

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



24.046 Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Entwurf 2, Geldwäschereigesetz, GwG)

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 15. Mai 2025

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat am 15. Mai 2025 den Entwurf (24.046, Entwurf 2) zur Unterstellung der sogenannten «Beraterinnen und Berater» unter die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten verabschiedet. Weil dieser Entwurf so nicht Gegenstand der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen war, hat die Kommission beschlossen, ihren Entwurf zuhanden des Ständerates schriftlich zu erläutern.

Anträge der Kommission

Siehe Anträge der Kommission sowie der Minderheiten auf der Fahne, Entwurf 2, Sommersession Ständerat 2025.

Berichterstattung: Jositsch

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Daniel Jositsch

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage und Arbeiten der Kommission
- 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen



1 Ausgangslage und Arbeiten der Kommission

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat sich an ihrer Sitzung vom 8. Oktober 2024 mit 7 zu 4 Stimmen für die Teilung der Vorlage des Bundesrates über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (24.046) ausgesprochen. Mit 7 zu 4 Stimmen hat sich die RK-S an der gleichen Sitzung dafür entschieden, einen neuen Entwurf 2, der die Massnahmen betreffend die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater enthält, in der Kommission zu überarbeiten. Sie hat die Verwaltung damit beauftragt, ihr unter Einbezug eines runden Tisches der betroffenen Berater einen Vorschlag für einen Vorentwurf zu unterbreiten, der das Ziel verfolgt, das bestehende Abwehrdispositiv unter Beibehaltung der Selbstregulierung insoweit zu stärken, dass damit ausschliesslich die eigentlichen Kernrisiken risikobehafteter Tätigkeiten abgedeckt sind. Diesem Auftrag folgend, hat die Verwaltung einen Runden Tisch¹ einberufen, welcher einen Vorentwurf erarbeitet hat. An ihrer Sitzung vom 25. Februar 2025 hat sich die RK-S diesen Vorentwurf von der Verwaltung präsentieren lassen und sich mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung im Grundsatz für diesen ausgesprochen. An derselben Sitzung hat sie entschieden, Anhörungen zum Vorentwurf durchzuführen. Zu den Anhörungen, die am 3. April 2025 stattgefunden haben, wurden folgende Institutionen und Verbände eingeladen: die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), die Schweizerische Staatsanwaltschaftskonferenz (SSK) und zwei Experten aus der Lehre. Im Anschluss an die Anhörungen ist die Kommission schliesslich mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung auf den Entwurf eingetreten. An ihren Sitzungen vom 5. April 2025 und vom 15. Mai 2025 hat die RK-S sodann die Detailberatung durchgeführt. Mit 5 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen hat sie den vorliegenden Entwurf in der Gesamtabstimmung angenommen.

Der Entwurf der Kommission beruht auf der Überlegung, dass lediglich solche Beratungstätigkeiten den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes unterstellt werden sollen, die ein erhöhtes Risiko für Geldwäscherei aufweisen. Die vorgeschlagenen Regelungen folgen konsequent diesem risikobasierten Ansatz. Zusätzlich zu den neuen Regelungen im Zusammenhang mit den Sorgfaltspflichten von Beraterinnen und Beratern, schlägt die Kommission in ihren Entwurf vor, den privaten Charakter der Beziehung zwischen Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und ihren Mitgliedern im GwG zu verankern und den Sanktionsrahmen der SRO zu vereinheitlichen.

Neben einigen Minderheiten zu einzelnen Artikeln liegen zur Vorlage zwei Minderheiten vor, die den Entwurf grundsätzlich betreffen. Auf der einen Seite beantragt eine Minderheit (Schwander, Poggia, Rieder) ihrem Rat, nicht auf den Entwurf einzutreten. Sie argumentiert, dass im Bereich der Sorgfaltspflichten für Beraterinnen und Berater in der Schweiz kein zusätzlicher Handlungsbedarf bestehe, da bereits heute ein umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei existiere, das durch das geplante Transparenzregister weiter verstärkt werde. Auf der anderen Seite argumentiert eine Minderheit (Sommaruga Carlo, Crevoisier-Crelier, Jositsch, Vara), dass der vorliegende Entwurf der Kommission den internationalen Standards nicht genüge. Entsprechend beantragt diese Minderheit, die Regulierung der Sorgfaltspflichten von Beraterinnen und Berater gemäss dem Modell vorzunehmen, das der Bundesrat in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG)² beantragt hat.

