Remitting* ist der übliche Schwellenwert von CHF 25'000.- anwendbar (siehe Art. 56 Abs. 5 und Art. 61 Abs. 1 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015). Diese Lösung berücksichtigt die Erläuterungen der PostFinance betreffend die häufigen Auszahlungen von kleinen Beträgen am Postschalter mit niedrigerem Geldwäschereirisiko, wie z.B. Rentenauszahlungen ausländischer Institutionen an Bezugsberechtigte mit Wohnsitz in der Schweiz.

⁴ Siehe Kapitel 3.3.3, S.16 des Berichts des Bundesrats (vgl. Fn. 3).

⁵ Siehe S. 12 Erläuterungsbericht.

Fazit

Für *Money Transfer* bzw. *Money Remitting* Transaktionen werden unterschiedliche Sorgfaltspflichten aufgenommen. Die Identifizierung der Vertragspartei bzw. des Zahlungsempfängers hat grundsätzlich bei beiden *Transaktionsarten* zu erfolgen. Beim *Money Transfer* bleiben die Identifikationspflichten unverändert. Beim *Money Remitting* Geschäft ist der Zahlungsempfänger erst bei Beträgen ab CHF 1'000.- zu identifizieren und die Feststellung der an Unternehmen und Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person ist erst ab CHF 25'000.- vorzunehmen.

3.6 Konzept Kontrollinhaber / Feststellung der an Unternehmen und Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Personen

3.6.1 Grundsatzüberlegungen

Stellungnahmen

Das Konzept des Kontrollinhabers zur Feststellung der an operativ tätigen juristischen Personen und Personengesellschaften wirtschaftlich berechtigten natürlichen Personen wurde von zahlreichen Anhörungsteilnehmenden kritisiert.

Insbesondere die SRO brachten vor, dass die gesetzliche Regelung über Gebühr ausgedehnt werde. Art. 2a Abs. 3 des revidierten GwG enthalte eine Definition des wirtschaftlich Berechtigten an einer juristischen Person und gleichzeitig eine gesetzliche Fiktion dahingehend, dass der wirtschaftlich Berechtigte der juristischen Person diejenige natürliche Person sei, welche die juristische Person kontrolliere. Insofern müsse der Finanzintermediär nicht weiter abklären, ob am Vermögen der juristischen Person noch eine andere natürliche Person wirtschaftlich berechtigt sei oder sein könnte, nachdem der wirtschaftlich Berechtigte der juristischen Person einmal festgestellt worden sei. Die operativ tätige juristische Person sei selber wirtschaftlich Berechtigter.

Andere Anhörungsteilnehmende, insbesondere die SBVg, führten aus, dass das Konzept grundsätzlich belassen werden könne. Jedoch sei auf eine klare und stringente Trennung zwischen dem Kontrollinhaber einer juristischen Person bzw. Personengesellschaft und dem an den eingebrachten Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten zu achten.

Insgesamt gingen zahlreiche konkrete Formulierungsvorschläge ein. Dabei wurde der Begriff des Kontrollinhabers als solcher nur vereinzelt in Abrede gestellt. Dagegen kritisierte eine Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden, dass mit der Ausdehnung des Konzeptes auf die Personengesellschaften eine sehr extensive Auslegung des Gesetzes vorgenommen worden sei. Art. 2a Abs. 3 E-GwG spreche ausdrücklich von der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten an juristischen Personen. Für eine Ausdehnung auf Personengesellschaften fehle damit die gesetzliche Grundlage. Das Forum-SRO ist zwar damit einverstanden, dass in gewissen Fällen eine Ausdehnung Sinn machen könne, schlägt allerdings vor, die Ausdehnung lediglich auf beschränkt haftende Gesellschafter vorzunehmen.

Würdigung

Die FINMA hat sich intensiv mit der Kritik zum Konzept des Kontrollinhabers auseinandergesetzt und kommt zum Schluss, dass daran (inklusive der Ausweitung auf Personengesellschaften) als solches zwar festgehalten wird, jedoch – den Stellungnahmen Rechnung tragend – diverse Präzisierungen und Korrekturen in materieller Hinsicht angebracht werden (siehe hierzu auch die Ziffern 3.6.2 und 3.6.3).

Die erste Änderung betrifft die in Art. 2 Bst. f GwV-FINMA enthaltene Definition des Kontrollinhabers. Diese lehnt sich neu an Art. 2a Abs. 3 des revidierten GwG an, welcher definiert, wer als wirtschaftlich berechtigte Person einer operativ tätigen juristischen Person gilt. Die Definition des Kontrollinhabers gemäss Art. 2 Bst. f GwV-FINMA folgt der vom Gesetzgeber aufgestellten Kaskade und umfasst die ersatzweise festgestellte geschäftsführende Person. Ebenfalls ist in Art. 2 Bst. f GwV-FINMA die Einschränkung der wirtschaftlichen Berechtigung auf diejenigen natürlichen Personen, welche die Kontrolle über Stimmen, Kapital oder auf andere Weise ausüben. Die ersatzweise festgestellte geschäftsführende Person gilt somit nicht als wirtschaftlich berechtigte Person.

Die zweite Erweiterung betrifft die Ausdehnung der Gesetzesbestimmung auf die Personengesellschaften. Zunächst einmal gilt es festzuhalten, dass der Finanzintermediär gemäss Art. 4 Abs. 1 E-GwG bei allen Geschäftsbeziehungen die wirtschaftlich berechtigte Person feststellen muss. Aus dieser Pflicht ergibt sich, dass dem Finanzintermediär der wirtschaftlich Berechtigte einer Geschäftsbeziehung unabhängig von der Rechtsgestalt des Vertragspartners immer bekannt sein muss⁶. Eine Ausnahme davon gilt lediglich, wenn es sich bei der Vertragspartei um eine börsennotierte Gesellschaft oder eine von einer solchen Gesellschaft mehrheitlich kontrollierte Tochtergesellschaft handelt. Bei Personengesellschaften würde dies ohne gesonderte Behandlung innerhalb des Konzepts des Kontrollinhabers dazu führen, dass sämtliche Gesellschafter als wirtschaftlich Berechtigte erfasst werden müssten. Bei grossen Personengesellschaften mit vielen Gesellschaftern wäre dies für den Finanzintermediär mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden. Die FINMA ist deshalb der Überzeugung, dass die Anwendung des Konzepts des Kontrollinhabers auf Personengesellschaften einer erheblichen Erleichterung für die Finanzintermediäre gleichkommt und folglich mit den Interessen Letzterer einhergeht. So dürfte die Feststellung der Kontrollverhältnisse bei Personengesellschaften in der Praxis zu wesentlich geringerem Aufwand für die Finanzintermediäre führen als die Einholung einer schriftlichen Erklärung über die wirtschaftliche Berechtigung von jedem einzelnen Gesellschafter.

Eine weitere gewichtige Korrektur wurde in Art. 59 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 (entspricht Art. 57 E-GwV-FINMA), welcher die wirtschaftliche Berechtigung an Vermögenswerten regelt, vorgenommen. Der DUFI muss nach dem neu formulierten Abs. 2 von nicht börsennotierten operativ tätigen juristischen Personen oder Personengesellschaften nur dann eine schriftliche Erklärung über die an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigte natürliche Person einholen, wenn bekannt ist oder konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die operativ tätige juristische Person oder Personengesellschaft die Vermögenswerte für eine Drittperson hält. Um eine solche Konstellation handelt es sich

⁶ So auch die Botschaft zum revidierten Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der *Groupe d'action financière*, BBl 2014 619.

typischerweise bei Treuhandverhältnissen. Liegt ein Treuhandverhältnis vor, so hat der DUFI folgendermassen vorzugehen: In einem ersten Schritt hat er die bei juristischen Personen oder Personengesellschaften stets erforderliche schriftliche Erklärung über den oder die Kontrollinhaber nach Art. 56 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 (entspricht Art. 54 E-GwV-FINMA) einzuholen. Damit wird die wirtschaftliche Berechtigung am Treuhandunternehmen erfasst. In einem zweiten Schritt ist die schriftliche Erklärung über die an den Vermögenswerten wirtschaftliche berechtigte Person nach Art. 59 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 einzuholen. Hierbei handelt es sich um den Kunden der Treuhandgesellschaft, der die Vermögenswerte von der Treuhandgesellschaft verwalten lässt.

Fazit

Am Konzept des Kontrollinhabers wird festgehalten, inklusive der Ausdehnung auf Personengesellschaften. Inhaltlich wie auch sprachlich wurden jedoch verschiedene Bestimmungen präzisiert und verfeinert. Zudem wurde die Definition des Kontrollinhabers abgeändert und eine klare Abgrenzung der Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung am Unternehmen gegenüber der wirtschaftlichen Berechtigung an den Vermögenswerten vorgenommen.

3.6.2 Detailbestimmungen

Stellungnahmen

Bei einigen Stellungnahmen fand sich der Hinweis, dass nach Art. 4 Abs. 2 E-GwG der Finanzintermediär die wirtschaftlich berechtigte Person nicht nur feststellen, sondern von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung über die wirtschaftlich berechtigte natürliche Person einholen müsse. Folglich sei beim Institut des Kontrollinhabers die Pflicht des Finanzintermediärs zum Einholen einer schriftlichen Erklärung von der Vertragspartei ebenfalls zu verankern.

Insbesondere die SBVg, PostFinance und PD-Consulting machten geltend, dass in Art. 15 Abs. 2 Bst. e E-GwV-FINMA der Begriff des Kontrollinhabers zu streichen sei. Es mache keinen Sinn, beim Kontrollinhaber eine Abklärung der Herkunft der Vermögenswerte vorzunehmen. Dagegen brachte der VQF in Bezug auf Art. 15 Abs. 2 Bst. f E-GwV-FINMA, der Abklärung der beruflichen oder geschäftlichen Tätigkeit, vor, dass insbesondere aufgrund von Konsistenzüberlegungen der Kontrollinhaber mit in die Bestimmung aufgenommen werden sollte.

Hinsichtlich der über den Kontrollinhaber zu erbringenden Angaben stellte die SBVg fest, dass Art. 55 Abs. 1 E-GwV-FINMA zusätzlich zu den in den revidierten aktienrechtlichen Bestimmungen von Art. 697j E-OR enthaltenen Angaben die Erhebung des Geburtsdatums und der Staatsangehörigkeit verlange. Die SBVg machte geltend, dass die über den Kontrollinhaber zu erbringenden Informationen auf Name, Vorname und Wohnsitzadresse beschränkt werden sollten.

