

**Per E-Mail an [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)**  
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zug, 29. November 2023

**Stellungnahme zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten (VE-TJPG) verbunden mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 30. August 2023, mit welchem Sie interessierte Kreise zur Einreichung einer Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz von juristischen Personen eingeladen haben.

Die SRO VQF ist eine Selbstregulierungsorganisation nach Art. 24 GwG. Sie nimmt die Geldwäschereiaufsicht über ihre Mitglieder wahr, welche sich aus allen Bereichen des Parabankensektors zusammensetzen. Die SRO VQF ist deshalb in der vorliegenden Sache direkt betroffen.

Die SRO VQF ist Mitglied des Vereins Forums SRO | OAR | OAD. Sie unterstützt explizit die separat eingereichten Stellungnahmen des Forum SRO und deren Mitglieder. Nachfolgend nehmen wir zudem selbst zu einigen Punkten der Vorlage Stellung.

## **A. Allgemeines**

Die SRO VQF anerkennt die Notwendigkeit, dass die Schweiz ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei an die internationalen Entwicklungen und Anforderungen anpasst und international anerkannte Standards erfüllt. Sie begrüsst daher eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, soweit diese zur Erfüllung dieser Anforderungen notwendig sind.

Die Vorlage enthält allerdings Bestimmungen, bei denen kein Anpassungsbedarf besteht sowie einige Punkte, welche Nachbesserungen erfordern. Auf die wesentlichen Punkte wird nachfolgend eingegangen.

## **B. Selbstregulierung und privatrechtliche Natur des Rechtsverhältnisses zwischen den SRO und den angeschlossenen Finanzintermediären**

### **1. Bewährtes System der Selbstregulierung**

Das heute geltende Konzept der sogenannten regulierten Selbstregulierung, bei dem Private in einem staatlich festgelegten Rahmen Regulierungs- oder Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, funktioniert gut. Es gewährleistet eine sachlich kohärente und effektive Aufsicht. Auch seitens FATF wurde im follow-up Bericht vom Oktober 2023 keine grundlegende Kritik am bestehenden System geäußert. Im Gegenteil wurde die Schweiz bezüglich der Recommendations 10 und 40 neu als "largely compliant" (anstatt wie früher nur "partially compliant" beurteilt. Bezüglich der Recommendation 28 wurde die Schweiz bereits im Follow-up Report von 2016 als "largely compliant" beurteilt. Daran wurde im neuesten Follow-up Report von 2023 festgehalten. Das heutige System der Selbstregulierung wird somit durch die FATF nicht in Frage gestellt.

Es besteht somit im Hinblick auf die Compliance mit den FATF-Vorgaben keine Notwendigkeit, die Ausgestaltung der Selbstregulierung zu ändern. Im Gegenteil könnte eine Anpassung im Hinblick auf das nächste Länderexamen der FATF die Frage aufwerfen, ob die Schweiz das bestehende System nicht doch als ungenügend ansieht und als Eingeständnis gewertet werden, dass sich das System der Selbstregulierung nicht bewährt habe, was aber nicht zutrifft.

### **2. Privatrechtliche Natur des Rechtsverhältnisses zwischen den SRO und den angeschlossenen Finanzintermediären**

Der Anschluss der Finanzintermediäre bei einer SRO beruht auf einem privatrechtlichen Verhältnis, auch wenn die Pflichten von Finanzintermediär und SRO im GwG umschrieben werden und auch einem öffentlichen Interesse dienen. Dieses Verhältnis wird heute so geregelt, dass die SRO in ihren Reglementen die Bestimmungen des GwG und der Ausführungsbestimmungen umsetzt und konkretisiert und die Finanzintermediäre durch die Beitrittserklärung die Einhaltung der Bestimmungen, die Aufsichtsmaßnahmen seitens der SRO und allfällige Sanktionen der SRO akzeptieren, sollte das Regelwerk der SRO und damit auch die unterliegenden gesetzlichen Bestimmungen verletzt sein. Die Reglemente und die Einhaltung durch Aufsichts- und Sanktionshandlungen der SRO werden ihrerseits durch die FINMA bewilligt bzw. überwacht. Finanzintermediäre, denen Sanktionen auferlegt werden, können diese bei den Schiedsgerichten der SRO anfechten. Deren Entscheide unterliegen wiederum der Beschwerde in Schiedssachen an das Bundesgericht.