Im Folgenden werden die Bestimmungen des neuen Entwurfs der Kommission erläutert. Für die Erläuterung der Minderheitspositionen wird auf die Ratsdebatte verwiesen.

¹ Teilnehmende Organisationen: Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerischer Notarenverband, TreuhandSuisse, EXPERTsuisse, Economiesuisse, Schweizerischer Versicherungsverband, Schweizerische Bankiersvereinigung

² BBl 2024 1607



2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Unterstellung der Beraterinnen und Berater

2.1.1 Erläuterungen zu Artikel 2 E-GwG

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c ist dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und ergänzt den Geltungsbereich um die Beraterinnen und Berater.

Artikel 2 Absatz 3^{bis} und 3^{ter} definieren die Tätigkeiten, die von den Beraterinnen und Beratern im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c E-GwG ausgeübt werden.

Beraterinnen und Berater sind in erster Linie juristische oder natürliche Personen, die an einer Tätigkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 3^{bis} mitwirken. Der Begriff «mitwirken» in Absatz 3^{bis} umfasst jede Tätigkeit, welche einen kausalen Beitrag zu den genannten Rechtsvorgängen darstellt, ohne welchen der Vorgang nicht umgesetzt würde. Zur Mitwirkung gehört somit auch die Beratung. Dass die Beratung erfasst ist, ergibt sich im Übrigen schon aus dem Beginn der Definition, welche von "Beratern" und "Beraterinnen" spricht, so dass es naheliegend ist, dass beratende Tätigkeit miterfasst ist. Auch eine teleologische Auslegung kommt zu diesem Resultat, da eine Hauptzielsetzung der Anpassungen in der Erfassung von "Beraterinnen und Beratern" ist. Eine nochmalige Erwähnung des Begriffs "Beratung" ist deshalb nicht nötig und führte zu einer schwerfälligen Wiederholung.

Die Unterstellung richtet sich nach der ausgeübten Tätigkeit und nicht nach einer Berufsgruppe. Jede Person, die diese Tätigkeit ausübt, muss daher die Pflichten des GwG beachten, sofern sie diese Tätigkeit berufsmässig ausübt.

Die Tätigkeit der Beraterin oder des Beraters muss mit einem konkreten Rechtsgeschäft verbunden sein. Mit dem Wort "konkret" ist geklärt, dass rein planerische und abstrakte Abklärungen und Auskünfte zur Gesetzeslage, welche keinen erkennbaren Bezug zu einem tatsächlich ins Auge gefassten Rechtsvorgang haben, nicht erfasst sind.

Gemäss Artikel 2 Absatz 4 Bst. f sind vom Geltungsbereich als Beraterinnen und Berater ausgenommen Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare für die Vertretung in einem Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren. Darin wird die im Entwurf des Bundesrates vorgesehene Ausnahme konkretisiert und erweitert auf Tätigkeiten, die der Vorbereitung oder Durchführung eines Verfahrens, der Klärung des Sachverhalts, der Beurteilung der Prozessrisiken, der Vermeidung eines solchen Verfahrens oder der Vollstreckung der Verfahrensergebnisse dienen.

Gemäss Artikel 2 Absatz 4^{bis} sind Berater für ihre Tätigkeit als Revisionsstelle im Sinne des OR vom Geltungsbereich ausgenommen. Diese Ausnahme bezweckt eine klare Unterscheidung zwischen Tätigkeiten im Bereich der Rechnungslegung, die als Gesellschaftsorgan oder als externer Beauftragter ausgeübt werden. Nur letztere Tätigkeiten unterliegen den Sorgfaltspflichten. Auf diese Weise werden Konflikte zwischen den Pflichten als Gesellschaftsorgan und jenen nach dem Geldwäschereigesetz vermieden.

In Artikel 2 Absatz 4^{ter} nennt der Gesetzgeber die Ausnahmen vom Geltungsbereich aufgrund des tiefen Risikos von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.

Artikel 2 Absatz 5 delegiert die Kompetenz, durch Verordnung weitere Ausnahmen vorzusehen an den Bundesrat.