Des Weiteren machten einige Anhörungsteilnehmende geltend, dass die in Art. 57 Abs. 4 E-GwV-FINMA vorgesehene Dokumentation der Zweifelsfreiheit durch den DUFI einer Überregulierung gleichkomme. Entsprechend wurde die Streichung der Bestimmung beantragt.

Würdigung

Der Hinweis, wonach der DUFI die Kontrollinhaber nicht (nur) feststellen, sondern vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung über die Kontrollinhaber einholen müsse, wird übernommen und in Art. 56 ff. der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 verankert.

Die FINMA teilt die Auffassung nur bedingt, wonach der Begriff des Kontrollinhabers nicht in Art. 15 Abs. 2 Bst. e GwV-FINMA aufgenommen werden soll. Aus Sicht der Geldwäschereibekämpfung macht eine Abklärung des Ursprungs des Vermögens einer ersatzweise festgestellten geschäftsführenden Person tatsächlich wenig Sinn. Für den Kontrollinhaber im engeren Sinne (die ersten beiden Stufen der Kaskade bzw. Art. 56 Abs. 1 und 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015) ist das Kriterium dagegen nicht *per se* unpassend. Die Bestimmung wird entsprechend dahingehend präzisiert, dass der Begriff Kontrollinhaber durch „am Unternehmen [wirtschaftlich berechtigten Person]“ ersetzt wird. Vom neuen Begriff erfasst werden nur noch der Kontrollinhaber im engeren Sinne nach vorgenannter Umschreibung. Analog zu diesem Verfahren wird auch Art. 15 Abs. 2 Bst. f der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 mit dem Begriff „am Unternehmen [wirtschaftlich berechtigten Person]“ ergänzt.

In Übereinstimmung mit dem Vorbringen der SBVG muss die schriftliche Erklärung der Vertragspartei über den Kontrollinhaber nach Art. 57 Abs. 1 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 nur noch Angaben über Name, Vorname und Wohnsitzadresse enthalten. Die Erhebung des Geburtsdatums und der Staatsangehörigkeit wird fallen gelassen.

Schliesslich erfolgt eine Abschwächung von Art. 57 Abs. 4 E-GwV-FINMA. Hier gilt es zwei Situationen zu unterscheiden: Die erste Situation liegt vor, wenn der DUFI keinen Zweifel hat, dass die Vertragspartei mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist. Auf die Dokumentation der diesbezüglichen Zweifelsfreiheit kann aufgrund der Revision des GwG nicht verzichtet werden. Mit dem neuen Art. 4 Abs. 1 GwG wird, der FATF-Empfehlung 10 entsprechend, der allgemeine Grundsatz der obligatorischen Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person verankert und zugleich die regulatorische Vermutung, dass die Vertragspartei mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist, abgeschafft. Zwar muss der Finanzintermediär nicht in jedem Fall eine schriftliche Erklärung einholen, sondern nur in den Fällen gemäss Art. 4 Abs. 2 E-GwG. Nach dem neuen Abs. 1 muss er aber, wenn er der Meinung ist, die Vertragspartei sei auch die wirtschaftlich berechtigte Person, dies nach Art. 7 GwG systematisch dokumentieren⁷. Die zweite Situation liegt dann vor, wenn es sich bei der Vertragspartei um eine operativ tätige juristische Person handelt und der DUFI deren Kontrollinhaber festgestellt hat und keine konkrete Anhaltspunkte dahingehend bestehen, dass die operativ tätige juristische Person die Vermögenswerte für einen Dritte hält. In dieser zweiten Situation muss der DUFI die Zweifelsfreiheit nicht systematisch dokumentieren.

Fazit

Neu wird vom DUFI verlangt, dass er von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung über den Kontrollinhaber einholen muss. Die erforderlichen Angaben werden dabei auf Name, Vorname und Wohnsitzadresse beschränkt. Sowohl das Kriterium der Abklärung des Ursprungs des Vermögens als auch

⁷ Botschaft (vgl. Fn. 6), S. 681 f.

dasjenige der beruflichen oder geschäftlichen Tätigkeit im Rahmen der zusätzlichen Abklärungen bei erhöhten Risiken werden angepasst bzw. ergänzt. Schliesslich wird neu nicht mehr verlangt, dass der DUFJ systematisch dokumentiert, dass er keine konkrete Anhaltspunkte dafür hat, dass die operativ tätige juristische Person die Vermögenswerte für einen Dritten hält.

3.6.3 Schalter- und Kassageschäfte

Stellungnahmen

Insbesondere die PostFinance und die SRO SBB zeigten sich dahingehend besorgt, dass die Feststellung des Kontrollinhabers bei Kassageschäften sowie im Bereich der Geld- und Wertübertragungsgeschäfte objektiv nicht umsetzbar sei. Argumentiert wurde, dass bei einem Vertreter einer juristischen Person oder Personengesellschaft, der als Laufkunde am Schalter eine Transaktion tätigen wolle, die Angaben zur Kontrollinhaberschaft höchstwahrscheinlich nicht vorliegen würden und diese auch nicht unmittelbar beizubringen wären. Entsprechend müsste die angestrebte Transaktion vom Finanzintermediär abgelehnt werden bzw. sie dürfte nicht vorgenommen werden.

Die Forderung lautete, dass für besagte Geschäftsarten praktikable Erleichterungen von der Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person an operativ tätigen juristischen Personen oder Personengesellschaften in die GwV-FINMA aufzunehmen seien. Dabei brachte die PostFinance im Sinne eines – zwar nach wie vor kostspieligen und aufwändigen, jedoch grundsätzlich umsetzbaren – Lösungsvorschlages vor, der Feststellungspflicht der Kontrollinhaberschaft *ex post*, sprich nach Durchführung der Transaktion, nachzukommen.

Würdigung

Die Opposition gegen die Feststellung des Kontrollinhabers bei Kassageschäften und bei Geld- und Wertübertragungen bei juristischen Personen und Personengesellschaften ist verständlich und kann aufgrund von Praktikabilitätsüberlegungen ohne Weiteres nachvollzogen werden. Allerdings wäre die Statuierung einer generellen Ausnahme von der Feststellungspflicht des Kontrollinhabers mit den FATF-Empfehlungen und Art. 4 Abs. 2 des revidierten GwG nicht vereinbar. Unter Auslotung des engen Spielraums wird der nachfolgende erläuterte Ansatz in Art. 56 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 verankert: Bei der Aufnahme von dauernden Geschäftsbeziehungen sowie bei Geld- und Wertübertragungen von der Schweiz ins Ausland (*Money Transfer*) muss die schriftliche Erklärung von der Vertragspartei über den Kontrollinhaber zwingend und in jedem Fall eingeholt werden. Sie muss spätestens bei Durchführung der Transaktion vorliegen. Bei Kassageschäften (worunter auch Geldwechselgeschäfte subsumiert werden; siehe hierzu Ziff. 3.7.2) hingegen muss die schriftliche Erklärung erst dann eingeholt werden, wenn eine oder mehrere Transaktionen, die miteinander verbunden erscheinen, den Betrag von CHF 25'000.- übersteigen. Zudem kann bei Kassageschäften die Erklärung auch *ex post* eingeholt werden, sofern die Einholung unverzüglich nach Durchführung der Transaktion in die Wege geleitet wird. Die Einführung eines (ähnlichen) Schwellenwertes im Bereich der Geld- und Wertübertragung wird aufgrund von Geldwäscherei Risikoüberlegungen und der Unvereinbarkeit mit den FATF-Empfehlungen abgelehnt.

Fazit

Bei der Aufnahme von dauernden Geschäftsbeziehungen sowie bei Geld- und Wertübertragungen von der Schweiz ins Ausland muss die schriftliche Erklärung über den Kontrollinhaber zwingend eingeholt werden und spätestens bei der Durchführung der Transaktion vorliegen. Bei Kassageschäften muss die Erklärung grundsätzlich erst ab einem Schwellenwert von CHF 25'000.- eingeholt werden. Dabei ist auch die unverzügliche *ex post* Einholung der Erklärung gestattet.

3.7 Schwellenwerte

3.7.1 Generell

Stellungnahmen

Die Senkung des primär auf Kassageschäfte Anwendung findenden und im Rahmen des Entwurfs auf weitere Bestimmungen ausgeweiteten Schwellenwertes von CHF 25'000.- auf CHF 15'000.- wurde von sämtlichen Anhörungsteilnehmenden ablehnend aufgenommen. Es wurde argumentiert, dass eine reine Ausrichtung auf den aktuellen Wechselkurs EUR/USD – CHF mit dem der Geldwäscherei-prävention inhärenten Grundprinzip des risikobasierten Ansatzes nicht vereinbar sei. Das Geldwäschereirisiko habe durch die Erstarkung des Schweizer Frankens nicht zugenommen. Des Weiteren sei offen, wie sich der Wechselkurs in Zukunft entwickeln werde. Schliesslich sei die Kaufkraft der Schweiz im internationalen Vergleich am oberen Ende des Spektrums anzugliedern. Der FINMA wurde durchwegs nahe gelegt, den Schwellenwert bei CHF 25'000.- zu belassen.

Von einer Senkung des Schwellenwertes besonders stark betroffen wäre die PostFinance. Sie zeigte auf, dass massive Mehrkosten auf sie zukommen würden, sofern den Sorgfaltspflichten im Rahmen des Zahlungsverkehrs am Postschalter bereits ab CHF 15'000.- nachgekommen werden müsste. Darüber hinaus wäre die PostFinance aus rein rechtlicher Sicht nicht mehr verpflichtet, Zahlungsaufträge von Laufkunden anzunehmen und durchzuführen, die über dem Schwellenwert liegen. Nach dem in Art. 43 Abs. 1 Bst. c VPG verankerten Grundversorgungsauftrag besteht die Pflicht der PostFinance zur Ausführung von Zahlungsaufträgen nur dann, wenn die fragliche Transaktion keinen Identifizierungspflichten unterliegt.

Würdigung

Mit der im Entwurf vorgesehenen Senkung des Schwellenwertes verfolgte die FINMA das Ziel, den internationalen Standard – unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren erfolgten Wechselkursentwicklung des Schweizer Frankens gegenüber dem US-Dollar und dem Euro – umzusetzen. Die FATF-Empfehlungen sehen für *occasional transactions* einen fixen Schwellenwert von EUR / USD 15'000.- vor. Im Bereich der Kassageschäfte wendet die GwV-FINMA einen risikobasierten Ansatz an, der den Besonderheiten der Schweiz und ihrem Finanzplatz Rechnung trägt. Dieser Ansatz unterscheidet zwischen Kassageschäften die eine grenzüberschreitende Geld- und Wertübertragung bezwecken und demzufolge mit einem erhöhten Geldwäschereirisiko behaftet sind und Kassageschäften ohne internationalen Bezug. Bei Geld- und Wertübertragungen ins Ausland sieht die GwV-FINMA

bereits heute strenge Regeln vor, namentlich eine Identifikationspflicht betreffend die Vertragspartei und die wirtschaftlich berechnete Person ab CHF 0.-.

