

Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

21. September 2018

Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Im Juni 2018 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiessuisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder und die Diskussionen in unserer Arbeitsgruppe Finanzmarktregulierung aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die vorliegende Revision des Geldwäschereigesetzes (GwG) erfolgt aufgrund der Länderprüfung der FATF und der Veröffentlichung des entsprechenden Länderberichts in Bezug auf die Schweiz im Dezember 2016. Wir begrüssen die Bestrebungen des Bundesrates, zeitnah aus dem vertieften Folgeprüfprozess („enhanced follow-up“) zu gelangen und die festgestellten Beanstandungen in Bezug auf das Schweizerische Geldwäschereidispositiv zu beseitigen.

economiesuisse unterstützt die dafür notwendigen Anpassungen der Geldwäschereigesetzgebung und damit die Vorlage im Grundsatz. Diese Anpassungen sind aber auf das absolute Minimum zu beschränken und es ist auf jegliche Art von Schweizer Besonderheiten, bei welchen die Regulierungsintensität über den internationalen Standard hinausgeht, zu verzichten.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unterstützen wir auch die Stossrichtung, gewisse Tätigkeiten der Beraterinnen und Berater neu dem GwG zu unterstellen. In dieser Frage besteht im Kreis unserer Mitglieder aber keine Geschlossenheit: einzelne Mitglieder lehnen eine entsprechende Ausweitung der Anwendung des GwG ab. Einzelne Mitglieder wiederum lehnen die vorliegende Revisionsvorlage sogar gesamthaft ab.

Dies zeigt auf, dass die Kritikpunkte an der Vorlage gewichtig sind und entlang der folgenden Punkte zwingend Anpassungen vorgenommen werden müssen:

- **Präzisierung hinsichtlich der Definition der von den Sorgfaltspflichten für Dienstleister** im Bereich Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften und Trusts betroffenen Personen.
- **Präzisierungen hinsichtlich der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten und der Aktualisierung der Belege** bei Abklärungen nach dem GwG.
- **Ausnahme für Konzerngesellschaften beim Informationsverbot.**
- **Keine ersatzlose Streichung der Informationspflicht der MROS innert 20 Arbeitstagen nach erfolgter Meldung.** Auch eine Verlängerung dieser Frist ist nur vertretbar, wenn sie angemessen erfolgt.
- **Förderung der Rechtssicherheit:** Die Form der Meldung sowie die Herausgabe von Informationen ist ausdrücklich auf Gesetzesstufe festzuhalten und die Varianten (sowohl elektronisch als auch physisch) sind ausdrücklich zu nennen.
- **Einschränkung betreffend die Eintragungspflicht von Vereinen.**
- **Praxisnahe Regelung der Ankaufbewilligung für Edelmetalle.**
- **Keine Abschaffung des Melderechts.**
- **Gesetzliche Definition des Begriffes „begründeter Verdacht“.**

1 Zu einzelnen Punkten im Detail

1.1 Präzisierung hinsichtlich der Definition der von den Sorgfaltspflichten für Dienstleister im Bereich Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften und Trusts betroffenen Personen

Die Vorlage weitet die Sorgfaltspflichten des GwG neu auf Dienstleister aus, welche im Bereich Gründung, Führung und Verwaltung von Gesellschaften und Trusts tätig sind. Damit stellen sich auf Grund der Praxis in einzelnen Branchen Abgrenzungsfragen. So ist beispielsweise nicht klar geregelt, in welchem Ausmass Prüfgesellschaften als Berater gelten. Die Auslegungspraxis der Revisionsaufsichtsbehörde könnte dazu führen, dass auch Prüfgesellschaften in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen würden. Auch weitere, nicht anvisierte Dienstleister, resp. Dienstleistungen könnten von den neuen Bestimmungen erfasst werden. Die Regelung geht sodann über die Anforderungen der FATF in deren Empfehlungen 22 und 23 hinaus. So müssen Vorabklärungen im Stadium rein intellektueller Konzeption nicht den Sorgfaltspflichten unterstellt werden, sondern erst die Tätigkeiten mit Blick auf eine konkrete Umsetzung. Es ist klar zu definieren, unter welchen Umständen die Sorgfaltspflichten einsetzen.

1.2 Präzisierungen hinsichtlich der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten und der Aktualisierung der Belege betreffend Abklärungen nach Art. 4 Abs. 1 und 7 Abs. 1^{bis} VE-GwG

Der Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen zur Feststellung und Verifizierung der wirtschaftlich berechtigten Personen (wB) muss sich an jenen der FATF-Empfehlungen anlehnen. Im Rahmen der Anpassungen geht es (nur) darum, Lücken in der technical compliance zu füllen. Nur so ist Gewähr geboten, dass seitens der FATF nicht neue Kritik laut wird.

