

## Geschäftsstelle

Wallstrasse 8  
Postfach  
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66  
Telefax 061 206 66 67  
E-Mail [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch)



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

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht  
FINMA  
Frau Simone Tobler  
Laupenstrasse 27  
3003 Bern  
[simone.tobler@finma.ch](mailto:simone.tobler@finma.ch)

Datum 23. Oktober 2017  
Kontaktperson Michele Vono  
Direktwahl 061 206 66 29  
E-Mail [m.vono@vskb.ch](mailto:m.vono@vskb.ch)

### **Stellungnahme der Kantonalbanken zur Teilrevision der Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA)**

Sehr geehrte Frau Tobler,  
sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. September 2017 hat die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA die Anhörung zum Entwurf der teilrevidierten Geldwäschereiverordnung-FINMA (E-GwV-FINMA) eröffnet. Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Mitglieder unserer Bankengruppe haben sich mit dem Anhörungsentwurf eingehend befasst. Die Anliegen der Kantonalbanken sind überwiegend in die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) eingeflossen. Wir können die Stellungnahme der SBVg daher grösstenteils unterstützen. Zu Artikel 9a vertritt unsere Bankengruppe hingegen eine nuancierte Sicht. Ausserdem regen wir hinsichtlich Art. 13 und 14 E-GwV-FINMA zusätzliche Präzisierungen durch die FINMA an.

#### **Art. 9a E-GwV-FINMA Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung**

Zu Art. 9a E-GwV-FINMA ist einleitend darauf hinzuweisen, dass auch der VSKB klar der Ansicht ist, dass Art. 9a sowie 9c E-GwV-FINMA in der GwV-FINMA systematisch falsch eingeordnet sind. Für die Begründung verweisen wir auf die Ausführungen der SBVg.

Neben diesem formellen Aspekt ist seitens VSKB inhaltlich der von der FINMA mit dem neuen Art. 9a E-GwV-FINMA dargestellte Handlungsbedarf im Dispositiv der schweizerischen Geldwäschereibekämpfung unbestritten. Die FATF hat festgestellt, dass es in der Schweiz an einer systematischen Pflicht zur Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung fehle. Für die Umsetzung dieser Pflicht bedarf es unserer Ansicht nach einer *materiellen* Plausibilisierung

der Feststellung zur wirtschaftlichen Berechtigung, wie dies die FATF vorsieht. Eine auf *formelle* Aspekte wie die Identität der wirtschaftlich berechtigten Person beschränkte Verifizierung erachten wir demgegenüber als ungenügend. Eine materielle Plausibilisierung entspricht unseres Erachtens den im Länderbericht klar geäusserten Forderungen der FATF und lässt sich mit dem Wortlaut der FATF-Empfehlung in Einklang bringen. Zudem stellt eine materielle Plausibilisierung der Feststellung zur wirtschaftlichen Berechtigung eine wirksamere Massnahme zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung dar als eine auf formelle Aspekte beschränkte Verifizierung.

Gleichzeitig sind wir klar der Auffassung, dass eine materielle Plausibilisierung auch nach Massgabe der FATF *risikobasiert* zu erfolgen hat.<sup>1</sup> Dieser risikobasierte Ansatz soll den Finanzintermediären ermöglichen, deren Ressourcen im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei zielgerichtet und effizient einzusetzen.<sup>2</sup> Die Ausführungen der FINMA im Erläuterungsbericht verkennen diesen risikobasierten Ansatz teilweise, indem die Pflicht zur Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung auch bei sämtlichen «Normalrisikokunden» zu erfolgen hat, und dies nach beinahe identisch hohen Vorgaben wie bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken. Dies ist insbesondere den im Massengeschäft einer schweizerischen Retailbank inhärenten Risiken *nicht* angemessen. Zudem würden durch eine solche Forderung erhebliche, durch die erforderliche Risikoabwehr nicht gerechtfertigte Kosten für die betroffenen Retailbanken entstehen.

Bei Geschäftsbeziehungen mit natürlichen Personen, bei welchen die Feststellung der an den Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten keine Drittperson ergibt, muss eine allgemeine Plausibilisierung dieser Angabe ausreichen, wie dies Banken bereits heute u.a. aufgrund der Pflichten von Art. 46 VSB 16 vornehmen. Ergänzend kann lediglich dazukommen, dass die Banken neu verpflichtet werden, die erfolgte Durchführung dieser materiellen Plausibilisierung – d.h. die erfolgte Verifizierung – zu dokumentieren. Dies muss aber – wie dies bereits heute bei der Bestätigung der Zweifelsfreiheit nach Art. 4 Abs. 2 Bst. a GwG geschieht – durch eine Dokumentation, dass bei der Bank keine Anhaltspunkte vorliegen, die Zweifel an den festgestellten wirtschaftlich berechtigten Personen wecken, erfolgen können.<sup>3</sup> Nicht einem risikobasierten Ansatz entspricht ferner die Forderung der FINMA, dass auch bei solchen Normalrisikokunden, welche aus Geldwäschereigründen kein wesentliches Risiko darstellen, zusätzliche Verifizierungsmassnahmen vorzunehmen sind, sofern die Angaben ausschliesslich vom Kunden stammen. Die FATF hält in ihren «Interpretative Notes» fest,

---

<sup>1</sup> Vgl. insbesondere die Empfehlung Nr. 10 der FATF-Recommendations 2012: «[...] *Financial Institutions should be required to apply each of the CDD measures under [a] to [d] above, but should determine the extent of such measures using a **risk-based approach** [RBA] [...].*»

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere die «Interpretative Notes» zu Empfehlung Nr. 1 der FATF-Recommendations 2012:«[...] **By adopting a risk-based approach**, competent authorities [...] **financial institutions and DNFBPs should be able to ensure measures to prevent or mitigate money laundering and terrorist financing and are commensurate with the risks identified, and would enable them to make decisions on how to allocate their own resources in the most effective way [...].**»

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Ausführungen der Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI in BBL 2013 682: «[...] *Dazu belegt er in den Kontoeröffnungsunterlagen, dass kein Anhaltspunkt für die Annahme besteht, dass die Vertragspartei nicht mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist [...].*»

dass die Informationen von öffentlichen Registern, anderweitigen vertrauenswürdigen Quellen oder auch vom Kunden stammen dürfen.<sup>4</sup>

Nachvollziehbar ist für den VSKB die Forderung, bei operativ tätigen juristischen Personen und Personengesellschaften die Angaben zu den Kontrollinhaberinnen und Kontrollinhabern, wie sie im Formular K enthalten sind, durch einen Auszug aus dem Aktienbuch oder dem Inhaberregister materiell zu plausibilisieren. In der Schweiz sollte dies, wenn sämtliche Gesellschaften die Pflichten von Art. 697i und 697j OR erfüllt haben, ebenfalls eine zielführende Massnahme sein. Bei ausländischen operativ tätigen Gesellschaften werden analoge Massnahmen in der VSB vorzusehen sein. Um den schweizerischen Finanzplatz bei der Erfüllung dieser Pflichten zu unterstützen, sollten sich die FINMA wie auch die weiteren Behörden dafür einsetzen, dass die insbesondere in der EU landesspezifisch entstehenden Register der wirtschaftlich berechtigten Personen auch für Zugriffe von Schweizer Finanzintermediären offenstehen. Forderungen, welche über die beschriebene Einsicht in ein Register hinausgehen, sind insbesondere bei schweizerischen KMU völlig verfehlt. Die im Erläuterungsbericht geäusserte Erwartung der FINMA, dass mittels Treffen mit der wirtschaftlich berechtigten Person allfällige Unklarheiten geklärt werden könnten, ist u.E. in der Praxis nur schwer umzusetzen. Es wird beispielsweise bei grösseren operativ tätigen Firmen nahezu unmöglich sein, mit dem als Kontrollinhaber festgestellten Hauptaktionär bei einer üblichen Kontoeröffnung die gemachten Angaben materiell zu plausibilisieren.

Weitergehende Massnahmen sollten nach einem risikobasierten Ansatz lediglich beispielsweise bei Geschäftsbeziehungen mit Sitzgesellschaften nach Art. 13 Abs. 2 Bst. h E-GwV-FINMA oder bei Geschäftsbeziehungen mit natürlichen Personen, sofern bei Letzteren eine vom Vertragspartner abweichende Drittperson als wirtschaftlich berechtigter Person festgestellt worden ist, erforderlich sein.

Die von der FINMA im Erläuterungsbericht dargelegten Erwartungen an die Durchführung der Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung sind im Anhörungsbericht deutlich zu relativieren. Zudem ist klarzustellen, dass der bei der Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung anwendbare risikobasierte Ansatz in Erfüllung der FATF-Empfehlung Nr. 2 in zweifacher Weise zu verstehen ist: Zwar muss eine generelle Pflicht zur Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung bestehen, nach einem risikobasierten Ansatz müssen von dieser aber Ausnahmen für einzelne Geschäftsbeziehungen möglich sein. Eine generelle Anwendung auf alle Geschäftsbeziehungen, also auch auf sämtliche Normalrisikokunden, bei welchen lediglich ein sehr geringes Geldwäscherei- bzw. Terrorismusfinanzierungsrisiko besteht, ist mit dem Grundsatz des risikobasierten Ansatzes nicht vereinbar. Zudem muss im Bereich der Massnahmen zur Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung auch Raum für nach dem Risiko einer Geschäftsbeziehung abgestufte Massnahmen bestehen.

Diesen zwei Ausprägungen des risikobasierten Ansatzes ist bei der Überführung der Bestimmungen in den Teil der Regelungen für DUFI in der GwV-FINMA sowie bei der

---

<sup>4</sup> Vgl. insbesondere die «Interpretative Notes» zu Empfehlung Nr. 10 der FATF-Recommendations 2012: «[...] *The relevant identification data may be obtained from public register, from the customer or from other reliable sources [...].*»

Genehmigung der Regelungen der Selbstregulierungsorganisationen durch die FINMA ebenfalls Rechnung zu tragen. Zudem sollte insgesamt darauf geachtet werden, dass kein Swiss Finish erfolgt, sondern eine prinzipienbasierte, die Kosten und die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes berücksichtigende, technologieneutrale Lösung<sup>5</sup> realisiert wird.

Aus den obengenannten Gründen schlagen wir folgende Anpassungen vor:

#### **Vorschlag zur Anpassung von Art. 9a E-GwV-FINMA**

##### **Art. 9a** Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung

<sup>1</sup> Der Finanzintermediär verifiziert ~~anhand risikobasierter Massnahmen~~, ob die als wirtschaftlich berechtigt angegebene Person tatsächlich die wirtschaftlich berechtigte Person ist. Zu diesem Zweck definiert er unter Anwendung eines risikobasierten Ansatzes die relevanten Geschäftsbeziehungen und Massnahmen.

<sup>2</sup> Bei operativ tätigen juristischen Personen oder Personengesellschaften sind die Eigentümer- bzw. Beherrschungsverhältnisse zu kennen und zu dokumentieren. Der risikobasierte Ansatz gemäss Abs. 1 gilt sinngemäss.

**Vorschlag zu neuem Art. 55a E-GwV-FINMA** (Überführung von Art. 9a E-GwV-FINMA in den Teil der für DUFI geltenden Regelungen)

##### **Art. 55a (neu)** Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung

<sup>1</sup> Der DUFI verifiziert, ob die als wirtschaftlich berechtigt angegebene Person tatsächlich die wirtschaftlich berechtigte Person ist. Zu diesem Zweck definiert er unter Anwendung eines risikobasierten Ansatzes die relevanten Geschäftsbeziehungen und Massnahmen.

<sup>2</sup> Bei operativ tätigen juristischen Personen oder Personengesellschaften sind die Eigentümer- bzw. Beherrschungsverhältnisse zu kennen und zu dokumentieren. Der risikobasierte Ansatz gemäss Abs. 1 gilt sinngemäss.

#### **Vorschlag zur Anpassung von Art. 35 E-GwV-FINMA**

##### **Art. 35** Pflicht zur Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung der Kontrollinhaberinnen und Kontrollinhaber und der an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person

Für die Identifizierung der Vertragsparteien, ~~und~~ die Feststellung der Kontrollinhaberin oder des Kontrollinhabers und der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person sowie für die Pflicht zur Verifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung und der Aktualisierung der

<sup>5</sup> Es kann nicht in jedem Fall davon ausgegangen werden, dass IT-gestützte Kundenprofile mit den Informationen, die zur Verifizierung eingeholt wurden, systemisch abgeglichen werden können. Diese Annahme ist im Massengeschäft nicht umsetzbar und sollte im Anhörungsbericht entsprechend korrigiert werden.

diesbezüglichen Kundeninformationen gelten für Banken und Effektenhändler die Bestimmungen der Vereinbarung vom ... über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB ...).

### **Art. 13 Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken**

### **Art. 14 Transaktionen mit erhöhten Risiken**

Grundsätzlich erachten wir es als politisch fragwürdig, dass die Kompetenz zur Definition von Hochrisikoländern an eine rechtsstaatlich nicht legitimierte Organisation abgetreten wird. Gemäss unseren Angaben wird die FATF dreimal jährlich eine neue Länderliste herausgeben. Diese Liste muss gemäss vorliegendem Ansatz in der E-GwV-FINMA von den Banken berücksichtigt werden. Die Aufwände sind schwer einzuschätzen. Solange die Liste statisch bleibt, ist dies unproblematisch. Die Entwicklungen sind aber nicht absehbar.

Am Beispiel Bosnien zeigt sich ferner bereits heute, dass die Bestimmungen gemäss Art. 13 und 14 E-GwV-FINMA potentiell problematisch sind. Nicht nur werden Kunden mit Sitz oder Wohnsitz in Bosnien zu Risikokunden gemacht, daneben wird auch jede Zahlung, unabhängig vom Betrag, zu einer abklärungspflichtigen Transaktion. Dies führt z.B. dazu, dass ein Bosnier mit Domizil Schweiz eine Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko darstellen kann, wenn er z.B. seine Eltern in Bosnien mit regelmässigen Zahlungen unterstützt.

Die mangelnde Risikobasierung ist bei der finalen Definition der Art. 13 und Art. 14 E-GwV-FINMA zu korrigieren.

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