Illustriert werden können die Besonderheiten am Beispiel des Drogenhandels. Die Schweiz gilt diesbezüglich primär als Konsumentenstandort und nicht als Produktionsstandort. Die Geldflüsse zwischen den Drogenhändlern in der Schweiz und ihren Lieferanten erfolgen entsprechend grundsätzlich grenzüberschreitend von der Schweiz ins Ausland. Ähnliche Verhaltensmuster und Überlegungen gelten nicht nur im Bereich der Geldwäscherei, sondern auch im Bereich der Terrorismusfinanzierung, die primär grenzüberschreitend ist.

Der vorstehend untermauerte risikobasierte Ansatz wird mit der Revision der GwV-FINMA weiterentwickelt. Neu wird bei grenzüberschreitenden Geld- und Wertübertragungen vom Ausland in die Schweiz eine Identifikationspflicht der Vertragspartei ab CHF 1'000.- eingeführt. Damit wird der mit der Erstarbung des Schweizer Frankens allfälligerweise erhöhte Attraktivität der Schweiz für ausländische Geldwäscher Rechnung getragen. In Bezug auf die übrigen Kassageschäfte, die keine grenzüberschreitende Geld- und Wertübertragung bezwecken, kann die Auffassung der Anhörungssteilnehmenden geteilt werden, wonach sich die Geldwäschereirisikolage im Inland mit der Erstarbung des Schweizer Frankens kaum geändert hat.

Im Übrigen spricht für die Beibehaltung des aktuellen Schwellenwerts von CHF 25'000.- das Argument, dass die Schweizer Kaufkraft im internationalen Kontext noch immer sehr hoch ist. Verschiedene Quellen über die sog. „*Purchasing Power Parity*“ zeigen die diesbezüglichen teilweise erheblichen Unterschiede zwischen der Schweiz und z.B. Ländern der Europäischen Union auf⁸.

Letztlich aber ausschlaggebend für die Entscheidung der FINMA stellt die aktuelle Unsicherheit in Bezug auf den Währungskurs und dessen Fortentwicklung dar. Der Schweizer Franken gilt – verschiedenen offiziellen Stimmen zufolge – als im Vergleich zu anderen Währungen als überbewertet⁹. Die FINMA ist daher zum Schluss gekommen, dass der momentane Zeitpunkt für eine Senkung des Schwellenwertes auf CHF 15'000.- ungünstig ist.

Die FINMA behält sich allerdings vor, zu gegebener Zeit auf die Schwellenwertfrage zurückzukommen.

⁸ Siehe z.B. die illustrierte Statistik von *eurostat* zur europäischen Kaufkraftparität, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/eurostat/web/purchasing-power-parities/statistics-illustrated>; Daten der OECD über die *Purchasing Power Parities*, abrufbar unter <http://www.oecd.org/std/purchasingpowerparitiespppsdata.htm>; Daten der *Worldbank* über die *Purchasing Power Parities*, abrufbar unter <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>; oder die Illustration im *The Economist* über den sog. „*Big Mac Index*“; abrufbar unter: <http://www.economist.com/content/big-mac-index>.

⁹ Siehe z.B. das von Thomas Jordan anlässlich der 107. ordentlichen Generalversammlung der Aktionäre der SNB gehaltene Referat vom 24. April 2015: „Die Geldpolitik der SNB nach Aufhebung des Mindestkurses“, abrufbar unter http://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref_20150424_tjn/source/ref_20150424_tjn.de.pdf, oder das „*Concluding Statement of the Article IV Mission*“ des *International Monetary Fund* vom 23. März 2015, abrufbar unter <https://www.imf.org/external/np/ms/2015/032315.htm>.

Fazit

Der Schwellenwert für Kassageschäfte bleibt unverändert bei CHF 25'000.-. Ebenfalls in dieser Höhe findet er in Bestimmungen der GwV-FINMA zu den neuen Zahlungsmethoden und im KAG-Bereich Anwendung.

3.7.2 Schwellenwert bei Geldwechselgeschäften

Stellungnahmen

Im Rahmen der unter Ziff. 3.6.3 umschriebenen Thematik vermochten direkt betroffene Anhörungsteilnehmende aufzuzeigen, dass die Umsetzung der Feststellung des Kontrollinhabers bei Kassageschäften (worunter auch Geldwechselgeschäfte fallen) nicht realisierbar sei.

Würdigung

Der von der FINMA gewählte Regelungsansatz sieht im DUFI-Bereich neu vor, dass die Feststellung des Kontrollinhabers im Rahmen von Kassageschäften grundsätzlich erst ab einem Schwellenwert von CHF 25'000.- zu erfolgen hat. Dagegen bestimmt Art. 58 Abs. 1 Bst. a E-GwV-FINMA, dass bei Geldwechselgeschäften die Feststellung der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person bereits ab einem Schwellenwert von CHF 5'000.- zu erfolgen hat. Da die Einführung zweier unterschiedlicher Schwellenwerte für Kassageschäfte bzw. Geldwechselgeschäfte zu impraktikablen Ergebnissen führen würde, wird im neuen Art. 61 GwV-FINMA der Schwellenwert für die Feststellung der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person generell auf CHF 25'000.- angehoben. Auf eine Unterscheidung zwischen Geldwechselgeschäften und übrigen Kassageschäften wird verzichtet. Im Übrigen wird damit einem praktischen Bedürfnis (z.B. im Tourismusbereich) Rechnung getragen. Zu präzisieren gilt es allerdings, dass ein DUFI die Identifizierung der Vertragspartei im Rahmen von Geldwechselgeschäften weiterhin ab einem Schwellenwert von CHF 5'000.- vornehmen muss.

Fazit

Der Schwellenwert, ab welchem ein DUFI im Rahmen von Geldwechselgeschäften die Feststellung der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person in jedem Fall vornehmen muss, wird von CHF 5'000.- auf CHF 25'000.- angehoben.

3.8 Angaben bei Zahlungsaufträgen

Stellungnahmen

Hauptkritikpunkt der Anhörungsteilnehmenden, vorab der Bankenbranche in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein, war die Anpassung von Art. 10 Abs. 2 E-GwV-FINMA. Es wurde einhellig dafür plädiert, die Formulierung „innerhalb der Schweiz“ zu streichen und wie bis anhin durch „im Inland“ zu

ersetzen. Als Begründung wurde auf die Währungsunion der Schweiz mit Liechtenstein verwiesen sowie auf das gemeinsame Zahlungssystem SIC der beiden Länder.

Die SBVg regte zudem im Sinne einer Präzisierung an, den Begriff des Auftraggebers durch den Begriff „auftraggebende Vertragspartei“ zu ersetzen. Zudem sprach sie sich dafür aus, dass die FINMA die Zielsetzung des Art. 10 Abs. 4 E-GwV-FINMA näher erläutern und das Verhältnis zur Korrespondenzbankenbestimmung klären soll.

Würdigung

Wie bereits im Erläuterungsbericht aufgeführt (S. 14 f.), verfolgte die FINMA mit der Anpassung von Art. 10 Abs. 2 GwV-FINMA das Ziel, der FATF-Empfehlung 16 vollumfänglich zu entsprechen. Die nach Eröffnung der Anhörung durchgeführten Gespräche mit direkt betroffenen Institutionen führten zum Ergebnis, dass der grosse Datensatz bei „Bank zu Bank“ Zahlungen, die über das SIC-System ohne orangenen Einzahlungsschein abgewickelt werden, als auch bei Zahlungen mit dem roten Einzahlungsschein der PostFinance grundsätzlich bereits heute auch im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr mit Liechtenstein mitgeliefert wird. Hingegen ist die Lieferung des grossen Datensatzes bei orangenen Einzahlungsscheinen der PostFinance und solchen bei „Bank zu Bank“ Zahlungen bis auf Weiteres nicht möglich. Eine Systemanpassung ist bis zum Jahr 2018 geplant, wobei für die Umsetzung eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen ist.

Die heute vorliegende Situation in Betracht ziehend, wird Art. 10 GwV-FINMA wie folgt angepasst: Abs. 2 der Entwurfsversion wird unverändert in die GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 übernommen. Zusätzlich wird aber ein neuer Abs. 3 aufgenommen. Letzterer gilt ausschliesslich für Zahlungsaufträge im Inland (darunter fallen die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein), die dem Bezahlen von Waren und Dienstleistungen dienen, und besagt, dass im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr mit Liechtenstein auf die Lieferung des grossen Datensatzes grundsätzlich verzichtet werden kann, wenn dies aus technischen Gründen nicht möglich ist und unter der Voraussetzung, dass die Dreitageregeln eingehalten wird. Diese Sonderregelung zielt ausschliesslich auf die orangenen Einzahlungsscheine ab und gewährleistet sowohl der PostFinance als auch der SIC bis zur Umstellung der Systeme im grenzüberschreitenden Verkehr mit Liechtenstein diesbezüglich den kleinen Datensatz zu verwenden. Aus Geldwäschereiperspektive lässt sich diese Sonderlösung aufgrund des mit der Verwendung des orangenen Einzahlungsscheins niedrigen Geldwäschereirisikos rechtfertigen. Das Produkt steht nur Behörden, Geschäftskunden und Banken mit Domizil in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein zur Verfügung und ist zwingend an ein Postkonto (Endkunde oder Bank) gekoppelt. Der orange Einzahlungsschein stellt eine Debitorenlösung dar, deren Hauptzweck darin besteht, den Kunden den Bezug von Waren und Dienstleistungen in Rechnung zu stellen. Der Anwendungsbereich des orangenen Einzahlungsscheins wird durch die Formulierung „Waren und Dienstleistungen“ nicht eingeschränkt und bleibt unverändert bestehen. Darunter subsumiert werden können beispielsweise also weiterhin auch die Begleichung von Steuerrechnungen oder von Bussen.

Was die von der SBVg angeregte Präzisierung des Begriffs des Auftraggebers anbelangt, so wird in sprachlicher Hinsicht keine Änderung vorgenommen. Ausgeführt werden kann, dass in Übereinstimmung der Definition der FATF mit dem Auftraggeber der Kontoinhaber gemeint ist, von dessen Konto ein Betrag abgebucht wird.