2.1.2 Erläuterungen zu Artikel 2a E-GwG

Die Begriffsdefinitionen in Artikel 2a werden durch einen neuen Absatz 6 ergänzt. Dieser definiert den Begriff der nicht-operativen Rechtseinheiten, wie er in Artikel 2 verwendet wird. Diese umfassen nicht



nur juristische Personen, sondern auch Trusts, Treuhandvereinbarungen und andere ähnliche Rechtsbeziehungen. Nicht-operative Rechtseinheiten werden negativ definiert: Es handelt sich um solche, die nicht mit dem Ziel gegründet oder verwaltet werden, die operativen Aktivitäten eines Unternehmens oder einer Gruppe zu betreiben oder zu unterstützen. Der Begriff umfasst jedenfalls auch jenen der Sitzgesellschaft (vgl. Artikel 2 Buchstabe a GwV-FINMA).

2.1.3 Erläuterungen zu Artikel 2b E-GwG

Da die Bestimmungen über Beraterinnen und Berater neben den bereits bestehenden Bestimmungen über Finanzintermediäre eingeführt werden, gilt es die Fragen der Koordination zu regeln. Artikel 2b ist dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und regelt die materiellrechtliche Koordination, während Artikel 12a die aufsichtsrechtliche Koordination regelt.

2.2 Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater

2.2.1 Erläuterungen zu Artikel 8b E-GwG

Artikel 8b ist dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und regelt die Sorgfaltspflichten der Beraterinnen und Berater, namentlich die Identifizierung der Kundin oder des Kunden (vgl. Art. 3 Abs. 1), die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person (Art. 4 Abs. 1 und 2 Bst. a und b) sowie die Dokumentationspflicht (Art. 7).

2.2.2 Erläuterungen zu Artikel 8c E-GwG

Artikel 8c Absatz 1 ist dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und enthält den allgemeinen Grundsatz des risikobasierten Ansatzes.

Artikel 8c Absatz 2 enthält eine Delegation an die Selbstregulierungsorganisationen bezüglich des Umfangs der Sorgfaltspflichten für die ihr angeschlossenen Berater und Beraterinnen. Nach dieser Regelung hat die FINMA immer noch das Recht, konkrete Regelungen zu genehmigen oder Anpassungen zu verlangen (was als Grundsatz auch nicht in Frage gestellt wird). Die Ausgangslage für die SROs mit dem ihnen zugewiesenen Prüf- und Aufsichtsauftrag ist mit dieser Regelung gesichert, und das dient der nunmehr vorgeschlagenen Gesamtkonzeption am besten.

2.2.3 Erläuterungen zu den Artikeln 8d, 9, 9b, 10a, 11a E-GwG

Die Artikel 8d, 9 Absätze 1^{ter} bis 1^{sexies} und 2, 9b Absatz 2^{bis}, 10a Absatz 5, 11a Absätze 1 bis 4 sind dem bundesrätlichen Entwurf entnommen.

2.3 Aufsicht über die Beraterinnen und Berater

2.3.1 Erläuterungen zu den Artikel 12, 12a und 14 E-GwG

Die Artikel 12, Einleitungssatz und Buchstaben a bis d, 12a und 14, Absätze 1 und 2, Einleitungssatz und Buchstaben a bis d, Absätze 1 bis 4 sind dem Projekt des Bundesrates entnommen. Wie jener sehen sie vor, dass die Aufsicht über Beraterinnen und Berater durch Selbstregulierungsorganisationen ausgeübt wird. Jede Beraterin und jeder Berater hat daher das Recht und die Pflicht, sich einer solchen Organisation anzuschliessen.

Die Anpassungen in der Regulierung der SRO haben zudem zur Folge, dass sich der Artikel 14 Absatz 3 ändert (vgl. Ziff. 2.4.1).



2.3.2 Erläuterungen zu Artikel 18 E-GwG

Artikel 18 Absatz 1 Einleitungssatz und Absätze 3 und 4 sind dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und regeln die Aufgaben der FINMA.

Die Anpassungen in der Regulierung der SRO haben zudem zur Folge, dass sich der Artikel 18 Absatz 1 Bst. c ändert und ein neuer Buchstabe e eingeführt wird (vgl. Ziff. 2.4.2).

2.3.3 Erläuterungen zu Artikel 18a E-GwG

Artikel 18a regelt die Wahrung des Berufsgeheimnisses der Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen und Notare. Absätze 1 und 2 sind dem bundesrätlichen Entwurf entnommen und entsprechen dem Inhalt von Absatz 3 und 4 von Artikel 18 des geltenden Rechts.