Sowohl in Bezug auf die Verifizierung des wB als auch bei der periodischen Aktualisierung der Belege bei Abklärungen nach dem GwG ist klarzustellen, dass sich sowohl die Auswahl der zu prüfenden Geschäftsbeziehungen als auch die Art der Durchführung nach dem Risiko der Geschäftsbeziehung ausrichten können. Abklärungen in Bezug auf Transaktionen müssen so nicht periodisch aktualisiert werden.

1.3 Ausnahme für Konzerngesellschaften beim Informationsverbot gemäss Art. 10a Abs. 3 Bst. b VE-GwG

In Bezug auf das in Art. 10a Abs. 3 Bst. b GwG statuierte Informationsverbot sollte im Rahmen der Gesetzesrevision in Bezug auf die Information innerhalb eines Konzerns eine Anpassung mit grosser Praxisrelevanz vorgenommen werden: So sollte in Art. 10a Abs. 1 GwG klargestellt werden, dass es innerhalb eines Konzerns möglich ist, zwischen den Konzerngesellschaften die Information, dass eine Meldung nach Art. 9 GwG oder dem von uns neu vorgeschlagenen Art. 9bis GwG (siehe unten) erstattet wurde, auszutauschen. Dies betrifft Fälle von länderübergreifenden Geschäftsbeziehungen oder von konzerninternen Outsourcings. Dabei ist festzuhalten, dass Konzerngesellschaften keine Dritten sind.

1.4 Keine ersatzlose Streichung der Informationspflicht der MROS innert 20 Arbeitstagen nach erfolgter Meldung. Auch eine Verlängerung dieser Frist ist nur vertretbar, wenn sie angemessen erfolgt

Die ersatzlose Streichung der Informationspflicht der MROS innert 20 Arbeitstagen nach erfolgter Meldung gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG lehnen wir ab. Die geplante Streichung der Frist würde bedeuten, dass ein Finanzintermediär nach einer Meldung gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG nicht mehr wie bis anhin in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. a GwV-FINMA über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung frei entscheiden kann, sofern innert 20 Arbeitstagen keine Mitteilung seitens MROS eingeht. Im Falle des Entscheids, die Geschäftsbeziehung zu kündigen, würde sich der Finanzintermediär im Übrigen dem Strafbarkeitsrisiko des Art. 305bis StGB aussetzen. Ein Finanzintermediär wäre so über Monate oder Jahre hinweg an einen mutmasslich kriminellen Kunden gebunden und müsste Kundenaufträge gemäss Art. 9a GwG weiter ausführen.

Bei der Meldepflicht und beim beizubehaltenden Melderecht sind klare Fristen erforderlich. Vor dem Hintergrund der steigenden Zahl von Meldungen sowie komplexer Meldesachverhalte kann die Informationsfrist soweit wirklich erforderlich angemessen erhöht werden. Hierbei sollten aber 40 Arbeitstage keinesfalls überschritten werden.

1.5 Förderung der Rechtssicherheit: Die Form der Meldung gemäss Art. 9 GwG sowie die Herausgabe von Informationen gemäss Art. 11a GwG ist ausdrücklich auf Gesetzesstufe festzuhalten und die Varianten (sowohl elektronisch als auch physisch) sind ausdrücklich zu nennen

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist auf Ebene Gesetz ausdrücklich zu regeln, dass Meldungen an die MROS elektronisch oder in physischer Form erfolgen können. Weiter ist auch ausdrücklich festzuhalten, dass der Meldeinhalt sowohl bei der elektronischen als auch physischen Übermittlungsform der gleiche ist und die Anforderungen und der Informationsumfang nicht etwa bei der elektronischen Übermittlung grösser sind, als wenn die Daten physisch geliefert werden. Im Sinne einer Förderung der digitalen Prozesse müsste eher das Gegenteil der Fall sein.

1.6 Einschränkung betreffend die Eintragungspflicht von Vereinen

In Bezug auf die Eintragungspflicht von Vereinen ist eine Präzisierung erforderlich. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung ist zwar im Grundsatz richtig, da die Strukturen eingetragener Gesellschaften meist professioneller geregelt und deshalb für Aussenstehende einfacher nachvollziehbar sind. Es darf aber nicht dazu kommen, dass karitative Organisationen zu einem Eintrag in das Handelsregister gezwungen werden. Die Eintragungspflicht soll daher nur für diejenigen Vereine gelten, die Vermögenswerte in Ländern, die von der FATF als „High Risk“ oder als nicht kooperativ betrachtet werden, sammeln oder verteilen. Eine generelle Pflicht zur Eintragung für sämtliche im Ausland aktiven Vereine wird dem Gebot der Verhältnismässigkeit nicht gerecht.

