

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantonales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen
Frau Simone Woringer
Frau Véronique Humbert
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Datum 12.09.2018
Kontaktperson Michele Vono
Direktwahl 061 206 66 29
E-Mail m.vono@vskb.ch

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

Sehr geehrte Frau Woringer
Sehr geehrte Frau Humbert
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 1. Juni 2018 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung eröffnet. Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne übermitteln wir Ihnen nachfolgend unsere Bemerkungen zum vernehmlassten Vorentwurf (VE-GwG).

Allgemeine Bemerkungen

Der Bericht der FATF zur vierten Länderprüfung der Schweiz vom Dezember 2016 attestiert den Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ein gutes Gesamtergebnis. Die festgestellten Schwachstellen sollen mittels den vorgelegten Änderungen in der Geldwäschereigesetzgebung behoben werden. Den Änderungen im Geldwäschereigesetz gehen die kürzlich publizierte teilrevidierte GwV-FINMA und VSB 20 voraus. Einige ursprünglich in der GwV-FINMA geplanten Änderungen (Verifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person und Aktualisierung der Kundendaten) wurden mangels gesetzlicher Grundlagen aus jener Vorlage entfernt und nun in der Vorlage zum GwG aufgenommen, was zu begrüßen ist.

Der VSKB begrüsst weiter den in der Vorlage verfolgten risikoorientierten Ansatz. Dieser erlaubt den Instituten eine Umsetzung der neuen Richtlinien gemäss ihrem Risikoprofil. Weiter ist es für die betroffenen Institute massgebend, dass die regulatorischen Prozesse auf

verschiedenen Stufen (VSB, GwV-FINMA, GwG) zeitlich und inhaltlich eng koordiniert werden.

Schliesslich sind wir grundsätzlich gegen eine Abschaffung des Melderechts. Sollte dennoch das bewährte duale Meldesystem aufgehoben werden, müsste aus Gründen der Rechtssicherheit die Meldepflicht nach Art. 9 GwG entsprechend angepasst werden.

Detaillierte Bemerkungen

Art. 4 Abs. 1 VE-GwG

Gemäss Erläuterungsbericht Ziff. 1.2.3.1 hat die FATF nicht die Konformität der in der Schweiz herrschenden Praxis für die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten kritisiert, sondern bloss das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage dieser FATF-konformen Praxis. Es geht somit einzig darum, die bestehende Praxis auf Gesetzesstufe zu verankern, ohne aber neue Pflichten zu begründen (vgl. S. 14 und 34 des erläuternden Berichts, EB).

Gemäss Art. 4. Abs. 1 VE-GwG muss der Finanzintermediär mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigte Person und die erhaltenen Angaben überprüfen. Es gilt festzuhalten, dass die Formulierung «mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt» ein risikobasiertes Vorgehen sowohl für die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person wie auch für die Plausibilisierung dieser Angaben verlangt. Daraus ergibt sich konsequenterweise, dass die Plausibilisierung von Beziehungen ohne erhöhte Risiken auch ohne die Einholung von zusätzlichen Dokumenten erfolgen kann.

Weiter sind wir der Meinung, dass durch die in den Vernehmlassungsunterlagen nicht konsistent verwendeten Begriffe («Angaben überprüfen», «Verifizieren», «materielle Verifizierung» sowie «sich über Plausibilität vergewissern») eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Betroffenen geschaffen wird. In Anlehnung zum Wortlaut in Art. 11 Abs. 1 AIAG schlagen wir vor, auch im vorliegenden Kontext ausschliesslich den Begriff der «Plausibilitätsprüfung» zu verwenden.

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung:

Art. 4 Abs. 1 erster Satz

¹ Der Finanzintermediär muss mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt die wirtschaftlich berechtigte Person feststellen und die erhaltenen Angaben **überprüfen** plausibilisieren.