Im Entscheid 2C\_887/2017 sowie in seinem Jahresbericht 2021 hat das Bundesgericht angedeutet, dass es nicht ausgeschlossen sei, dass das Rechtsverhältnis zwischen den SRO und den angeschlossenen Finanzintermediären in Zukunft als öffentlich-rechtlich qualifiziert würde. Es hat im Jahresbericht angeregt, die gesetzliche Regelung für das geldwäschereirechtliche Sanktionensystem zu überprüfen. Diese Äusserungen wurden nun offenbar zum Anlass genommen, um das Sanktions- und Massnahmesystem in Richtung eines öffentlich-rechtlichen Systems anzupassen.

Eine solche Anpassung ist aber weder angezeigt noch notwendig. Sie schwächt auch das bewährte System der Selbstregulierung und weist gegenüber der bisherigen Ausgestaltung zahlreiche Nachteile auf, die nachfolgend unter C. aufgezeigt werden.

Die privatrechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den SRO und den angeschlossenen Finanzintermediären ist beizubehalten. Um einer möglichen Qualifikation dieses Verhältnisses durch das Bundesgericht als öffentlich-rechtlich zu begegnen, ist im Gesetz ausdrücklich festzuhalten, dass das Verhältnis dem Privatrecht untersteht. Diese Möglichkeit hat der Gesetzgeber, welcher davon bereits bei anderen Rechtsverhältnissen Gebrauch gemacht hat. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir hier auf die entsprechenden Ausführungen in der Stellungnahme des Forum SRO.

## **C. Konkrete Ausführungen zu den einzelnen Themen im VE-GwG**

### **1. Streichung der Kompetenz der SRO zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten in den SRO-Reglementen**

Gemäss Art. 17a VE-GwG soll die FINMA die Sorgfaltspflichten neu auch für die Finanzintermediäre des Parabankensektors gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG auf dem Verordnungsweg konkretisieren. Bis anhin ist die entsprechende Zuständigkeit der FINMA auf die Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. a–d quater GwG beschränkt (Art. 17 Abs. 1 lit. a GwG). Die Sorgfaltspflichten des Parabankensektors werden heute durch die SRO in den Reglementen konkretisiert, wobei die FINMA die Reglemente genehmigt (Art. 18 Abs. 1 lit. c i.V.m. Art. 25 Abs. 2 GwG). Inskünftig sollen die Reglemente der SRO nur noch die Voraussetzungen für den Anschluss und Ausschluss von Personen sowie die Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten enthalten (vgl. Art. 25 Abs. 3 VE-GwG).

Die angedachten Änderungen führen zu einer Einschränkung der Selbstregulierung und einer unnötigen Verkomplizierung der GwG-Aufsicht der Selbstregulierungsorganisationen. Das SRO-Reglement der SRO VQF stellt eine umfassende Rechtsgrundlage zuhanden der Mitglieder dar. Im Reglement werden zum einen die konkreten GwG-Sorgfaltspflichten geregelt. Es finden sich aber auch Bestimmungen zu den Mitgliedschaftspflichten, Mitteilungspflichten, Ausbildungspflichten, zum Beizug Dritter, der GwG-Prüfung und so weiter. Würde die FINMA nun auf dem Verordnungsweg die Sorgfaltspflichten regeln, hätten die Mitglieder neu zwei anstatt ein umfassendes Dokument zu konsultieren. Dies schafft keinerlei

Mehrwert. Vielmehr hat sich das gegenwärtige System bewährt, dass bei einer Anpassung der GwV-FINMA die entsprechenden Bestimmungen auch in das SRO-Reglement überführt werden. Die SRO haben dabei die Möglichkeit, auf spezifische Anforderungen bei bestimmten Kategorien von überwachten Finanzintermediären einzugehen und besondere oder detailliertere Regelungen zu treffen, die auch über die Anforderungen der GwV-FINMA hinausgehen können. So wurde beispielsweise im Reglement der SRO VQF eine Norm bezüglich der Einhaltung der Travel Rule für VASP-Mitglieder aufgenommen, welche bisher auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe nicht vorhanden war.

Gestützt auf das Gesagte lehnen wir die angedachte Änderung des Geldwäschereigesetzes ab. Art. 17a des Vorentwurfes ist zu streichen und die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten ist bei den SRO zu belassen. Indem die FINMA deren Reglemente bewilligen muss, ist die gebotene Kohärenz (Einhalten der Mindeststandards aber genügend Raum für branchenspezifische Lösungen) der verschiedenen Reglemente sichergestellt.

## **2. Einführung einer Verfügungsbefugnis der SRO**

Mit Art. 19 VE-GwG sollen die SRO neu die Kompetenz erhalten, bei Sorgfaltspflichtverletzungen mittels Verfügungen i.S.v. Art. 5 VwVG zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes Verwaltungsmassnahmen anzuordnen. Die Konsequenz der Verfügungsbefugnis besteht darin, dass die SRO entsprechende Verwaltungsverfahren durchführen und sich dabei an die Vorgaben des VwVG halten müssen.

Art. 19 Abs. 2 VE-GwG nennt als Verwaltungsmassnahme (a) die Fristansetzung zur Behebung der Missstände, (b) den Erlass einer Feststellungsverfügung, (c) die Ersatzvornahme und (d) die Anordnung personeller und organisatorische Auflagen. In schweren Fällen sollen die SRO gemäss Art. 19 Abs. 3 E-GwG (a) Tätigkeitsverbote anordnen, (b) Verfügungen veröffentlichen, (c) die Einziehung des Gewinns anordnen und (d) den Ausschluss der entsprechenden Person aus der SRO anordnen können.

Die Selbstregulierungsorganisationen verfügen bereits heute gemäss ihren Reglementen, an welche die angeschlossenen Finanzintermediäre gebunden sind, über ausreichend Instrumente, um ihre vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufgaben adäquat erfüllen zu können. Bereits heute können Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes sowie personelle und organisatorische Auflagen angeordnet werden. Die angeschlossenen Finanzintermediäre sind aufgrund der reglementarischen Bestimmungen zur Mitwirkung verpflichtet. Eine Nichtbeachtung kann zu Sanktionen bis hin zum Ausschluss aus der SRO führen. Ein Systemwechsel würde keinerlei Mehrwert bringen. Stattdessen würde es auf Seiten der Selbstregulierungsorganisationen zu massiven Kostenfolgen und Ressourcenbindungen führen, sämtliche Prozesse und Dokumentationen auf ein System des öffentlichen Handelns umzustellen.

## **3. Verhängung pekuniärer Verwaltungssanktionen durch das EFD**

Die SRO sollen inskünftig keine Kompetenz mehr haben, repressive Sanktionen («Bussen») auszusprechen. Die Kompetenz zur Ausfällung einer Sanktion von bis zu CHF 100'000, die gemäss dem VE-GwG nicht mehr als privatrechtliche Konventionalstrafe, sondern als

pekuniäre Verwaltungssanktion ausgestaltet sein wird, soll dem EFD zukommen (Art. 19b Abs. 6 VE-GwG).

Die SRO VQF ist für eine Beibehaltung der vollen Sanktionskompetenzen der Selbstregulierungsorganisationen und lehnt eine Verschiebung zum EFD ab.

Eine Verschiebung der Sanktionskompetenzen an das EFD würde einen unnötigen Mehraufwand auf Seiten der Selbstregulierungsorganisationen verursachen. In den betreffenden Fällen müssten Informationen durch die Selbstregulierungsorganisationen zuhanden des EFD adäquat aufbereitet werden, damit dieses über eine Sanktionierung entscheiden kann. Trotz dieser Aufbereitung würden sich auf Seiten des EFD wohl in gewissen Fällen Rückfragen ergeben, was wiederum zu Mehraufwand auf Seiten der Selbstregulierungsorganisationen führt. Das Sanktionsverfahren würde unnötigerweise verkompliziert, verteuert und verlängert, was nicht im Sinne der GwG-Aufsicht sein kann.

Insbesondere ist zu befürchten, dass die Verwaltungsstrafverfahren beim EFD zu lange dauern und die Koordination der Enforcement-Massnahmen der SRO mit dem Verwaltungsstrafverfahren schwierig und aufwendig wäre. In der Praxis hängen Sanktionen und Massnahmen zusammen. Wenn die Kompetenzen zur Aussprechung von Massnahmen und Sanktionen auf unterschiedliche Organisationen verteilt werden, entstehen Koordinationsbedarf und Abhängigkeiten, welche eine effektive Aufsicht beeinträchtigen. Namentlich müssten die SRO mit dem Aussprechen von Enforcement-Massnahmen zuwarten, bis das EFD im Verwaltungsstrafverfahren entschieden hat.

Demgegenüber zeichnen sich die heutigen Verfahren dadurch aus, dass die SRO zügig nach dem Feststellen allfälliger Verletzungen von GwG-Sorgfaltspflichten Untersuchungen einleiten und die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes anordnen. Dieser Vorteil des heutigen Aufsichtssystems würde mit der beantragten Neuregelung zunichte gemacht.

Zudem hätte ein Entfall der Sanktionskompetenzen auch finanzielle Konsequenzen, indem den Selbstregulierungsorganisationen der Ertrag aus den Sanktionen entfallen würde. Sollten Sanktionskompetenzen zum EFD verschoben werden, müsste zumindest vorgesehen werden, dass der auf Seiten der Selbstregulierungsorganisationen entstandene Aufwand entschädigt wird, sei es durch Verrechnung des Aufwands an das EFD (mit Weiterverrechnung an den Finanzintermediär) oder durch einen pauschalen Anteil an den Bussen und Verfahrenskosten, welche das EFD erhebt.

Gegenwärtig verfügen wir über ein funktionierendes System und wirtschaftlich gesunde Selbstregulierungsorganisationen. Mit einem Systemwechsel würde man die GwG-Aufsicht über die Mitglieder im Parabankensektor über Monate lahmlegen, indem Management-Attention und weitere Ressourcen unnötigerweise in der Systemumstellung gebunden würden, ohne dass schlussendlich ein Mehrwert geschaffen wird, währenddem man gleichzeitig riskiert, gesunde Unternehmen in wirtschaftliche Nöte zu bringen.

#### **4. Sorgfaltspflichten im GwG für Berater und Anwälte**

Die SRO VQF äussert sich nicht zur Frage, ob Anwälte und Berater unterstellt werden sollen. Sollte eine Unterstellung jedoch umgesetzt werden, machen wir auf einige Punkte aufmerksam, in denen Anpassungsbedarf besteht:

Berater müssen sich neu einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen, währenddem Anwälte von einer kantonalen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt werden. Diese systematische Zweiteilung sollte vermieden werden. Die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Anwälte verfügen nicht über das notwendige Wissen und die Erfahrung im Bereich der GwG-Aufsicht und auch nicht über die entsprechenden personellen Ressourcen. Unseres Erachtens sollten deshalb auch die Anwälte von den Selbstregulierungsorganisationen beaufsichtigt werden.

Die GwG-Sorgfaltspflichten für Berater und Anwälte sollten – sofern sachgerecht – möglichst so ausgestaltet sein, wie sie auch für die anderen Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 und 3 GwG Geltung haben. Es ist zu vermeiden, dass die gleichen Sorgfaltspflichten von Beratern und Anwälten anders zu erfüllen sind wie von den übrigen Finanzintermediären, was die Aufsicht durch die Selbstregulierungsorganisationen erschweren und verkomplizieren würde. Das schliesst aber nicht aus, dass nicht alle Sorgfaltspflichten, welche für die übrigen Finanzintermediäre gelten auch für Berater und Anwälte anwendbar sind.

Der in VE-GwG Art. 2 Abs. 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> aufgeführte Katalog der Tätigkeiten, die als dem GwG unterstellte Beratung gelten, ist viel zu weit gehalten. Damit fällt im Zweifelsfall die Mehrzahl der Beratungsdienstleistungen unter das GwG, was zu einer Flut von Unterstellungen führen wird. Eine Abgrenzung zu Tätigkeiten unter dem Anwaltsmonopol oder zu nicht unterstellten Beratungsdienstleistungen wird schwierig vorzunehmen sein und grossen Interpretationsbedarf erfordern. Es ist auch zu befürchten, dass sich alle irgendwie als Berater tätige Personen vorsorglich einer SRO anschliessen werden, da sie damit rechnen müssen, dass eine ihrer Tätigkeiten unter das GwG fällt.

#### **5. Embargogesetz**

Der Vorentwurf sieht eine Ergänzung des Zweckartikels Art. 1 GwG vor, so dass die "Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften" unter anderem (und als einziges Thema zusätzlich genannt) die Verhinderung von Verstössen gegen Zwangsmassnahmen nach dem Embargogesetz umfassen soll.

Diese Ausweitung des Zweckartikels wird von der SRO VQF abgelehnt. Die Massnahmen, die gestützt auf das Embargogesetz erlassen werden, sind nicht mit den Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei zu verknüpfen, da eine solche Verknüpfung sachfremd ist. Sanktionen nach Embargogesetz und Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei haben unterschiedliche Ziele und Adressatenkreise. Zudem kann es Überschneidungen geben, die zu Abgrenzungsproblemen führen können. Finanzintermediäre müssen bereits

heute die Sanktionen gemäss Embargogesetz einhalten. Eine zusätzliche Erwähnung im GwG braucht es nicht.

Auf eine Änderung des Wortlauts von Art. 1 GwG ist daher zu verzichten.

#### **D. Transparenzregister**

Die SRO VQF begrüsst die Einführung eines zentralen Transparenzregisters. Der Vorentwurf bedarf aber diverser Anpassungen. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Forum SRO, die wir vollumfänglich teilen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Redaktion des finalen Entwurfs der Gesetzesvorlage und stehen Ihnen für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**VQF**

Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen

Georg Koromzay  
Geschäftsführer

Daniel Krucker  
Leiter Legal & Compliance