Die Absätze 3 bis 5 regeln die Art und Weise, wie die SRO die Aufsicht über Notarinnen, Notare, Anwältinnen und Anwälte im Bereich der Geldwäschebekämpfung gewährleisten muss, um den Schutz des Berufsgeheimnisses zu gewährleisten. Die Prüfung wird in einem zweistufigen Verfahren durch Anwältinnen, Anwälte, Notarinnen oder Notare durchgeführt, die die Voraussetzungen des Artikels 18a Absatz 2 erfüllen (Prüfungsbeauftragte).

Auf der ersten Stufe prüfen die Prüfungsbeauftragten die vom Anwalt, Notar oder von der Anwältin oder Notarin als Berater oder Beraterin zur Verfügung gestellten Informationen, Dokumente und Verfahren, ohne auf die durch das Berufsgeheimnis geschützten Klientendaten zuzugreifen. Die betroffenen Berater oder Beraterinnen müssen diese Informationen, Dokumente und Verfahren in geeigneter Weise dokumentiert haben, beispielsweise durch die Verabschiedung interner Reglemente zu Zuständigkeiten, Risikoverteilung, dem Vorgehen bei Eröffnung eines Mandates oder den organisatorischen Massnahmen gemäss Artikel 8d GwG und dem Reglement der Selbstregulierungsorganisation, der sie angeschlossen sind (Schulung, Dokumentation, internes Kontrollsystem etc.). Darüber hinaus legen sie eine Auflistung der unterstellten Beratungsmandate mit einer ausreichenden Beschreibung des Mandatsauftrags und der ausgeübten Tätigkeit vor, die es den Prüfungsbeauftragten ermöglicht, die Voraussetzungen der Unterstellung zu prüfen und gegebenenfalls eine vertiefte Prüfung vorzubereiten. Die Festlegung der zur Verfügung zu stellenden Unterlagen und der Vorgehensweise, insbesondere der Regelungen zur Aktenführung und Trennung von Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterliegen, obliegt den Reglementen der jeweiligen SRO. Die SRO-Reglemente müssen auf einem risikobasierten Ansatz auch die Häufigkeit der Kontrollen vorsehen (häufigere Kontrollen für Beraterinnen und Berater, die eine Tätigkeit mit hohem Risiko ausüben, seltener für diejenigen, deren Tätigkeit sich auf Mandate mit geringeren Risiken beschränkt).

Auf der zweiten Stufe kann die Aufhebung des Berufsgeheimnisses erfolgen, wenn objektive Anhaltspunkte für eine Verletzung der Sorgfaltspflichten dies rechtfertigen, entweder durch Zustimmung der Klientin oder des Klienten oder durch Anordnung des zuständigen Zwangsmassnahmengerichts. Die Aufhebung des Berufsgeheimnisses dient ausschliesslich der Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Beraterin oder des Beraters anhand der Prüfung der Beratungsdossiers. Das Verhalten der Klientin oder des Klienten ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Objektive Anhaltspunkte für eine Verletzung von Sorgfaltspflichten sind beispielsweise das Fehlen angemessener interner Reglemente oder ausreichender Schulungen, ungenügende GwG-Kenntnissen der Beraterinnen bzw. Berater oder ihrer Mitarbeitenden, das Nichtbeheben von bei einer früheren Prüfung festgestellten Mängeln, externe Informationen wie die Eröffnung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens, oder Informationen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Anwältin, des Anwalts, der Notarin oder des Notars für die Tätigkeit als Finanzintermediär. Es obliegt den SRO-Reglementen, diesen Begriff zu präzisieren und zu konkretisieren.

Sobald der oder die Prüfungsbeauftragte diese Prüfung anhand der vom Anwalt, Notar oder von der Anwältin oder Notarin als Berater oder Beraterin zur Verfügung gestellten Akten durchführen konnte



(grundsätzlich Stichprobenauswahl, wobei die Prüfungsbeauftragten eine Auswahl anhand der von der Beraterin oder vom Berater erstellten Mandatsliste verlangen, es sei denn, dass besondere Umstände, etwa im Zusammenhang mit einem parallelen Strafverfahren, die Prüfung eines bestimmten Mandats rechtfertigen), übermittelt der Prüfungsbeauftragte oder die Prüfungsbeauftragte einen Bericht an die Selbstregulierungsorganisation. Er oder sie anonymisiert in diesem Bericht personenbezogene Daten der Klientinnen und Klienten, deren Dossiers eingesehen wurden, sodass keine derartigen Daten an die Selbstregulierungsorganisation übermittelt werden.

Artikel 18a Absatz 5 sieht vor, dass das Zwangsmassnahmengericht für die Anordnung der Aufhebung des Berufsgeheimnisses zuständig ist. Diese Zuständigkeit wurde unter Berücksichtigung der Tatsache gewählt, dass dasselbe Gericht auch für das Verfahren zur Entsiegelung gemäss Artikel 248 ff. StPO zuständig ist. Auf diese Weise muss eine Justizbehörde die Aufhebung des Berufsgeheimnisses der Anwältin oder Notarin, des Anwalts oder Notars anordnen. Zuständig ist das Gericht am Ort der Niederlassung der Beraterin oder des Beraters; handelt es sich um eine in verschiedenen Kantonen niedergelassene Kanzlei, ist dies der Ort der Niederlassung der oder des der SRO angeschlossenen Beraterin oder Beraters, die oder der im Einzelfall Gegenstand der Kontrolle ist. Das Gericht entscheidet, ob das Berufsgeheimnis aufzuheben ist und kann angemessene Massnahmen anordnen (z. B. Schwärzung bestimmter Informationen, Triage usw.).

Die SRO ergreift entsprechende Massnahmen bzw. Sanktionen (Art. 25 GwG) auf der Basis des Berichts der oder des Prüfungsbeauftragten. Diese Massnahmen bzw. Sanktionen zielen auf die Beraterin oder den Berater ab. Die SROs dürfen keine Klienteninformationen an eine andere Behörde übermitteln.

Artikel 18a Absatz 6 sieht vor, dass, wenn eine Notarin oder ein Notar auch von einer kantonalen Aufsichtsbehörde in Anwendung des kantonalen Rechts kontrolliert wird, die Kontrolle koordiniert werden kann. Dies setzt jedoch voraus, dass die Person, welche die Notarin oder den Notar in Anwendung des kantonalen Rechts prüft, auch die Voraussetzungen von Absatz 2 erfüllt und dass Häufigkeit und Inhalt der im kantonalen Recht vorgesehenen Kontrollen mit denen des GwG und des jeweiligen Reglements der SRO vereinbar sind.

2.3.4 Erläuterungen zu den Artikeln 18b, 22a, 23, 24, 25, 26 E-GwG

Die Artikel 18b, 22a, 23, 24, 25 und 26 sind dem Entwurf des Bundesrates entnommen.

Die Anpassungen in der Regulierung der SRO haben zudem zur Folge, dass sich der Titel von Artikel 25 sowie Absatz 3 Buchstaben a und b ändern und ein neuer Buchstabe d eingeführt wird (vgl. Ziff. 2.4.4).

2.3.5 Erläuterungen zu den Artikeln 27 und 29c E-GwG

Die Änderungen der Artikel 27 und 29c sollen den Schutz des Berufsgeheimnisses gewährleisten. Artikel 9, Absatz 2 sieht vor, dass die Anwältin oder Notarin oder der Anwalt oder Notar keine Verdachtsmeldung macht, wenn sie sich auf Informationen bezieht, die unter das Berufsgeheimnis fallen. Artikel 27 behält den gleichen Schutz beim Informationsaustausch zwischen SRO und FINMA vor, Artikel 29c für den Informationsaustausch zwischen der SRO und anderen Behörden.

2.4 Privatrechtlicher Charakter und Sanktionsrahmen der SRO

2.4.1 Artikel 14 Absatz 3 (2. Satz)

Art. 14 Abs. 3 sieht bereits vor, dass die SRO den Anschluss von der Tätigkeit in bestimmten Bereichen abhängig machen können. Der neu eingefügte Satz im selben Absatz stellt nun klar, dass die



SRO in ihren Reglementen neben den in Art. 14 Abs. 2 GwG genannten Anschlussvoraussetzungen noch weitere vorsehen dürfen.

Die Bestimmung soll es den SRO ermöglichen, sich zu spezialisieren, was zur Qualität ihrer Aufsicht beiträgt (Branchenspezifische SRO versus «generalistische» SRO). Sie bestätigt zudem den privatrechtlichen Charakter der Beziehung zwischen der SRO und ihren Mitgliedern (vgl. auch Art. 24b), da der Anschluss nicht mehr ausschliesslich auf der Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen gemäss Art. 14 GwG beruhen muss.