Art. 4 Abs. 2 GwG

In Art. 4 Abs. 2 des geltenden GwG wird explizit nach einer schriftlichen Erklärung für die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person verlangt. Mittlerweile gibt es parallele Bestrebungen, auch neue elektronische Kanäle anhand angepasster Regulierungen nutzbar zu machen. Zu erwähnen sind hier das FINMA-Rundschreiben 2016/7 «Video- und Online-Identifizierung» oder auch die derzeitige Vernehmlassung zur Revision der Bankenverordnung betreffend die FinTech-Bewilligung. Die mit Formvorschriften wie «Schriftlichkeit» als Beweggründe aufgeführten Ziele wie namentlich die Beweis- und Aufklärungsfunktion lassen sich in der heutigen Zeit der Digitalisierung auch anders erreichen. Dass eine Regulierung möglichst wettbewerbs- und technologieneutral sein soll, bekräftigte auch jüngst der Bundesrat in seinem Bericht vom 27. Juni 2018 («Einsatz innovativer Technologien im Bereich der Finanzmarktaufsicht und -regulierung [RegTech], S. 19ff., insb. S. 21). Nur so entsteht ein in sich stimmiges Gesamtkonzept, welches mit dem fortschreitenden Trend zur Digitalisierung weiterhin mitzuhalten vermag und sinnvolle Innovation nicht verhindert, sondern fördert. Vor diesem Hintergrund sollte das Erfordernis der «Schriftlichkeit» zu «Schriftlichkeit gemäss Art. 13 f. OR oder als Erklärung in einer in Text nachweisbaren Form» verstanden werden.

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung von Art. 4 Abs. 2 GwG vor:

Art. 4 Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

² Der Finanzintermediär muss von der Vertragspartei eine schriftliche oder als Text nachweisbare Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte natürliche Person ist, wenn:
(...)

Art. 7 Abs. 1^{bis} VE-GwG

Die in Art. 7 Abs. 1^{bis} VE-GwG vorgesehene prinzipienbasierte und risikoorientierte Regelung zur Aktualisierung der Kundendaten ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie soll richtigerweise den Finanzintermediären den notwendigen Ermessensspielraum gewähren, um eine dem Geschäftsmodell und der jeweiligen Risikosituation des Instituts entsprechende Vorgehensweise umzusetzen.

Die Pflicht zur periodischen Überprüfung *aller* Geschäftsbeziehungen, wie sie im erläuternden Bericht gefordert wird, widerspricht jedoch klar diesem zentralen Prinzip der Risikobasierung. Denn dieses besagt, dass risikoreiche Beziehungen anders zu behandeln sind als risikoarme. Die Ausdehnung der Aktualisierungspflicht auf *sämtliche* Beziehungen, d.h. auch auf Beziehungen, die der tiefsten Risikoklasse zugeordnet werden, geht über die Anforderungen der FATF hinaus und bringt keinen Mehrwert bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der

Terrorismusfinanzierung. Die Finanzintermediäre müssen die Möglichkeit haben, Beziehungen ohne erkennbare Risikokomponenten (z.B. Mietzinsdepots, Sparkonti von Kunden mit Wohnsitz in der Schweiz, welche über längere Zeit keine Transaktionsbewegungen aufweisen, oder Lohnkonti, die nur für die Miete und den Lebensunterhalt verwendet werden) von der periodischen Überprüfung auszunehmen. Ein solcher risikobasierter Ansatz wird unter anderem auch im Erläuterungsbericht mit folgender Aussage gestützt: «Dem risikobasierten Ansatz folgend soll die risikoärmste Gruppe ausgeschlossen werden» (vgl. EB, S. 10).

Wir möchten an dieser Stelle explizit festhalten, dass die Aktualisierung *aller* Beziehungen gerade für eine inlandorientierte Retailbank mit vielen Kleinkunden äusserst grosse personelle und finanzielle Ressourcen bedingt und damit signifikante Kosten und Wettbewerbsnachteile mit sich bringt, ohne damit einen relevanten Beitrag zum Erreichen der mit der Regelung verfolgten Ziele zu leisten. Auch aus diesem Grund sollen die Finanzintermediäre die Möglichkeit haben, risikoorientiert vorzugehen und Beziehungen ohne erkennbare Risikoelemente von der Überprüfung auszunehmen. **Dies sollte in der Botschaft klar festgehalten werden.**

Der erläuternde Bericht sieht ferner vor, dass die Aktualisierung der Daten nach den zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Regeln zu erfolgen hat. Dies bedeutet, dass nach einer Anpassung der Regeln des GwG, der GwV, der GwV-FINMA oder der einschlägigen Vorgaben der SROs – für die Banken insbesondere der VSB – sämtliche vorbestehenden Geschäftsbeziehungen im Zuge der nächsten Überprüfung im Sinne von Art. 7 Abs. 1^{bis} VE-GwG gemäss den neuen Vorgaben zu dokumentieren sind, was nicht der bisherigen Praxis entspricht. Vielmehr ist im Falle jeder Regelanpassung aufgrund einer differenzierten Betrachtung zu entscheiden, ob eine Rückwirkung auf alle vorbestehenden Geschäftsbeziehungen angezeigt ist und die damit verbundenen, teilweise hohen Kosten gerechtfertigt sind. Ist dies im Einzelfall notwendig, ist die Rückwirkung mittels Übergangsbestimmungen festzulegen. **Dies sollte in der Botschaft festgelegt werden.**

Gemäss dem heutigen Art. 7 Abs. 1 GwG muss der Finanzintermediär über die getätigten Transaktionen und über die nach diesem Gesetz erforderlichen Abklärungen Belege so erstellen, dass fachkundige Dritte sich ein zuverlässiges Urteil über die Transaktionen und Geschäftsbeziehungen sowie über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes bilden können. Die erforderlichen Belege müssen aus Sicht des Finanzintermediärs sauber getrennt und bezeichnet werden. Finanzintermediäre führen Belege für die Kundenprofile der jeweiligen Kundenstämme. Gleichzeitig werden auch individuelle Belege zur Transaktionsüberwachung und Plausibilisierung von Geldflüssen eingefordert und aufbewahrt. Es ist vor dem Hintergrund der geplanten Aktualisierungspflicht darauf hinzuweisen, dass sich die periodische Prüfung dieser Belege auf Aktualität und bedarfsgerechte Aktualisierung aus Sicht des Finanzintermediärs nur auf die Belege betreffend Kundenprofil beziehen kann. Ein anderer Ansatz wäre nicht nachvollziehbar und nicht praktikabel. **Sollte der Gesetzgeber diesen Ansatz anders interpretieren, müsste das im Erläuterungsbericht entsprechend klargestellt werden.**

Art. 9a VE-GwG / Art. 10 Abs. 1 VE-GwG / Art. 23 Abs. 5 VE-GwG (Aufhebung der Analysefrist der MROS von 20 Tagen)

Mit dem Wegfall der 20-tägigen Analysefrist wird für Finanzintermediäre eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich einem möglichen Abbruch der gemeldeten Geschäftsbeziehung geschaffen. Gemäss Art. 30 Abs. 1 GwV-FINMA würde dies bedeuten, dass ein Finanzintermediär einen Abbruch unterlassen müsste, solange ihm die MROS nicht die Weiterleitung der Meldung mitteilt. Im Erläuterungsbericht wird auch keine Lösung dieses Problems auf Verordnungsstufe angekündigt. Somit könnten Finanzintermediäre künftig ohne Weiterleitung durch die MROS lediglich auf Initiative des Kunden die Geschäftsbeziehung beenden. Die Finanzintermediäre würden verpflichtet, eine gemeldete Geschäftsbeziehung unter Umständen während Wochen und Monaten aufrecht zu erhalten und mögliche weitere Transaktionen mit möglichen deliktischen Vermögenswerten abzuwickeln. Dies ist nicht sachgerecht.

Wir fordern, dass eine Analysefrist für die Finanzintermediäre beibehalten wird. Aufgrund der Arbeitsbelastung der MROS kann diese von aktuell 20 Tagen auf 40 Tage erhöht werden (Variante 1). Sollte die Frist – entgegen unserer Forderung – doch gestrichen werden, dann ist den Finanzintermediären durch eine Ergänzung von Art. 9a VE-GwG zumindest die Möglichkeit zu gewähren, unter Wahrung des «Paper Trails» und des «Tipping-off-Verbots» die Geschäftsbeziehung nach Ablauf einer Frist von 20 Tagen abrechnen zu können (Variante 2).

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung von Art. 23 Abs. 5 VE-GwG bzw. Art. 9a VE-GwG:

Variante 1

Art. 23 Abs. 5 Meldestelle für Geldwäscherei

Sie informiert den betroffenen Finanzintermediär innert 40 Arbeitstagen darüber, ob sie die Meldung nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a an eine Strafverfolgungsbehörde weiterleitet oder nicht.

Variante 2

Art. 9a Kundenaufträge betreffend die gemeldeten Vermögenswerte

Während der durch die Meldestelle durchgeführten Analyse nach Artikel 23 Absatz 2 führt der Finanzintermediär Kundenaufträge aus, die nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a gemeldete Vermögenswerte betreffen. Nach Ablauf von 20 Tagen ab Meldung entscheidet der Finanzintermediär, ob er die Geschäftsbeziehung abbricht unter Einhaltung des Informationsverbots nach Artikel 10a sowie in einer Form, die den Strafverfolgungsbehörden erlaubt, die Spur der Transaktion weiterzuverfolgen (Paper Trail).

Neu Art. 9^{ter} VE-GwG

Die Meldestelle für Geldwäscherei MROS möchte ein neues System zur Entgegennahme und Bearbeitung von Verdachtsmeldungen einführen, welches künftig das Einreichen der Meldung über ein Online-Portal erlauben wird. Dabei ist geplant, dass einzureichende Dokumente nicht mehr gefaxt oder per Post übermittelt werden dürfen. Für grössere Datenmengen ist der Upload über eine XML-Schnittstelle vorgesehen.

Der Aufbau dieser Schnittstelle verursacht bei den Finanzinstituten enorme Kosten. Je nach Grösse des Finanzinstituts lohnt es sich daher nicht, eine solche Schnittstelle zu bauen. Für diese Finanzinstitute muss die Möglichkeit der elektronischen Meldung in den gängigen Formaten (wie bspw. PDF, WORD, EXCEL) möglich sein. Weiter ist ausdrücklich festzuhalten, dass der Umfang der elektronisch zu liefernden Daten nicht grösser sein darf, als wenn die Daten physisch geliefert würden.

Weiter soll das Verdachtsmeldeportal am 1. Januar 2019 einsatzbereit sein. Die Meldungen sind dann ausschliesslich über das neue Portal einzureichen. Es wird den Finanzinstituten vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2019 eine Übergangsfrist gewährt. Aufgrund der sehr hohen technischen Anforderungen zur Implikation der besagten Schnittstelle innerhalb der Institute, ist der Umsetzungszeitplan bzw. der von der MROS festgelegte Zeitpunkt des Inkrafttretens unrealistisch. **Wir fordern daher, dass den Instituten eine angemessene Einführungsfrist gewährt wird und der Einführungszeitpunkt auf den 1. Januar 2020 verschoben wird.**

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung:

Neu Art. 9^{ter} Form der Meldung

Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei nach Artikel 23 (Meldestelle) können elektronisch oder in Papierform erfolgen, wobei der Umfang der Meldung unabhängig von der gewählten Übermittlungsform ist.

Die gleiche Problematik stellt sich bei Herausgabeaufforderungen gemäss Art. 11a GwG, welche in Zukunft ebenfalls in Form einer elektronischen Meldung beantwortet werden müssen. Wir schlagen daher vor, in Art. 11a in einem neuen Absatz 6 zu definieren, dass Art. 9^{ter} GwG sinngemäss gilt.

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung:

Neu Art. 11a Abs. 6 Herausgabe von Informationen

Artikel 9^{ter} gilt sinngemäss.

Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (Streichung) / Art. 9 GwG

Grundsätzlich sind wir gegen die Abschaffung des Melderechts. Die Streichung des Melderechts begründet der Erläuterungsbericht mit der Rechtsprechung, wonach ein «simple doute» eine Meldepflicht nach Art. 9 GwG auslöse und sich damit das Melderecht erübrige (vgl. EB, S. 17). Der Gesetzgeber will sein Verständnis eines «begründeten Verdachts» zur Erhöhung der Rechtssicherheit (lediglich) auf Verordnungsstufe klären. Diese Rechtsprechung ist äusserst umstritten. Aus den Materialien zum GwG geht hervor, dass der Gesetzgeber sehr wohl einen Unterschied zwischen einem «begründeten Verdacht» nach Art. 9 GwG und blossen «Wahrnehmungen» nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB machen wollte. Somit besteht erhebliche Rechtsunsicherheit, was auch der Gesetzgeber mit dem Bedürfnis nach einer Regelung in der GwV erkannt hat.

Sollte das duale Meldesystem trotzdem aufgehoben werden, bedarf es zwingend einer Änderung der Formulierung in Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG, welche die Verdachtsschwelle explizit senkt. Dies kann beispielsweise mit der Streichung des Wortes «begründeter» oder mit der Kombination beider Formulierungen («weiss, den begründeten Verdacht oder Wahrnehmung gemacht hat, dass...») erfolgen.

Das Verfahren über die vereinfachte Freistellung für eine Tätigkeit in Deutschland basiert heute darauf, dass deutsche Geldwäschebekämpfungsregeln eingehalten werden. Die Meldung einer Schweizer Bank an die MROS erfolgt im Falle eines Delikts gemäss der etwas niedrigeren deutschen Verdachtsschwelle im Sinne des Melderechts nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB (Memorandum SR 0.956.113.61, FINMA-Mitteilung 54 vom 06.01.2013 sowie Ausführungsvereinbarung zwischen FINMA und BAFIN). Mit dem Wegfall des Melderechts und ohne Anpassung der Verdachtsschwelle in Art. 9 GwG wird auch hinsichtlich dieses Verfahrens zusätzliche Rechtsunsicherheit geschaffen.

Aus obengenannten Gründen beantragen wir für diesen Fall folgende Anpassungen von Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b GwG vor:

Art. 9 Meldepflicht

¹ Ein Finanzintermediär muss der Meldestelle für Geldwäscherei nach Artikel 23 (Meldestelle) unverzüglich Meldung erstatten, wenn er:

- a. weiss, oder den begründeten Verdacht oder Wahrnehmungen gemacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte:
(...)
- b. Verhandlungen zur Aufnahme einer Geschäftsbeziehung wegen eines begründeten Verdachts oder Wahrnehmungen nach Buchstabe a abbricht;

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

Art. 37 Abs. 2 GwG

Wir fordern, dass das strafrechtliche Risiko für die Mitarbeitenden der Finanzintermediäre, Händler und Berater reduziert wird. Entsprechend soll Art. 37 Abs. 2 GwG gestrichen werden. Im Falle einer Verurteilung würden dem betroffenen Mitarbeitenden neben den strafrechtlichen auch aufsichtsrechtlichen Konsequenzen (z.B. Berufsverbot) drohen, was unverhältnismässig wäre.

Aus obengenannten Gründen beantragen wir folgende Anpassung von Art. 37 Abs. 2 GwG:

Art. 37 Abs. 2 – Verletzung der Meldepflicht

¹ Mit Busse bis zu 500 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich die Meldepflicht nach Artikel 9 verletzt.

² ~~Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 150 000 Franken bestraft.~~

Wir bitten Sie um Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen und danken Ihnen im Voraus für Ihre Bemühungen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Adrian Steiner
Leiter Public Affairs