1.7 Ankaufsbewilligung für Altedelmetalle

Sollte die Einführung einer Ankaufsbewilligung für Altedelmetalle wirklich zwingend nötig sein, so sind die Voraussetzungen und das Verfahren möglichst einfach zu gestalten. Nichtanwendbarkeiten und Ausnahmen, welche z.B. nur im erläuternden Bericht erwähnt werden (S.46) sind analog Art. 31a Abs. 2 VE-EMKG positivrechtlich zu regeln. Zwingend beizubehalten ist, dass - wie vorgesehen - Inhaber einer Schmelzbewilligung keine (zusätzliche) Ankaufsbewilligung benötigen. Kritisch sind auch die vorgeschlagenen Bestimmungen in Art. 34 Abs. 1 erster Satz und Art. 36 Abs. 2 zweiter Satz VE-EMKG zu sehen. Die Voraussetzungen sind in einem Gesetz im formellen Sinn vorzusehen.

Bisherige Praxis war, dass der Handel mit Schmelzgut, Edelmetallwaren, Halbfabrikaten, Plaque- und Ersatzwaren sowie der direkte Erwerb durch Fabrikationsunternehmen bzw. die Veräusserung von Bankedelmetall an Fabrikationsunternehmen zum Zwecke der Herstellung solcher Waren nicht dem GwG unterstellt sind (FINMA Sonderbulletin 1/2011, Seite 107, N 82). Dies sollte nun positivrechtlich in einem Gesetz im formellen Sinne festgehalten werden. Nur so lässt sich sicherstellen, dass diese sehr bewährte Praxis nicht durch einen simplen Meinungsumschwung bei der FINMA zunichte gemacht werden kann.

Was den Handel mit unverarbeiteten oder verarbeiteten Edelmetallen und Edelsteinen (inkl. Schmuckstücke, wohl auch Uhren) und anderen Luxusgütern angeht, wird im Erläuternden Bericht mehrfach ausgeführt, dass der Verkauf an Endkunden davon nicht betroffen ist (die Regelung via Bargeldobergrenze von CHF 100'000.- ist absolut ausreichend). Eine positivrechtliche Regelung im Gesetz im formellen Sinn fehlt jedoch und es wird nur vage auf noch unklare Verordnungsänderungen verwiesen. Eine solch zentrale Frage wie die Unterstellung oder Nicht-Unterstellung unter das GwG ist im Gesetz zu regeln.

1.8 Keine Abschaffung des Melderechts

Das Melderecht ermöglicht den Finanzintermediären, auch Sachverhalte zu melden, bei welchen nur ein vager Verdacht auf Geldwäscherei besteht. Dies ohne, dass sich die mit der Erstattung der Meldung befassten Mitarbeiter einem strafrechtlichen Risiko (Verletzung des Bankkundengeheimnisses, Verletzung der Meldepflicht) aussetzen. Die Abschaffung des Melderechts nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB lehnen wir ab. Die FATF verlangt dies nicht. Zudem ist das Melderecht ein wirkungsvolles Instrument zur Geldwäschereibekämpfung. Das parallel zur Meldepflicht bestehende, begründet ausgeübte Melderecht fördert das Melden von potenziell relevanten Sachverhalten. Damit kann international auch der Kritik begegnet werden, dass in der Schweiz nicht genügend Meldungen erstattet würden. Statt das Melderecht zu streichen, sollten die Vorteile des von der Schweiz angewandten Konzeptes besser und vermehrt dargestellt werden.

1.9 Gesetzliche Definition des Begriffes «begründeter Verdacht» in Art. 9 GwG

Der Begriff «begründeter Verdacht» ist genau und auf Gesetzesstufe zu definieren. Es darf nicht jeder vage Verdacht eine Meldepflicht auslösen. Wir unterstützen die Bestrebungen, das Melderecht in Art. 9 GwG zu regeln und zusammen mit der Meldepflicht genauer zu definieren und klar voneinander abzugrenzen.

1.10 Streichung von Art. 37 Abs. 2 GwG

Die Verletzung der Meldepflicht ist nach geltendem Recht auch bei Fahrlässigkeit strafbar. Die Finanzintermediäre und ihr Personal verdienen es unter dem Regime der Verdachtsmeldungen, dass man ihnen nur für den Fall der vorsätzlichen Pflichtverletzung Strafe androht. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass gerade auch der Eventualvorsatz von dieser Bestimmung umfasst ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung

Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches