

**Einschreiben / vorab per E-Mail**

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Dominik Witz und Luciano Donati  
Laupenstrasse 27  
3003 Bern

Zug, 31. März 2015

**Stellungnahme zur Totalrevision der Geldwäschereiverordnung-FINMA  
(GwV-FINMA)**

Sehr geehrter Herr Witz, sehr geehrter Herr Donati  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Mitteilung vom 11. Februar 2015, mit welcher die Anhörung zur Totalrevision der Geldwäschereiverordnung-FINMA (SR 955.033.0, nachfolgend „GwV-FINMA“) eröffnet wurde und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Einreichung einer Stellungnahme.

**1. Vorbemerkungen**

Der VQF – Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen ist die grösste Selbstregulierungsorganisation nach Art. 24 ff. des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (SR 955.0, nachfolgend „Geldwäschereigesetz“ oder „GwG“). Die Aktivmitgliedschaft beim VQF kann durch berufsmässige oder nicht berufsmässige Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG erworben werden (Art. 3 Abs. 1 Statuten des VQF). Der VQF ist eine branchenübergreifende SRO und verfügt demnach über Mitglieder aus allen Kategorien der Finanzintermediation im sogenannten „übrigen Finanzsektor“ und beaufsichtigt und unterstützt daher Finanzdienstleister des gesamten Parabankensektors. Als grösste, älteste und branchenübergreifend tätige SRO mit knapp 1'300 Mitgliedern verfügt der VQF über langjährige profunde Kenntnisse des Parabankensektors.

Neben seiner Funktion als SRO ist der VQF auch eine Branchenorganisation für die Vermögensverwaltung gemäss dem Kollektivanlagengesetz mit von der FINMA anerkannten Standesregeln betreffend die Ausübung der Vermögensverwaltung gemäss dem FINMA-Rundschreiben 2009/1.

## **2. Stellungnahme zum Entwurf der totalrevidierten Geldwäschereiverordnung der FINMA**

Der VQF wirkte intensiv an der Stellungnahme des Forum SRO zum Entwurf der GwV-FINMA (nachfolgend „E-GwV-FINMA“) mit. Daher schliesst sich der VQF dieser Stellungnahme vollumfänglich, sowohl betreffend die Hinweise zu den materiellen Bestimmungen wie auch betreffend die Ausführungen zum Inkrafttreten der revidierten Verordnung, an und beschränkt sich darauf, zusätzliche Präzisierungen und formale Hinweise anzubringen wie folgt<sup>1</sup>:

### **2.1 Ad Art. 2 lit. c E-GwV-FINMA: Zulässigkeit von Wechselgeschäften mit Bitcoin**

Art. 2 lit. c E-GwV-FINMA hält e contrario fest, dass auch weiterhin Wechselgeschäfte von Bitcoin und nationalen Währungen, insbesondere Schweizer Franken, in einem Zweiparteienverhältnis möglich sind. Richtigerweise schlägt der Verordnungsgeber vor, dass nur bei Vorliegen des Elements des Transfers im Sinne eines Eigentumswechsels des Geldwerts in einem über einen Finanzintermediär laufenden Dreiparteienverhältnis von der Gleichstellung von Bargeld und virtueller Währung bei Money Transfer ausgeht. Ziff. 2.1.1.3, 4. Absatz des Erläuterungsberichts zum E-GwV-FINMA (nachfolgend „Erläuterungsbericht“) hält allerdings fest, dass die Ausführung von Wechselgeschäften an einem Wechselautomaten nicht als Geldwechsel, sondern als Money Transmitting zu qualifizieren sei. Laut Bericht des Bundesrats betreffend virtuelle Währungen vom 25. Juni 2014<sup>2</sup> sind Bitcoin allerdings als Bargeld zu betrachten. Daher sollte der Verordnungsgeber grundsätzlich davon ausgehen, dass ein Geldwechsel auch mit Einbezug von Bitcoin weiterhin als solcher zu qualifizieren ist, insbesondere, sofern das Geschäftsmodell entsprechend ausgerichtet ist und vom Geld wechselnden Kunden entsprechende Erklärungen abgegeben werden. Die Hürden an die technische Überwachung der Einhaltung des Zweiparteienverhältnisses sollten also nicht von einer Vermutungsumkehr zugunsten des Money Transmitting ausgehen, wie dies allerdings im Erläuterungsbericht impliziert wird. Der Verordnungsgeber sollte daher auch, dem Zweck einer Verordnung als Ausführungserlass entsprechend, diese technischen Anforderungen im Sinne eines markttauglichen und dem Risiko des Geschäftsfeldes zusammen mit tiefen Wechselgeschäfts-Schwellenwerten Rechnung tragenden Minimalstandards präzisieren.

---

<sup>1</sup> Die E-GwV-FINMA verwendet bei natürlichen Personen teilweise sowohl die weibliche als auch die männliche Form von Trägern von Rechten und Pflichten. Der besseren Lesbarkeit verzichtet der VQF in seiner Stellungnahme darauf.

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrats zu virtuellen Währungen in Beantwortung der Postulate Schwaab (13.3687) und Weibel (13.4070).

## **2.2 Ad Art. 2 lit. f E-GwV-FINMA: Gesetzliche Grundlage der Ausweitung des Kontrollinhabers auf Personengesellschaften**

Zu Art. 2 lit. f E-GwV-FINMA ist anzumerken, dass keine gesetzliche Grundlage zur Ausweitung des Kontrollinhabers auf Personengesellschaften besteht: Art. 2a Abs. 3 des noch nicht in Kraft gesetzten totalrevidierten GwG als Grundlage des Konzepts des Kontrollinhabers spricht ausschliesslich von operativ tätigen juristischen Personen. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass das Gesetz selbst für operativ tätige Personengesellschaften als Kunden des Finanzintermediärs weiterhin keine Sorgfaltspflichten vorsieht bzw. der Kontrollinhaber nicht festzustellen ist, und daher die E-GwV-FINMA unzulässigerweise die Pflichten der operativ tätigen juristischen Personen auf Personengesellschaften ausdehnt.

## **2.3 Ad Art. 11 und 12 E-GwV-FINMA: Regelung der Bagatellfälle**

Die Begründung der Regelung gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. b E-GwV-FINMA, nach welcher eine Rückzahlung im Falle einer Aufladung von Prepay-Karten, oder Begleichung des Saldos bei Postpay-Karten über ein Schweizerisches Bankkonto untersagt wird, ist nicht nachvollziehbar, zumal eine entsprechende Rückzahlung von Guthaben auf solchen Karten im EU-Raum<sup>3</sup> zur Verhinderung eines Konsumzwangs zwingend vorgeschrieben ist. So sieht denn Art. 11 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 GwV-FINMA richtigerweise die Möglichkeit einer Rückzahlung vor, und es ist nicht ersichtlich, wieso sich der Verordnungsgeber davon abkehren sollte. Aus der Absenz von Gründen zur Rechtfertigung einer Praxisänderung sollte denn auch die in Art. 11 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 GwV-FINMA, 2. Satz, enthaltene Regelung beibehalten werden, nach welcher bei einer Rückzahlung auf dieselbe Kontoverbindung, von welcher die Aufladung erfolgte, die so zurückbezahlte Summe vom für den Schwellenwert relevanten Jahresumsatz abgezogen wird.

## **2.4 Ad Art. 15 Abs. 2 lit. f E-GwV-FINMA: Technische Ergänzung der Formulierung**

Aus Gründen der Systematik muss unter Art. 15 Abs. 2 lit. f E-GwV-FINMA, analog lit. e und g, ebenfalls vom „Kontrollinhaber oder von der wirtschaftlich berechtigten Person“ gesprochen werden.

## **2.5 Ad Art. 23 Abs. 3 E-GwV-FINMA: Risikokategorisierung des ganzen Geschäftsmodells**

Art. 23 Abs. 3 E-GwV-FINMA verpflichtet die Fachstelle des Finanzintermediärs zur Erstellung einer Risikoanalyse der geführten Geschäftsbeziehungen.

---

<sup>3</sup> Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG.

gen. Die Elemente, welche dabei berücksichtigt werden, müssen denjenigen des Risikoprofils entsprechen, welche gestützt auf Art. 13 Abs. 5 E-GwV-FINMA bereits für jede Vertragspartei eingeholt werden.

Eine Gesamtrisikoaanalyse zu erstellen und aktuell zu halten, stellt einen beträchtlichen Aufwand dar. Die Frage, ob der daraus entstehende Zusatzaufwand einen entsprechenden Mehrwert in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bringt, ist insbesondere bei Finanzintermediären mit wenigen Kunden wohl verneinend zu beurteilen, da bereits durch das Erstellen des Risikoprofils gemäss Art. 13 Abs. 5 E-GwV-FINMA ein Risk Based Approach entsprechend erster FATF-Empfehlung umgesetzt wird, da Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko unter besonderer Beobachtung stehen und zusätzlichen Sorgfaltspflichten unterliegen.

Daher sollte der Verordnungsgeber hier eine angemessene Anzahl Kundenbeziehungen definieren, bei deren Unterschreiten kein integrales Risikoprofil für den jeweiligen Finanzintermediär zu erstellen ist.

## **2.6 Ad Art. 29 Abs. 1 lit. c E-GwV-FINMA: Fortsetzung der Geschäftsbeziehung bei Ausübung des Melderechts**

Art. 29 Abs. 1 lit. c E-GwV-FINMA sollte ausdrücklich vorsehen, dass im Fall einer freiwilligen Meldung im Rahmen des Melderechts nach Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0) der Finanzintermediär jederzeit über die Weiterführung der Geschäftsbeziehung entscheiden können muss, was ohnehin die einzig zulässige Leseart sein kann, da zur Erreichung des Normzwecks mit der Ausübung eines Rechts keine Pflicht zur Aufrechterhaltung der Geschäftsbeziehung einhergehen darf. Wenn der Finanzintermediär von seinem Melderecht Gebrauch macht, sollte die Meldestelle für Geldwäscherei MROS gehalten sein, den Finanzintermediär über die Beurteilung seiner Meldung zu informieren, da diese Rückmeldung ihm aussagekräftige Anhaltspunkte für seinen Entscheid betreffend Weiterführung oder Abbruch der Geschäftsbeziehung liefert.

## **2.7 Ad Art. 47 Abs. 2 E-GwV-FINMA: Echtheitsbestätigung bei Verwendung der elektronischen Signatur**

Der VQF nimmt zur Kenntnis, dass die FINMA in der Frage der elektronischen Signatur die unter Art. 14 Abs. 2<sup>bis</sup> Obligationenrecht (SR 220) festgelegte Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit der eigenhändigen Unterschrift nun nachvollzieht und somit sämtliche elektronisch unterzeichneten Dokumente, einschliesslich der Erklärung über die wirtschaftliche Berechtigung und neu auch über den Kontrollinhaber, anerkennt. Die Bestimmung von Art. 47 Abs. 2 E-GwV-FINMA erscheint indes als problematisch, da diese einen Zugriff auf die Datenbank der Zertifizierungsdienste voraussetzt. Ein solcher ist möglicherweise nur bei einem An-

bieter der elektronischen Signatur gegeben, was die Anwendung, zusätzlich zur Tatsache der fehlenden Verbreitung der elektronischen Signatur, stark limitiert. Ferner ist das Verschaffen eines solchen Zugriffs – auch mit Fokus auf eine datenschutzrechtlich unbedenkliche Beschränkung des Zugriffs – auf die Datensammlung bzw. das Ausweiskopienarchiv nicht unproblematisch: Es ist davon auszugehen, dass eine eingeschränkte Zugriffsmöglichkeit, welche den Finanzintermediär auf im Einzelfall autorisierte, und damit datenschutzrechtlich wohl eher zulässige Zugriffe beschränkt, kaum praktikabel ist. Ein gut geschützter Zugang trägt zwar dem Datenschutz Rechnung (und verpflichtet die Anbieter der elektronischen Signatur zur Einholung einer entsprechenden Berechtigung durch den Kunden gemäss analogen Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten), verhindert aber ein effizientes Nutzen der Datenbank durch Finanzintermediäre. Auch wenn der VQF im Grundsatz die Anpassung der Vorschrift an technisch fortgeschrittene Möglichkeiten sehr begrüsst, ist er der Überzeugung, dass eine Bestimmung, wonach sich ein Kunde beispielsweise mit einer einfachen Kopie ausweisen darf, sofern aus den Angaben aus der qualifizierten elektronischen Signatur keine Anhaltspunkte hervorgehen, nach welchen die eingereichte Ausweiskopie nicht den Inhaber der elektronischen Signatur identifiziert, sich in der Praxis eher bewähren würde. Anstelle der Echtheitsbestätigung wäre der Finanzintermediär dann zu verpflichten, auf der einfachen Ausweiskopie das Nichtbestehen von Indizien für eine fehlende Übereinstimmung der Angaben festzuhalten.

## **2.8 Ad Art. 54 Abs. 4 E-GwV-FINMA: Fehlende Umsetzbarkeit der Feststellung des Kontrollinhabers bei Kassageschäften**

Da die Feststellung des Kontrollinhabers bei Kassageschäften nicht umsetzbar ist, sind Kassageschäfte aus Art. 54 Abs. 4 E-GwV-FINMA entsprechend zu streichen. In der genannten Bestimmung fehlt ferner ein Verweis auf Art. 11 f. E-GwV-FINMA bei Übersteigen der jeweiligen Schwellenwerte.

## **2.9 Ad Art. 55 E-GwV-FINMA: Erforderliche Angaben zum Kontrollinhaber**

Die FINMA hat klarzustellen, ab welcher Stufe der Nicht-Feststellbarkeit subsidiär die Angaben zur geschäftsführenden Person zu erheben sind. Die jetzige Formulierung dürfte in der Praxis - ohne im Widerspruch zur Verordnung zu stehen - dazu führen, dass in den meisten Fällen die geschäftsführende Person festgestellt wird, sofern keine einfachen, unmittelbar erkennbaren Beteiligungsverhältnisse mit natürlichen Personen als Anteilseigner festgehalten werden können.

## 2.10 Ad Art. 61 E-GwV-FINMA: Sitzgesellschaften

Während die Definition der wirtschaftlich berechtigten Person in Art. 2a Abs. 3 des revidierten GwG der Empfehlung Nr. 10 der FATF (Customer due diligence) entspricht, trifft dies auf Art. 61 E-GwV-FINMA nicht zu. Dies könnte sich im FATF-Assessment gravierend auswirken, da (1) die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person als eine der Kernpflichten anzusehen ist und (2) man sich bei Sitzgesellschaften tendenziell in einem höheren Risikobereich befindet als bei operativ tätigen Gesellschaften. Zudem hätte eine schlechte Bewertung bei Empfehlung Nr. 10 der FATF in dieser Hinsicht auch dieselbe Wirkung bei Empfehlung Nr. 24 (Transparency and beneficial ownership of legal persons).

Es wird daher vorgeschlagen, Art. 61 E-GwV-FINMA wie folgt anzupassen:

### Art. 61 Sitzgesellschaften

<sup>1</sup>Als wirtschaftlich berechnigte Personen einer Sitzgesellschaft gelten die natürlichen Personen, welche die juristische Person letztendlich dadurch kontrollieren, dass sie direkt oder indirekt, allein oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten, mit mindestens 25 Prozent des Kapitals oder des Stimmenanteils an dieser beteiligt sind oder sie auf andere Weise kontrollieren. Können diese nicht festgestellt werden, so ist die Identität des obersten Mitglieds des leitenden Organs festzustellen.

[Die weiteren Absätze gemäss Entwurf GwV-FINMA]

## 2.11 Ad Art. 62 E-GwV-FINMA: Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten

Art. 62 E-GwV-FINMA entspricht ebenfalls nicht der Empfehlung Nr. 10 der FATF. Von seinem Wortlaut her gilt dieser Artikel nur für Konstruktionen, an denen keine Person wirtschaftlich berechnigt ist. Dies ist gleich doppelt missverständlich. Zunächst gelten gemäss Empfehlung Nr. 10 der FATF sämtliche natürlichen Personen als wirtschaftlich berechnigt, welche etwas mit dem Trust zu tun haben (z.B. Gründer, Trustees, Begünstigte, Protektoren usw.). Demnach kann es gar nicht sein, dass es generell z.B. bei Trusts keine wirtschaftlich berechnigte Person gibt. Ferner war diese Formulierung wohl auf sogenannte „discretionary trusts“ ausgerichtet, bei welchen die Begünstigten noch nicht namentlich feststehen. Damit würden aber sämtliche Trusts mit namentlich bekannten Begünstigten nicht unter diese Bestimmung fallen. Weiter hätte eine schlechte Bewertung bei Empfehlung Nr. 10 der FATF in dieser Hinsicht auch dieselbe Wirkung bei Empfehlung Nr. 25 (Transparency and beneficial ownership of legal arrangements).

Es wird daher vorgeschlagen, Art. 62 E-GwV-FINMA wie folgt anzupassen:

**Art. 62 Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten**

<sup>1</sup>Bei Personenverbindungen, Trusts und anderen Vermögenseinheiten gelten folgende natürlichen Personen als wirtschaftlich berechtigt:

- a. die effektive Gründerin oder der effektive Gründer;
- b. die Trustees;
- c. allfällige Kuratoren, Protektoren oder sonstige eingesetzte Personen;
- d. die namentlich bestimmten Begünstigten;
- e. falls noch keine Begünstigten namentlich bestimmt sein sollten, der nach Kategorien gegliederte Kreis von Personen, die als Begünstigte in Frage kommen können;
- f. darüber hinaus die Personen, die der Vertragspartei oder ihren Organen Instruktionen erteilen können und bei widerrufbaren Konstruktionen die widerrufsberechtigten Personen;

<sup>2</sup>Auf Gesellschaften, welche ähnlich wie Personenverbindungen, Trusts und andere Vermögenseinheiten funktionieren (z.B. Stiftungen), findet Abs. 1 analog Anwendung.

<sup>3</sup>Der DUFİ muss von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist.

<sup>4</sup>Ein DUFİ, der als Trustee eine Geschäftsbeziehung aufnimmt oder eine Transaktion ausführt, gibt sich dem Finanzintermediär der Vertragspartei oder dem Transaktionspartner gegenüber als Trustee zu erkennen.

**2.12 Ad Art. 63 Abs. 3 E-GwV-FINMA: Ausweitung der Pflichten bei Insurance Wrappers**

Diese Bestimmung kommt im Ergebnis der Rückkehr zu einer bereits zuvor revidierten Praxis gleich: Die Vermögensverwalter waren ursprünglich vom Anwendungsbereich der FINMA-Mitteilung 9 (2010) umfasst, und wurden in der diese Mitteilung ersetzenden FINMA-Mitteilung 18 (2010) stringenterweise wieder von den zuvor auferlegten Pflichten befreit. Die unabhängigen Vermögensverwalter sind daher nicht erneut in die Pflicht zu nehmen, Abklärungen zum Versicherungsnehmer oder dem Prämienzahler vorzunehmen, und die Bestimmung sollte ersatzlos gestrichen werden.

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

Freundliche Grüsse

**VQF**

Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen

Dr. Martin Neese  
Präsident

Nicolas Ramelet  
Geschäftsführer

**LSI ordnungshalber**