Adressat von Art. 10 Abs. 5 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 schliesslich ist nur der Finanzintermediär der begünstigten Person. Die Pflichten der Korrespondenzbanken werden in Art. 37 GwV-FINMA geregelt. In materieller Hinsicht verlangt die Bestimmung, dass der Finanzintermediär der begünstigten Person in seinen internen Prozessen das Vorgehen festlegt, wie mit Zahlungsaufträgen umzugehen ist, die unvollständige Angaben zum Auftraggeber und/oder zur begünstigten Person enthalten. Die Überprüfung der Vollständigkeit der Angaben kann, wenn machbar, bei der Ausführung des Zahlungsauftrages erfolgen (*real-time monitoring*) oder aber nachgelagert durchgeführt werden (*post-event monitoring*). Primär geht es um die Erkennbarkeit von sich wiederholenden Fällen bzw. Mustern von unvollständigen Angaben im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr. Ob betroffene Zahlungsaufträge ausgeführt, abgelehnt oder sistiert werden, beurteilt der Finanzintermediär nach einem in Bezug auf die Geldwäschereiprävention risikoorientierten Vorgehen.

Fazit

Im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr mit dem Fürstentum Liechtenstein muss neu grundsätzlich der grosse Datensatz übermittelt werden, wobei für Zahlungsaufträge mit dem orangenen Einzahlungsschein eine Sonderregel geschaffen wird.

3.9 Neue Zahlungsmethoden

3.9.1 Verzicht auf Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Stellungnahmen

Die Statuierung von Erleichterungen hinsichtlich der Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Rahmen risikoarmer Geschäftsfälle wurde von den Anhörungsteilnehmenden dem Grundsatz nach begrüsst. Mehrfach wurde allerdings der Wunsch geäussert, dass anstelle einer positiven Regelung einzelner bestimmter Bagatellfälle die Festsetzung eines Prinzips eingeführt werden sollte, gemäss welchem nach einem risikobasierten Ansatz von der Einhaltung der Sorgfaltspflichten abgesehen werden könne.

Im Übrigen gingen zu Art. 11 E-GwV-FINMA, vorab seitens der Zahlkartenindustrie, zahlreiche und umfassende Stellungnahmen mit einem hohen Detailierungsgrad ein. Geltend gemacht wurde im Wesentlichen: (a) der Schwellenwert von CHF 15'000.- solle auf CHF 25'000.- erhöht werden; (b) vom Kriterium der „Verfügbarmachung“ solle abgekehrt werden und stattdessen auf eine sog. *spending limit* abgestellt werden; (c) Rückzahlungen des Zahlungsmittels sollen weder ausgeschlossen noch auf ein Konto bei einer in der Schweiz bewilligten Bank eingeschränkt werden; (d) für Kleinbeträge solle auch im Rahmen von Zahlungen von Privaten an Private (sog. P2P-Transaktionen) auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten verzichtet werden können; und (e) die im DUFI-Teil in Art. 49 Abs. 3 bzw. Art. 58 Abs. 3 E-GwV-FINMA enthaltene Bestimmung für nicht wieder aufladbare Datenträger solle in den Allgemeinen Teil der GwV-FINMA überführt werden.

Würdigung

Die FINMA erachtet es als notwendig, die Verzichtsmöglichkeiten auf Einhaltung der Sorgfaltspflichten nicht anhand eines allgemeinen Prinzips zu regeln, sondern – basierend auf unterschiedlichen Anforderungen – spezifische Regelungsvarianten zu erlassen. Sie ist der Überzeugung, dass dieses Vorgehen die mit den einzelnen Geschäftsmodellen variierenden Geldwäschereirisiken präziser abzubilden vermag. Dies entspricht auch dem Ansatz der FATF¹⁰.

Im Übrigen wird den Vorbringen der Anhörungsteilnehmenden weitgehend entsprochen: Erstens werden die Schwellenwerte von CHF 15'000.- generell auf CHF 25'000.- heraufgesetzt. Zweitens wird neu nicht mehr darauf abgestellt, wie viel Geld mit dem Zahlungsmittel „verfügbar gemacht werden kann“, sondern wie viel damit „bezahlt“ werden kann (sog. *spending limit*). Diese von der Kartenindustrie vorgeschlagene Regelung ist unter der Bedingung vertretbar, dass übermässige bzw. ungewöhnliche Einzahlungen im Rahmen des Transaktionsmonitorings überwacht werden. In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu beachten, dass Anbieter von Zahlungsmitteln im Parabankensektor ohne Bankbewilligung oder Bankgarantie aufgrund Ziff. 18^{bis} FINMA RS 08/3 „Publikumseinlagen bei Nichtbanken“ ohnehin keine Guthaben pro Kunde von über CHF 3'000.- akzeptieren dürfen, da den Verbindlichkeiten ansonsten Einlagecharakter zukommt. Drittens werden Rückzahlungen des Zahlungsmittels neu nicht mehr *per se* ausgeschlossen und – zumindest im Fall von Art. 11 Abs. 1 Bst. a GwV-FINMA – dürfen die Rückzahlungen auch auf ein Konto bei einer im Ausland gleichwertig beaufsichtigten Bank erfolgen, solange sie den in der FATF-Empfehlung 16 festgelegten Schwellenwert von CHF 1000.- pro Transaktion nicht übersteigen. Viertens kann unter engen Voraussetzungen auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei *P2P*-Transaktionen für sehr geringe Beträge verzichtet werden. Nach dem neu aufgenommenen Abs. 2 beträgt der Schwellenwert CHF 200.- pro Monat, wobei auf die Aufladelimite abgestellt wird. Fünftens wird die Bestimmung betreffend nicht wieder aufladbare Datenträger im DUFi-Teil gestrichen und der Systematik folgend in den neuen Abs. 3 von Art. 11 der GwV-FINMA aufgenommen.

Schliesslich wird Art. 11 Abs. 4 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 noch mit drei Vorbehalten in Bezug auf die Bestimmungen der Art. 10, 14 und 20 ergänzt, die es vom Finanzintermediär zu beachten gilt. Bei der Anwendung von Art. 10 kann man auf folgende Ausnahme der FATF-Empfehlung 16 verweisen: *„Recommendation 16 is not intended to cover any transfer that flows from a transaction carried out using a credit or debit or prepaid card for the purchase of goods or services, so long as the credit or debit or prepaid card number accompanies all transfers flowing from the transaction. However, when a credit or debit or prepaid card is used as a payment system to effect a person-to-person wire transfer, the transaction is covered by Recommendation 16, and the necessary information should be included in the message.“*¹¹.

¹⁰ Vgl. FATF *Guidance for a Risk-Based Approach - Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services*, June 2013, abrufbar unter <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf>.

¹¹ Vgl. Ziff. 4 Bst. (a) der Interpretativnote zur FATF-Empfehlung 16.

Fazit

Die Bestimmung betreffend Verzicht auf Einhaltung der Sorgfaltspflichten wurde grösstenteils im Sinne der Anhörungsergebnisse überarbeitet. Die Schwellenwerte wurden erhöht und es wurden technische und sprachliche Anpassungen vorgenommen. Neu ist zudem die Überweisung von Beträgen bis zu CHF 200.- zwischen Privaten ohne Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung der an Unternehmen oder Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person möglich.

3.9.2 Vereinfachte Sorgfaltspflichten für Herausgeber von Zahlungsmitteln

Stellungnahmen

Insbesondere die Zahlungsmittelherausgeber sowie die SBVg sprachen sich dem Grundsatz nach für die Beibehaltung der Sonderregeln der VSB für die Identifizierung von Kunden im Kreditkartengeschäft (Zirkular 7356 der SBVg vom 23. September 2004) aus.

In Bezug auf Art 12 Abs. 1 E-GwV-FINMA, der den indirekten Vertrieb eines Zahlungsmittels regelt, wurde entsprechend gefordert, dass der Anwendungsbereich der Verwendbarkeit der Zahlungsmittel nicht unnötig eingeschränkt werden solle. Zudem wurde geltend gemacht, dass die Bank dem Herausgeber des Zahlungsmittels auch weiterhin einen möglichen PEP-Status der Vertragspartei, des Kontrollinhabers oder der wirtschaftlich berechtigten Person mitteilen soll. Schliesslich wurde gefordert, dass im Falle eines behördlichen Auskunftersuchens an den Herausgeber des Zahlungsmittels dieser die Anfrage beantworten und die Behörde für eine allfällige Herausgabe von Dokumenten an die betreffende Bank verweisen soll.

Den direkten Vertrieb in Art. 12 Abs. 2 E-GwV-FINMA betreffend wurde in systematischer Hinsicht angeregt, die Produkteunterscheidung erst auf Stufe *Litterae* vorzunehmen. In materieller Hinsicht wurde im Wesentlichen für eine Erhöhung der vorgesehenen Schwellenwerte plädiert, sowie darauf, dass die Limiten weiterhin pro Zahlungsmittel und nicht pro Vertragspartei zu gelten hätten. Die im Entwurf enthaltene Umstellung führe zu erheblichem Umsetzungsaufwand und sei aus Geldwäschereisicht nicht erforderlich.

Würdigung

Art. 12 Abs. 1 GwV-FINMA wurde weitgehend im Sinne einer Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden angepasst. Die oben umschriebenen Kernvorbringen wurden alle übernommen.

Im neuen Art. 12 Abs. 2 wurden mitunter die Schwellenwerte bei Zahlungsmitteln, die ausschliesslich dem Bezahlen von Waren und Dienstleistungen dienen und die direkt vertrieben werden, auf die gemäss VSB aktuell gültigen Monatslimiten für Kreditkarten von CHF 25'000.- erhöht. Die Ausgabelimite für *Prepaid*-Karten wurde auf CHF 10'000.- monatlich erhöht, was grösstenteils der heutigen Praxis der Zahlkartenindustrie entspricht. Beibehalten wird jedoch die Regelung, wonach die Limiten pro Vertragspartei und nicht pro Zahlungsmittel gelten. Dies dient der Entgegenwirkung von *Smurfing* und stellt letztlich ein wichtiges Instrument der Bekämpfung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung dar. Dem Umstellungsaufwand der Systeme Rechnung tragend wird den Herausgebern von Zah-

lungsmitteln eine Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2017 eingeräumt. Für Zahlungsmittel, die den bargeldlosen Zahlungsverkehr zwischen Privatpersonen zulassen, kommen nach neuer Regelung unterschiedliche Schwellenwerte zur Anwendung und zwar je nach Wohnsitz der Parteien.

Fazit

Beim indirekten Vertrieb von Zahlungsmitteln muss das Zahlungsmittel neu nicht mehr ausschliesslich dem bargeldlosen Bezahlen von Waren und Dienstleistungen dienen, damit der Herausgeber von der Aufbewahrungspflicht der Unterlagen befreit wird. Beim direkten Vertrieb werden die Schwellenwerte nach oben angepasst. Die Limiten gelten im Verhältnis zur Entwurfsversion unverändert pro Vertragspartei und nicht pro Zahlungsmittel.

3.10 Verantwortung des obersten Geschäftsführungsorgans

Stellungnahmen

Insbesondere die PostFinance und die SBVg zeigten auf, dass der Systematik von Art. 13 und 19 E-GwV-FINMA folgend, Korrespondenzbankbeziehungen mit ausländischen Banken neu einer Bewilligung sowie einer jährlichen Kontrolle des obersten Geschäftsführungsorgans bedürften. Hierfür wurde kein Grund gesehen und die Anhebung der Genehmigungsinstanz auf Stufe Geschäftsleitung entsprechend in Abrede gestellt. Die PostFinance sprach sich im Übrigen dahingehend aus, dass ihrer Ansicht nach die oberste Genehmigungsinstanz lediglich bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit ausländischen PEP sowie ihnen nahestehenden Personen zum Tragen kommen solle. Die SRO SVV vertrat die Auffassung, dass bei Vorliegen eines Risikokriteriums Geschäftsbeziehungen mit schweizerischen PEP oder PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen lediglich der Genehmigung durch eine vorgesetzte Stelle nach Art. 18 E-GwV-FINMA bedürften.

Würdigung

Im Nachgang an die Anhörung wurde Art. 19 GwV-FINMA erneut überarbeitet. In Anlehnung an die FATF-Empfehlung 12 gilt neu, dass die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit ausländischen PEP (und ihnen nahestehenden Personen) sowie Korrespondenzbankbeziehungen mit ausländischen Banken in jedem Fall der Entscheidung des obersten Geschäftsführungsorgans oder mindestens eines seiner Mitglieder obliegt. In Bezug auf inländische PEP und PEP in führenden Funktionen bei zwischenstaatlichen Organisationen (sowie jeweils ihnen nahestehenden Personen) gilt dasselbe Erfordernis, sofern sie als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken gekennzeichnet worden sind.

Was die jährliche Weiterführung der Geschäftsbeziehung betrifft, wird bei allen oben umschriebenen Geschäftsbeziehungen – mit Ausnahme der Korrespondenzbankbeziehungen – der Entscheid des obersten Geschäftsführungsorgans oder mindestens eines seiner Mitglieder vorausgesetzt.

Finanzintermediäre mit einem sehr umfangreichen Vermögensverwaltungsgeschäft und mehrstufigen hierarchischen Strukturen können allerdings nach wie vor die Verantwortung der Leitung einer Unternehmenseinheit übertragen.

Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen in führenden Funktionen bei internationalen Sportverbänden hingegen stellen eine Schweizer Eigenheit dar. Sie werden von den FATF-Empfehlungen nicht mitumfasst. Entsprechend bedarf hier die Aufnahme der Geschäftsbeziehung (lediglich) der Zustimmung einer vorgesetzten Person, einer vorgesetzten Stelle oder der Geschäftsführung.

Fazit

Die Aufnahme von Korrespondenzbankbeziehungen mit ausländischen Banken sowie von Geschäftsbeziehungen mit ausländischen PEP obliegen der Verantwortung des obersten Geschäftsführungsgremiums. Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEP und PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen muss dann von der Geschäftsleitung entschieden werden, sofern weitere Risikokriterien hinzukommen und sie folglich als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken gekennzeichnet worden sind.

3.11 Qualifiziertes Steuervergehen

Stellungnahmen

In nur wenigen Stellungnahmen fanden sich Bemerkungen oder Ausführungen zur Steuerthematik. Insbesondere aber Raiffeisen und *Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin* wünschten von der FINMA die Festlegung von praxistauglichen Leitlinien zu einer griffigen, risikobasierten Umsetzung der neuen Geldwäschereivortaten im Steuerbereich. Die SBVg brachte vor, dass in der praktischen Anwendung die Ermittlung des für die Meldung eines qualifizierten Steuervergehens erforderlichen Schwellenwertes schwierig sei. Zum einen müssten die für den Steuerort des Kunden relevanten Steuersätze für alle möglichen Steuern ermittelt werden. Zum andern wären die individuellen Steuerfaktoren zu eruieren. Dies sei für einen Finanzintermediär nicht möglich, da ihm die nötigen Daten fehlten. Die SBVg schlägt deshalb die Aufnahme einer Bestimmung vor, die es dem Finanzintermediär erlauben soll, bei der Ermittlung, ob für eine Geschäftsbeziehung die in Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB festgelegte Schwelle von CHF 300'000.- hinterzogener Steuern erfüllt ist, auf den Maximalsteuersatz des Landes des Steuerdomizils abzustellen.

Das Institut für Bankrecht der Universität Bern regte an, Art. 7 und Art. 30 Abs. 1 E-GwV-FINMA jeweils um die Kategorie des qualifizierten Steuervergehens zu ergänzen.

Würdigung

Die zitierten Eingaben führten dazu, dass die Verordnung an insgesamt vier Stellen mit entsprechenden Bestimmungen zur Steuerthematik ergänzt wird. Die Art. 7 (Verbotene Vermögenswerte) und 31 (Zweifelhafte Geschäftsbeziehungen und Melderecht) GwV-FINMA werden um das Kriterium des qualifizierten Steuervergehens erweitert. Mit demselben Zusatzkriterium versehen wird der bisherige Anhaltspunkt A41 (besonders verdächtiger Anhaltspunkt für Geldwäscherei bei Strafverfahren gegen Kunden; neuer Anhaltspunkt 4.6). Die jeweilige Ergänzung der Bestimmungen ist nötig, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es sich beim qualifizierten Steuervergehen nicht um ein Verbrechen handelt.

Ebenfalls aufgegriffen wird, zumindest von ihrem Grundgedanken her, die Empfehlung der SBVg. Der von der SBVg eingebrachte Vorschlag bezog sich jedoch auf die Berechnung der in Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB festgelegten Schwelle von CHF 300'000.- als Entscheidungsgrundlage für die Wahrnehmung der Meldepflicht. Durch die Definition von Berechnungsgrundlagen, die über das Vorhandensein einer allfälligen Meldepflicht entscheiden, würde die FINMA in die Auslegung von strafrechtlichen Bestimmungen eingreifen, was jedoch ausserhalb ihrer Zuständigkeit liegt. Aus diesem Grund wurde der Vorschlag der SBVg im 5. Kapitel der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015, den besonderen Sorgfaltspflichten, in Form eines neuen Art. 21 mit der Sachüberschrift „qualifiziertes Steuervergehen“ eingefügt. In organisatorischer Hinsicht müssen sich die Finanzintermediäre insbesondere fragen, ob und wie ihre bestehenden Risikokriterien an die Steuervortat angepasst werden müssen bzw. ob sie neue spezifische Risikokriterien einzuführen haben. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die bestehenden GwG-*High-Risk*-Länderlisten der Finanzintermediäre nicht auf die neue Steuervortat abgestimmt sind und dass spezifische *High-Risk*-Länderlisten für die Steuervortat entwickelt werden müssen. Im Übrigen hilft der neue Art. 21 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 den Finanzintermediären zu bestimmen, wie der in Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB festgelegte Schwellenwert in den risikobasierten Ansatz integriert werden kann. Wie üblich behalten aber die Finanzintermediäre einen bestimmten Spielraum, um die Risikokriterien zu definieren. Ihnen bleibt es auch freigestellt, einen strengeren, systematischen Ansatz zu wählen. Schliesslich erwähnt die neue Bestimmung auch die bestehenden Geschäftsbeziehungen. Der Grund liegt darin, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass bestehende Kunden vom neuen qualifizierten Steuervergehen betroffen sein könnten; z.B. bei neuen Geldflüssen.

Fazit

Der neu aufgenommene Art. 21 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 erlaubt es einem Finanzintermediär bei der Ermittlung, ob für eine Geschäftsbeziehung die in Art. 305^{bis} Ziff. 1^{bis} StGB festgelegte Schwelle von CHF 300'000.- hinterzogener Steuern erfüllt ist, auf den Maximalsteuersatz des Landes des Steuerdomizils abzustellen.

3.12 Organisatorische Massnahmen

Stellungnahmen

In einigen Stellungnahmen war der Hinweis darauf zu finden, dass die Bestimmung des Art. 22 E-GwV-FINMA nicht ausreichend konkret sei und in dieser Form kaum umgesetzt werden könne. Die Begriffe „neue Produkte“ und „Geschäftspraktiken“ seien unklar.

Betreffend die in Art. 23 Abs. 3 E-GwV-FINMA verankerte Risikoanalyse wurde ausgeführt, dass deren Nutzen, insbesondere für kleinere Finanzintermediäre, weder ersichtlich sei noch im Verhältnis zum anfallenden Aufwand stehe. Der VQF argumentierte, dass bereits durch das Erstellen des Risikoprofils nach Art. 13 Abs. 5 E-GwV-FINMA die Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken gekennzeichnet werden müssten, womit sie zusätzlichen Sorgfaltspflichten unterstünden. Folglich sei es angebracht, eine angemessene Anzahl Kundenbeziehungen zu definieren, bei deren Unterschreiten kein integrales Risikoprofil für den jeweiligen Finanzintermediär zu erstellen sei. Die Forderung nach Aufnahme einer *de-minimis* Regel für kleinere Institute fand sich auch in weiteren Stellungnahmen. Sei-

tens der Bankenbranche wurde zudem auf das FINMA-RS 08/24 „Überwachung und interne Kontrolle Banken“ verwiesen, wonach den Banken die Pflicht zur jährlichen Einschätzung der *Compliance* Risiken auferlegt wird. Argumentiert wurde, dass die zusätzliche Statuierung einer Risikoanalyse in der GwV-FINMA zu einer Doppelspurigkeit führe. Darüber hinaus regte die SBVg an, die geografische Präsenz des Instituts als Risikokriterium aus der Bestimmung zu streichen. Bereits Art. 5 und 6 GwV-FINMA würden diesem Kriterium gebührend Rechnung tragen. Eine weitere Empfehlung der SBVg ziele darauf ab, die Bestimmung als solche offener zu formulieren. Ausgehend von seiner internen Struktur und seiner Geschäftsbereiche solle der Finanzintermediär frei sein, sich für die Risikoanalyse bestmöglich zu organisieren.

Schliesslich wurde auch die vorgesehene Regelung, wonach die Prozesse zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten in den jeweiligen internen Weisungen des Finanzintermediärs zu definieren sind, verworfen. Beantragt wurde die Streichung von Art. 25 Abs. 2 Bst. k E-GwV-FINMA.

Würdigung

Art. 22 E-GwV-FINMA (Art. 23 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015) bildet die FATF-Empfehlung 15 ab. Die Bestimmung wird dahingehend geändert, dass neu nicht mehr die „Gefahren“, sondern die „Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken“ im Voraus eingeschätzt, erfasst und überwacht werden müssen. An dieser Stelle kann zudem präzisiert werden, dass unter dem Begriff „Produkte“ nicht einzelne Finanzprodukte, sondern ganze Produktkategorien zu verstehen sind.

Den Vorbringen in Bezug auf die Risikoanalyse wird dahingehend Rechnung getragen, dass die Bestimmung neu in Art. 25 Abs. 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 verschoben wird. Dies befreit einen DUF, der bis zu zwanzig Personen beschäftigt, die eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben, von der Pflicht zur Erstellung der Risikoanalyse (Art. 75 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015). Rz 109 des FINMA-RS 08/24 „Überwachung und interne Kontrolle Banken“ hält Banken und Effektenhändler bzw. insbesondere deren *Compliance* Funktion dazu an, mindestens jährlich das *Compliance* Risiko der Geschäftstätigkeit des Instituts einzuschätzen, ohne jedoch die einzelnen Unterkategorien des zu analysierenden *Compliance* Risikos zu spezifizieren. In Bezug auf Banken und Effektenhändler kann Art. 25 Abs. 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 somit als Konkretisierung der Risikoanalyse nach Rz 109 des FINMA-RS 08/24 in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrachtet werden. Der Kritik der Doppelspurigkeit in Bezug auf den Bankensektor kann dadurch entgegengetreten werden, dass es die FINMA den Banken freistellt, ob sie zwei separate Risikoanalysen durchführen wollen oder ob sie die geldwäschereispezifische Analyse in diejenige nach FINMA-RS 08/24 integrieren wollen. Angepasst wird schliesslich auch die Aufzählung der Risikokriterien. Das Kriterium der geografischen Präsenz des Instituts wird gestrichen.

Eine wichtige Änderung widerfährt zudem Art. 25 Abs. 1 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015. Die sog. weiteren Aufgaben der Geldwäschereifachstelle können neu durch diese oder aber durch eine andere unabhängige Stelle überwacht werden. Dasselbe gilt auch für die Erstellung der Risikoanalyse. Diese Ausweitung des Adressatenkreises soll den Finanzintermediären mehr Flexibilität in Bezug auf die interne Organisation geben. Sie trägt der *best practice* von bestimmten Banken, die beratende und kontrollierende Funktion trennen, Rechnung. Banken müssen auch die Anforderungen des FINMA-RS 08/24 einhalten.

Ebenfalls angepasst wird Art. 26 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015. Es wird davon abgesehen, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Prozesse zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten in den internen Weisungen geregelt werden müssen.

Fazit

Grundsätzlich wird ein DUFI, der weniger als zwanzig Personen beschäftigt, die ihrerseits eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben, von der Pflicht der Erstellung der Risikoanalyse befreit. Die Pflicht zur Regelung der Prozesse in den internen Weisungen entfällt für sämtliche Finanzintermediäre.

3.13 Weiterführung der Geschäftsbeziehung und Meldewesen

Stellungnahmen

Von verschiedenen Anhörungsteilnehmenden wurde vorgebracht, dass in Art. 29 Abs. 1 Bst. c E-GwV-FINMA keine Frist vorgesehen sei, innert welcher ein Finanzintermediär nach Erstaten einer Meldung nach Art. 305^{ter} StGB einen Entscheid über eine Fortsetzung oder einen Abbruch der Geschäftsbeziehung fällen dürfe. Vorgesprochen wurde deshalb eine Klarstellung durch die FINMA, dass im Falle vorgenannter Meldung der Entscheid des Finanzintermediärs über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung jederzeit möglich sein soll. Die SBVg machte zudem geltend, dass die Bestimmung von Art. 29 E-GwV-FINMA um den Fall ergänzt werden solle, in dem eine angeordnete behördliche Sperre wieder aufgehoben werde.

Art. 32 E-GwV-FINMA, wonach Kundenaufträge nur unter Wahrung des *Paper Trail* auszuführen sind, wurde unter anderem vom Forum-SRO, der SBVg und des *Groupement des Compliance Officers de Suisse Romande et du Tessin* ablehnend aufgenommen. Vorgebracht wird, dass bei Verfügungen über kleinere Beträge – z.B. am Bancomaten oder mittels Kreditkarte – ein *Paper Trail* im klassischen Sinne nicht gewährleistet werden könne. Bei Debitkarten etwa könne keine Unterdrückung ausschliesslich der Bargeldbezugsfunktion erfolgen. Dies würde bedeuten, dass die Debitkarte komplett gesperrt werden müsste und entsprechend keine Transaktionen möglich wären, was den Kunden alarmieren könnte. Beantragt wurde, die Bestimmung ersatzlos zu streichen. Eventualiter wurde eine Beschränkung der Bestimmung auf bedeutende Vermögenswerte und – teilweise – die Auszahlung bei Saldierung einer Kontobeziehung über CHF 100'000.- in bar empfohlen.

Würdigung

Die Analyse einer erfolgten Meldung obliegt der MROS. Entsprechend ist die FINMA nicht befugt, in Art. 30 Abs. 1 Bst. c der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 eine verbindliche Frist aufzunehmen. Die Bestimmung von Abs. 1 hingegen wird dahingehend präzisiert, dass der Finanzintermediär nach erfolgter Meldung an die MROS – und unter den Voraussetzungen von Bst. a-d – nach eigenem Ermessen über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung befinden kann. Der neue Bst. d greift das Vorbringen der SBVg auf und regelt den Fall, in dem der Finanzintermediär nach erfolgter Meldung von der Strafverfolgungsbehörde über die Aufhebung der angeordneten Sperre informiert wird. Der Vorbehalt im letzten Teilsatz des neuen Bst. d („[...] vorbehalten anderer Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden“) spricht diejenigen Fälle an, bei denen die Strafverfolgungsbehörde die Sperre zwar aufhebt, dies

jedoch für Zwecke der Untersuchung tut, z.B. um die Transaktionen zu überwachen. Es kann also durchaus vorkommen, dass die Strafverfolgungsbehörden den Abbruch einer Geschäftsbeziehung vermeiden wollen und dies dem Finanzintermediär entsprechend mitteilen. Im Übrigen zieht die Aufnahme des neuen Bst. d eine Anpassung der Sachüberschrift des Art. 30 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 nach sich. Schliesslich kann auf Anregung der MROS und im Sinne einer Klarstellung noch angebracht werden, dass die MROS gesetzlich dazu verpflichtet ist, dem Finanzintermediär auf eine Meldung nach Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-GwG folgend, innert zwanzig Arbeitstagen eine Mitteilung zu machen. Art. 30 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 behandelt folglich diejenigen Fälle, bei denen der Finanzintermediär innert der Frist von zwanzig Tagen keine Mitteilung der MROS erhält, weil z.B. das Schreiben der MROS nicht beim Finanzintermediär angekommen ist.

Die Art. 31 und 32 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 werden ergänzt bzw. präzisiert. In beiden Fällen geht es um die Miterfassung des qualifizierten Steuervergehens (siehe hierzu auch Ziff. 3.11).

In Art. 33 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wird schliesslich eine Einschränkung vorgenommen. Die Pflicht zur Wahrung des *Paper Trail* bei der Ausführung von Kundenaufträgen nach Art. 9a E-GwG wird dem Finanzintermediär nur dann auferlegt, wenn es sich um bedeutende Vermögenswerte handelt. Die Bezifferung des Begriffs „bedeutend“ hat der Finanzintermediär selbst vorzunehmen. Dabei hat er die unterschiedlichen Kundenkategorien zu berücksichtigen.

Fazit

Art. 30 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wird einerseits dahingehend ergänzt, dass im Falle der Meldung nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB der Finanzintermediär nach eigenem Ermessen über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung entscheiden kann, sofern ihm keine anderen expliziten Mitteilungen der Strafverfolgungsbehörden vorliegen. Andererseits wird darin zusätzlich die Fallkonstellation verankert, wonach eine angeordnete behördliche Sperre wieder aufgehoben wird. Die in Art. 33 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 verankerte Pflicht zur Ausführung von Kundenaufträgen unter Wahrung des *Paper Trails* wird auf bedeutende Vermögenswerte eingeschränkt.

3.14 KAG-Bereich

Stellungnahmen

Die Art. 39 und 40 E-GwV-FINMA wurden grundsätzlich positiv aufgenommen. Auch der VSV begrüsst die „Deregulierung“ (sic), brachte jedoch vor, dass sie so weit gehe, dass zumindest bei Unternehmen, die neben dem Vermögen von kollektiven Kapitalanlagen noch andere Vermögen, insbesondere private Vermögen, verwalten würden, die FATF-Empfehlungen nicht mehr eingehalten würden.

In formeller Hinsicht wurde angeregt, der dem KAG fremde Begriff der KAG-Investmentgesellschaft entweder nicht in die Verordnung aufzunehmen oder aber zu definieren. Um Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden, wurde zudem eine Präzisierung der Begriffsbestimmungen der Fondsleitung und des Vermögensverwalters empfohlen.

In materieller Hinsicht machten SFAMA und EXPERT SUISSE geltend, dass sich die in Art. 39 Abs. 2 sowie Art. 40 Abs. 2 E-GwV-FINMA vorgenommene Einschränkung der Erleichterung der Feststellung des Kontrollinhabers und des wirtschaftlich Berechtigten bei Zeichnungen durch prudenziell Beaufsichtigte zu kurz greife. Diese Regelung, so die Argumentation, dürfte sich in der Praxis insbesondere mit Blick auf den internationalen Wettbewerb zum Nachteil für die Tätigkeit von Schweizer KAG-Instituten und den Vertrieb von Schweizer kollektiven Kapitalanlagen auswirken. SFAMA regte deshalb an, dass die entsprechenden Erleichterungen auch in Bezug auf die Zeichnung durch andere prudenziell beaufsichtigte Finanzdienstleister gewährt werden sollten.

In Bezug auf den Begriff „Zeichner“ brachte SFAMA vor, dass dieser einer Präzisierung bedürfe. In Fällen, in denen eine Bank oder ein Effektenhändler bzw. ein anderer Finanzintermediär kollektive Kapitalanlagen für einen Kunden zeichne, sei nicht der entsprechende Finanzintermediär der Zeichner, sondern der Auftrag gebende Kunde. Ebenfalls von der SFAMA angeregt wurde, Art. 39 Abs. 3 E-GwV-FINMA dahingehend zu ergänzen, dass eine Delegation auch durch eine KGK möglich sei, sofern diese eine Bank mit der Erfüllung der Sorgfalts- und Dokumentationspflicht der kollektiven Kapitalanlage betraue.

Der SVIG begrüsst zwar die Regelung, wonach unter bestimmten Konstellationen Erleichterungen gewährt werden, sieht in der Entwurfsversion der Verordnung jedoch eine inkonsistente und sachlich unbegründete Ungleichbehandlung zwischen KAG-Investmentgesellschaften und Investmentgesellschaften nach Art. 2 Abs. 3 KAG.

Von mehreren Anhörungsteilnehmenden wurde schliesslich angeregt, das Erfordernis der angemessenen prudenziellen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu präzisieren (Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-GwV-FINMA). Um den Finanzintermediären möglichst verbindliche *Guidelines* zu geben, sei eine klare Definition des Begriffs der Angemessenheit erforderlich. Die SFAMA etwa brachte hierzu die Klassifikation der *High-Risk*-Staaten oder Nicht-Kooperationsstaaten gemäss FATF ins Spiel.

Würdigung

Einleitend kann festgehalten werden, dass die Adressaten von Art. 40 und 41 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015, sofern sie weitere GwG-relevante Tätigkeiten ausüben, nicht von der Einhaltung der Sorgfaltspflichten befreit werden. Übt also beispielsweise eine Fondsleitung neben der Verwaltung kollektiver Kapitalanlagen zusätzlich die Tätigkeit der individuellen Vermögensverwaltung oder die Führung von Anteilkonten aus, so kann sie in Bezug auf letztere Tätigkeiten nicht die im KAG-Teil statuierten Erleichterungen geltend machen.

Ebenfalls festgehalten werden kann an dieser Stelle, dass der Begriff des Zeichners zweierlei Bedeutung haben kann. Entweder ist damit die Zeichnung auf Nostro gemeint, oder aber die Zeichnung im Auftrag und auf Rechnung eines Kunden.

Den Stellungnahmen Rechnung tragend wird in Art. 2 Bst. g und h neu eine Definition der KAG-Investmentgesellschaften und der KAG-Vermögensverwalter aufgenommen. Nach Art. 40 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 muss neu dann keine Erklärung über die Kontrollin-

haber oder die an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Person eingeholt werden, wenn der Zeichner ein Finanzintermediär nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a–d GwG oder ein ausländischer Finanzintermediär ist, der einer angemessenen prudenziellen Aufsicht und einer in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung angemessenen Regelung untersteht. Damit wird der Anwendungsbereich der Erleichterungen sowohl zugunsten von Instituten innerhalb der Schweiz als auch zugunsten solcher im Ausland ausgedehnt. Hingegen wird die FINMA keine Definition der Angemessenheit aufnehmen. Die Beurteilung kann nicht schematisch erfolgen. Die Angemessenheitsprüfung muss vom Finanzintermediär mithilfe der von der von der FATF veröffentlichten Länderevaluierungen und Listen von *High-Risk*-Ländern vorgenommen werden.

Ebenfalls im Sinne der Stellungnahmen werden die Delegationsmöglichkeiten erweitert. Neu ist auch eine Delegation durch eine KGK möglich, sofern sie eine Bank mit der Erfüllung der Sorgfalts- und Dokumentationspflicht der kollektiven Kapitalanlage betraut. Der Begriff „Bank“ ist dabei – wie von der SFAMA vorgeschlagen – bewusst gewählt worden, da die KGK nicht zwingend eine Depotbank im Sinne von Art. 72–74 KAG beziehen muss, sondern lediglich eine Depot- und Zahlstelle (Art. 102 Abs. 1 Bst. j KAG). Eine solche Erleichterung ist nur möglich für die Delegation an Schweizer Banken, so dass Schweizer Behörden weiter unbeschränkten Zugriff auf die Dokumentation behalten.

Was die Kritik hinsichtlich der Ungleichbehandlung von KAG-Investmentgesellschaften und Investmentgesellschaften nach Art. 2 Abs. 3 KAG anbelangt, so ist zu beachten, dass beide Formen aufgrund des niedrigeren Geldwäschereirisikos von Erleichterungen profitieren. Die Identifikation bei börsenkotierten Investmentgesellschaften stützt sich auf die börsenrechtliche Meldepflicht ab drei Prozent. Auf das Einholen einer Echtheitsbestätigung wird verzichtet. Die Festlegung eines solchen prozentualen Schwellenwerts wäre für börsenkotierte offene kollektive Kapitalanlagen kaum praktikabel. Ausserdem sind börsenkotierte offene kollektive Kapitalanlagen und ihre Fondsleitung prudenziell beaufsichtigt, was das Geldwäschereirisiko noch weiter reduziert.

Fazit

Neu wird eine Definition der KAG-Investmentgesellschaften und der KAG-Vermögensverwalter in Art. 2 Bst. g bzw. Bst. f der GwV-FINMA aufgenommen. Daneben wird die Kategorie derjenigen Zeichner erweitert, bei denen die Fondsleitungen, KAG-Investmentgesellschaften oder die KAG-Vermögensverwalter von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen im Rahmen der Zeichnung keine Erklärung über den Kontrollinhaber oder die an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnete Person einholen müssen. Schliesslich gilt die Delegationsmöglichkeit nach Art. 40 Abs. 3 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 neu auch für KGK, solange die Delegation an eine Schweizer Bank erfolgt.

3.15 Identifizierung der Vertragspartei

Stellungnahmen

In verschiedenen Stellungnahmen wurde das Ansinnen geäussert, der in der GwV-FINMA mehrfach aufzufindende Begriff der „Kopie“ sei näher zu erläutern. Insbesondere bleibe unklar, ob damit lediglich der mittlerweile überholte Begriff der Fotokopie gemeint sei oder ob auch weitere Formen darunter fallen würden. Das Forum-SRO brachte vor, dass es grundsätzlich möglich sein müsse, das Erstellen

einer Fotokopie von Originaldokumenten oder von Echtheitsbestätigungen durch eine Fotografie oder einen Scan zu ersetzen. Dies müsse auch durch Mobiltelefone oder mobile Scan-Geräte möglich sein. Deshalb solle als Grundsatz festgehalten werden, dass nebst einer Fotokopie von Dokumenten alle Methoden (inkl. Video-Aufzeichnung mit Screenshots) erlaubt seien, sofern die zu identifizierende Person zweifelsfrei als jene erkannt werden könne, die sich über die erlaubten Dokumente ausweise. Es sei genügend Flexibilität zu wahren, dass den technischen Entwicklungen und Marktusancen Rechnung getragen werden könne.

Die kombinierte Stellungnahme des SAV, des SNV und der SRO SAV/SNV verlangte in Bezug auf Art. 47 E-GwV-FINMA, dass es grundsätzlich auch Rechtsanwälten erlaubt sein sollte, Echtheitsbestätigungen auszustellen. Die mit dem Berufsstand des Rechtsanwaltes verbundenen Überwachungs- und Sanktionierungsmöglichkeiten stünden denjenigen der Finanzintermediäre nicht nach. Sie würden überdies für eine gleichwertige Qualität der von Rechtsanwälten ausgestellten Echtheitsbestätigungen garantieren.

Die Gleichstellung der elektronischen Signatur mit der Ausstellung einer Echtheitsbestätigung wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. In ihrer Ausgestaltung – so der VQF – sei die Bestimmung aber problematisch, da sie einen Zugriff auf die Datenbank der Zertifizierungsdienste voraussetze. Dies verhindere ein effizientes Nutzen der Datenbank durch Finanzintermediäre. SuisselD wiederum regte eine Präzisierung des Art. 47 Abs. 2 E-GwV-FINMA an. So solle bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung herausgehen, dass das Einholen der Ausweiskopie und die entsprechende Authentifizierungslösung im Zusammenhang mit einem qualifizierten Zertifikat stehen müssen. Denn, ausschliesslich bei der Ausstellung qualifizierter Zertifikate sei durch die Vorgabe des ZertES gewährleistet, dass die Identifikation der Zertifikatsinhaber mit der auch für Geldwäschereibelange genügenden Qualität durchgeführt, dokumentiert, geschult und extern auditiert würde.

Würdigung

Der Begriff „Kopie“ wird nicht geändert. Allerdings kann an dieser Stelle ausgeführt werden, dass die FINMA nicht zwingend voraussetzt, dass das Abbild desjenigen Dokuments, das der Identifizierung der Vertragspartei dient, in Form einer Fotokopie zu erstellen ist. Unter Gewährleistung einwandfreier Qualität und entsprechender Lesbarkeit von Schrift und Bild können, die Thematik der Identifizierungsdokumente betreffend, auch fotografische Abbildungen (inkl. solcher durch Mobiltelefone oder *Tablets*) und Abbildungen unter Zuhilfenahme (mobiler) Scan-Geräte unter den Begriff „Kopie“ nach Art. 48 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 subsumiert werden. Dies gilt insbesondere für Fälle, bei welchen die GwV-FINMA eine einfache Kopie erlaubt. Bei direkter Identifizierung oder bei Ausstellung einer echtheitsbestätigten Kopie muss die Einhaltung der Anforderungen von Art. 48 Abs. 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015, namentlich die Dokumentation der Bestätigung des Angestellten des DUFI, des beigezogenen Dritten oder der zur Ausstellung einer echtheitsbestätigten Kopie ermächtigten Person, das Original eingesehen zu haben, durch gleichwertige technische Mittel sichergestellt werden. Der erweiterte Art. 3 Abs. 2 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 statuiert diesbezüglich, dass die FINMA die Entwicklung von neuen Technologien, die eine gleichwertige Sicherheit für die Umsetzung der Sorgfaltspflichten bieten, berücksichtigen kann.

Art. 49 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wird in zweierlei Hinsicht ergänzt. Nach dem neuen Abs. 1 Bst. c ist es auch Rechtsanwälten mit Zulassung in der Schweiz gestattet, Echtheitsbestätigungen auszustellen. In Abs. 2 wird neu verankert, dass das Einholen einer Ausweiskopie von der Datenbank eines anerkannten Anbieters von Zertifizierungsdienstleistungen nach ZertES im Rahmen der Ausstellung eines qualifizierten Zertifikats erfolgen muss. Ausschliesslich mit qualifizierten Zertifikaten können elektronische Signaturen erzeugt werden, die rechtlich gleichwertig sind wie handschriftliche Unterschriften. Dem Vorbringen des VQF schliesslich kann entgegengebracht werden, dass das Verfahren nach ZertES nur dann eine gültige Echtheitsbestätigung darstellt, wenn sowohl die Ausweiskopie als auch die elektronische Authentifizierung durch die Vertragspartei beim DUFI vorhanden sind. Deswegen ist es notwendig, dass die Ausweiskopie auf dem Server des Anbieters von Zertifizierungsdienstleistungen eingeholt werden kann.

Im Nachgang an die öffentliche Anhörung wurde ein gänzlich neuer Artikel entworfen. Es handelt sich um Art. 46 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015, der die Identifizierung der einfachen Gesellschaft als Vertragspartei regelt. Die Bestimmung wurde – ohne dass dies seitens der Anhörungsteilnehmenden gefordert wurde – aus Vollständigkeitsüberlegungen aufgenommen und deckt sich inhaltlich mit der Regelung der VSB. Angepasst wurde zudem Art. 53 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015. Der DUFI kann neu immer dann auf die Identifizierung einer juristischen Person, Personengesellschaft oder einer Behörde verzichten, wenn die Vertragspartei allgemein bekannt ist. Die Publikumsgesellschaften können in aller Regel unter letztere Fälle subsumiert werden.

Fazit

Die Bestätigung der Echtheit der Kopie des Identifizierungsdokuments darf neu auch durch einen in der Schweiz zugelassenen Rechtsanwalt ausgestellt werden. Daneben wird neu verankert, dass das Einholen einer Ausweiskopie von der Datenbank eines anerkannten Anbieters von Zertifizierungsdienstleistungen nach ZertES im Rahmen der Ausstellung eines qualifizierten Zertifikats erfolgen muss. Schliesslich wird ein völlig neuer Artikel aufgenommen, der die Identifizierung von einfachen Gesellschaften behandelt.

3.16 Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten

Stellungnahmen

Der VQF brachte in seiner Stellungnahme ein, dass Art. 62 E-GwV-FINMA nicht der FATF-Empfehlung 10 entspreche. Gemäss FATF-Empfehlung 10 gelten sämtliche natürlichen Personen als wirtschaftlich berechtigt, die etwas mit dem Trust zu tun hätten. Es könne folglich nicht sein, dass es generell z.B. bei Trusts keine wirtschaftlich berechtigte Person gäbe. Es wurde angeregt, die Bestimmung entsprechend anzupassen.

Würdigung

Die FINMA stimmt dem VQF zu, wonach die bestehende Bestimmung hauptsächlich auf *discretionary trusts* ausgerichtet war und angepasst werden muss. In Art. 64 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wird entsprechend eine Erweiterung des Adressatenkreises vorgenommen.

Fazit

Die Bestimmung mit der Sachüberschrift „Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten“ wird angepasst und ergänzt.

3.17 Insurance Wrapper

Stellungnahmen

Insbesondere die SRO-Vertreter und der Bankensektor machten sich für die ersatzlose Streichung von Art. 63 Abs. 3 E-GwV-FINMA stark. Argumentiert wurde, dass insbesondere die unabhängigen Vermögensverwalter nicht zusätzlich in die Pflicht zu nehmen seien, Abklärungen zum Versicherungsnehmer oder zum Prämienzahler vorzunehmen. Darüber hinaus seien beim „Wrappergeschäft“ bereits zwei dem GwG unterstellte Finanzintermediäre (die Versicherung und die Depotbank) beteiligt. Einem Dritten die gleichen Identifikationspflichten noch einmal aufzuerlegen, sei aus Optik der Geldwäschereibekämpfung unnötig.

Würdigung

Die Anhörungsergebnisse in Betracht ziehend weicht die FINMA von ihrem Ansinnen ab, den DUF1 im Rahmen von Lebensversicherungen mit separater Konto- oder Depotführung spezifische Pflichten aufzuerlegen.

Fazit

Die Bestimmung über Lebensversicherungen mit separater Konto- oder Depotführung (sog. *Insurance Wrapper*) wird nicht in der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 übernommen und ersatzlos gestrichen.

3.18 Kollektive Anlageform oder Beteiligungsgesellschaft als Vertragspartei / Einfache Gesellschaften

Stellungnahmen

Die SBVg kritisierte in ihrer Stellungnahme, dass Art. 64 E-GwV-FINMA noch nicht dem aktuellen Stand des im Rahmen der Arbeiten zur VSB 16 geführten Dialoges zwischen ihr und der FINMA entspreche.

Würdigung

In Art. 66 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 wird ein neuer Abs. 2 aufgenommen. Dieser statuiert, im Sinne einer Erleichterung, den Grundsatz, dass der DUF1 von einer kollektiven Anlageform oder einer Beteiligungsgesellschaft mit mehr als 20 Anlegern als Vertragspartei nur dann eine Erklärung über die wirtschaftlich berechtigten Personen einholen muss, wenn die Anlageform oder Beteiligungsgesell-

schaft keiner angemessenen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstehen.

Zur neuen Bestimmung nach Art. 65 E-GwV-FINMA gingen keine Stellungnahmen ein. Im Zuge der Revisionsarbeiten zur VSB 16 – Letztere obliegt der Genehmigung durch die FINMA – wurde die Bestimmung im Nachgang an die öffentliche Anhörung abgeändert. Nach dem neuen Art. 67 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 kann im Rahmen einer Geschäftsbeziehung mit Gesellschaftern einer einfachen Gesellschaft unter gewissen Voraussetzungen auf die Einholung der Erklärung über die wirtschaftlich berechtigten Personen verzichtet werden. Dies gilt grundsätzlich dann, wenn es sich um eine Gesellschaft handelt, die keinen kommerziellen Zweck verfolgt und die keinen Bezug zu risikoreichen Ländern aufweist sowie aus mehr als vier Gesellschaftern besteht, wobei es sich bei den Gesellschaftern selber um die wirtschaftlich berechtigten Personen handeln muss. Damit wird eine weitgehende Kongruenz mit der Regelung nach VSB 16 erzielt. Die Anknüpfung an die Anzahl Gesellschafter basiert auf der grundsätzlich negativen Korrelation zwischen der Personenanzahl und dem Geldwäschereirisiko. Mit steigender Anzahl Gesellschafter sinkt das Geldwäschereirisiko, da der Einfluss eines einzelnen Gesellschafters abnimmt und die Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafter untereinander zunehmen. Der einzelne Gesellschafter kann somit nicht mehr alleine bestimmen, wie das Geld verwendet werden soll.

Fazit

Das Erfordernis der Beibringung einer schriftlichen Erklärung über die wirtschaftlich berechtigten Personen bei kollektiven Anlageformen oder Beteiligungsgesellschaften mit mehr als 20 Anlegern wird präzisiert. Die im Entwurf bereits vorhandene Bestimmung zur Feststellung der wirtschaftlichen Berechtigung bei einfachen Gesellschaften wird abgeändert.

3.19 Anhaltspunkte für Geldwäscherei

Stellungnahmen

In Bezug auf die im Anhang der GwV-FINMA verankerten Anhaltspunkte für Geldwäscherei wurden im Rahmen der öffentlichen Anhörung keine Äusserungen gemacht.

Würdigung

Der Anhang der GwV-FINMA entspricht in formeller Hinsicht den revidierten Vorgaben der gesetzlichen Richtlinien des Bundes nicht mehr und wird entsprechend neu beziffert.

In materieller Hinsicht erweitert die FINMA den Anhaltspunkt A9 E-GwV-FINMA (neuer Anhaltspunkt 2.4), den aktuellen Entwicklungen im Bereich der Terrorismusfinanzierung und den internationalen Standards, insbesondere der UNO-Resolution 2199/2015 und den FATF-Veröffentlichungen über den

Islamischen Staat¹², Rechnung tragend. Danach kann ein Verdachtsmoment vorliegen, wenn ein Kunde wiederholt Überweisungen in Gegenden in geografischer Nähe zu Operationsgebieten von terroristischen Organisationen veranlasst.

Fazit

Der Anhang mit den Anhaltspunkten für Geldwäscherei wird neu nummeriert und um einen Anhaltspunkt erweitert. Danach können wiederholte Überweisungen in Gegenden in geografischer Nähe zu Operationsgebieten von terroristischen Organisationen einen Verdachtsgrund bilden.

3.20 Inkrafttreten der Verordnung

Stellungnahmen

Sämtliche Anhörungsteilnehmenden sprachen sich für ein integrales Inkrafttreten der revidierten Verordnung auf den 1. Januar 2016 aus. Es wurde vorgebracht, dass keinerlei Gründe für eine übertriebene Hektik gegeben seien und die Finanzintermediäre die nötigen Anpassungen unmöglich innert derart kurzer Frist umsetzen könnten. Seitens der SRO wurde des Weiteren ins Feld geführt, dass sie sich ausser Stande sähen, ihre Reglemente auf den 1. Juli 2015 in Kraft zu setzen.

Würdigung

Die FINMA stellte bei der Planung der Inkraftsetzung der GwV-FINMA stets auf das Datum der Inkraftsetzung des revidierten GwG ab. Im Rahmen der Ämterkonsultation zur Inkraftsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière äusserte sich die FINMA für ein Inkrafttreten der GwG-Bestimmungen auf den 1. Januar 2016. Mit Beschluss vom 29. April 2015 legte der Bundesrat das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2016 fest. Insofern kann auch die revidierte GwV-FINMA auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden. Dasselbe gilt für Art. 11 und 12 GwV-FINMA, die Erleichterungen von bzw. Verzicht auf Sorgfaltspflichten bewirken. Für den Zeitraum zwischen der Publikation der revidierten GwV-FINMA und deren Inkrafttreten wird die FINMA auf Gesuch von betroffenen Finanzintermediären, gestützt auf Art. 3 Abs. 2 GwV-FINMA, bereits die Verwaltungspraxis anpassen und Erleichterungen gewähren, sofern die fraglichen Zahlungsmittel die Voraussetzungen der Art. 11 und 12 der GwV-FINMA vom 3. Juni 2015 erfüllen.

Fazit

Die totalrevidierte GwV-FINMA wird auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt.

¹² Vgl. z.B. FATF-Report "Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)", February 2015; abrufbar unter <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>.

4 Weiteres Vorgehen

Die totalrevidierte GwV-FINMA wird auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Art. 78 GwV-FINMA enthält Übergangsbestimmungen.