Personen, die eine Tätigkeit als Finanzintermediär im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG ausüben wollen, müssen einen Anspruch auf Anschluss an eine SRO haben (vgl. den unveränderten Wortlaut von Abs. 2), zumal sie in diesem Fall zum Anschluss auch verpflichtet sind (vgl. auch Abs. 1). Seit dem Wegfall des Status der direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediäre (DUFI)³ müssen sich Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG zwingend einer SRO anschliessen und können nicht mehr bei der FINMA um eine Bewilligung ersuchen. Für Berater gilt künftig dieselbe Regelung. Der neue Abs. 3 ist entsprechend auszulegen, ohne das Recht auf Anschluss an eine SRO in Frage zu stellen, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Eine Auslegung im Lichte der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Wirtschaftsfreiheit führt zum gleichen Ergebnis: Jede Person, welche die Anforderungen des GwG erfüllt, muss sich einer SRO anschliessen und ihre Tätigkeit als Finanzintermediär oder GwG-unterstellter Berater rechtmässig ausüben können.

Mehrere weitere Bestimmungen tragen ebenfalls dazu bei, die Wirtschaftsfreiheit und der Gleichbehandlung zu gewährleisten. Erstens wurde Art. 25 Abs. 3 Bst. a GwG ergänzt: Die SRO müssen in ihren Reglementen die Voraussetzungen für den Anschluss und den Ausschluss von Personen festlegen. Diese müssen nun ausdrücklich unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Wirtschaftsfreiheit definiert werden. Zweitens muss die FINMA bei der Genehmigung von Reglementen künftig neu sicherstellen, dass die Bestimmungen über den Anschluss in ihrer Gesamtheit mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sind (Art. 18 Abs. 1 Bst. c). Drittens kann jede Person, deren Anschluss abgelehnt wurde, das ständige Schiedsgericht anrufen und diesen Entscheid anfechten (Art. 25a i.V.m. Art. 25 Abs. 3 Bst. d).

2.4.2 Artikel 18 Abs 1 Bst. c und e

Im Zusammenhang mit der Anerkennung der Selbstregulierungsorganisationen (SRO), muss die FINMA insbesondere deren Reglemente sowie sämtliche Änderungen daran genehmigen (Art. 18 Abs. 1 Bst. c GwG). Wie in den Erläuterungen zu Art. 14 Abs. 3 GwG ausgeführt, hat die FINMA im Rahmen dieser Aufgabe sicherzustellen, dass die Anschlussvoraussetzungen aller Selbstregulierungsorganisationen den Grundsatz der Gleichbehandlung und der Wirtschaftsfreiheit wahren. Da die FINMA die Gesamtübersicht über alle Reglemente der SRO hat, kann sie gewährleisten, dass für jede vorgesehene Tätigkeit als Finanzintermediär mindestens eine Anschlussmöglichkeit an eine SRO besteht, sofern der betreffende Finanzintermediär die Voraussetzungen gemäss Art. 14 GwG erfüllt. In der Praxis soll dies voraussichtlich so gelöst werden, dass mindestens eine SRO eine generalistische Ausrichtung beibehält und keine zusätzlichen tätigkeitsbezogenen Anforderungen stellt. Falls es zur Wahrung dieser Prinzipien erforderlich ist, kann die FINMA die Anpassung von Reglementen verlangen.

Die FINMA muss künftig auch darauf achten, dass die in den Reglementen der SRO vorgesehenen Sanktionen einem einheitlichen Rahmen folgen (vgl. Erläuterungen zu Art. 25 Abs. 3 Bst. c GwG).

³ Änderung eingefügt durch Anhang Ziff. II 15 des Finanzinstitutsgesetzes vom 15. Juni 2018 (FINIG, SR **954.1**) mit Wirkung seit 1. Jan. 2020.



Auch in diesem Aufgrund ihrer Gesamtübersicht über die Reglemente der SRO ist die FINMA am besten in der Lage, diese Aufgabe wahrzunehmen.

Im Rahmen der Anwendung der Art. 18 und 25 GwG ist der Begriff « Reglement » im materiellen Sinn zu verstehen. Darunter fällt jedes von einer SRO erlassene Dokument, in dem unter anderem die Sorgfaltspflichten gemäss dem 2. Kapitel des GwG und deren Umsetzung, die Anschluss - und Ausschlussbedingungen, die Überwachung der Einhaltung dieser Pflichten, der Sanktionsrahmen sowie die Möglichkeit zur Anfechtung von Entscheidungen vor dem gemeinsamen Schiedsgericht geregelt sind (Art. 25 GwG). Unerheblich ist die konkrete Bezeichnung des Dokuments. Die Genehmigungskompetenz der FINMA gilt folglich auch dann, wenn die einschlägigen Bestimmungen in den Statuten einer SRO oder in einem anderen Dokument enthalten sind und nicht explizit in einem als « Reglement » betitelten Schriftstück.

Schliesslich wird der FINMA die neue Aufgabe zugewiesen, die Schiedsordnung des gemeinsamen ständigen Schiedsgerichts zu genehmigen, das die SRO gemäss Art. 25a GwG einrichten müssen (Art. 18 Abs. 3 Bst. e GwG). Dies gilt auch für spätere Änderungen dieses Reglements. Die FINMA hat insbesondere sicherzustellen, dass die Schiedsordnung die geltenden Verfahrensgarantien einhält und gegen Entscheide des Schiedsgerichts der Zugang zu einer höheren, gerichtlichen Instanz vorgesehen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass das Verfahren vor dem gemeinsamen Schiedsgericht den Garantien von Art. 6 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)⁴ entspricht (vgl. Kommentar zu Art. 25a E-GwG).

2.4.3 Art. 24b (neu) Rechtsbeziehungen und Haftung

Diese neue Bestimmung hat zum Ziel, den privatrechtlichen Charakter der Rechtsbeziehungen zwischen den SRO, die als privatrechtliche Vereine oder Körperschaften organisiert sind, und ihren angeschlossenen Personen ausdrücklich im GwG zu verankern. Sie stellt klar, dass insbesondere die Haftung der SRO, ihrer Organe und ihres Personals sich nach den Vorschriften des Privatrechts richtet.

Diese Klarstellung ist angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung erforderlich. Das Bundesgericht hat in einem Urteil die Frage offengelassen, ob es sich bei den von den SRO ausgesprochenen Sanktionen um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Massnahmen handelt⁵. Sollte von einer öffentlich-rechtlichen Qualifikation ausgegangen werden, könnten die Sanktionen der SRO mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage für ungültig erklärt werden. Eine solche Ungültigkeit würde die Wirksamkeit des gesamten Sanktionssystems der SRO infrage stellen, die den grössten Teil der nach dem GwG unterstellten Finanzintermediäre überwachen und künftig auch die Berater beaufsichtigen werden. Zudem hätte dies absehbar negative Auswirkungen auf die gegenseitige Länderprüfung der Schweiz durch die FATF, bei der auch die Effektivität des schweizerischen Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei beurteilt wird.

Bereits bei der Ausarbeitung des GwG vor über 25 Jahren hat sich der Gesetzgeber bewusst für das Modell der privatrechtlichen Selbstregulierung im Parabankenbereich entschieden. Diese Entscheidung wurde 2020 mit der Abschaffung des DUFI-Status nochmals ausdrücklich bestätigt. Eine gesetzliche Verankerung der privatrechtlichen Qualifikation der SRO sichert den Fortbestand einer effizienten und leistungsfähigen Selbstregulierung auch in Zukunft.

⁴ SR 0.101

⁵ vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_887/2017 vom 23. März 2021 E. 4.5.



2.4.4 Art. 25, Titel und Abs. 3 Bst. a, c und d Reglement und Sanktionen

Zu Art. 25 Abs. 1 Bst. a E-GwG wird auf den Kommentar zu Art. 14 Abs. 3 E-GwG verwiesen.

Da die Rechtsbeziehungen zwischen den SRO zu den ihnen angeschlossenen Personen den Vorschriften des Privatrechts unterstehen, gilt dies ebenso für die Sanktionen bei Verletzung der Pflichten nach dem GwG oder den Reglementen der SRO. Solche Sanktionen werden daher nicht direkt im GwG geregelt, sondern beruhen weiterhin auf den Reglementen der SRO. Art. 25 Abs. 3 Bst. c stellt klar, dass diese Sanktionen nicht nur angemessen, sondern auch wirksam und verhältnismässig sein müssen. Zudem werden die möglichen Sanktionsformen präzisiert (Verwarnungen, Verweise und Konventionalstrafen). Die SRO müssen ausserdem untereinander einen einheitlichen Sanktionsrahmen mit Maximalbeträgen für Geldsanktionen festlegen. Diese Maximalbeträge müssen absolut und relativ bestimmt sein, zum Beispiel als Prozentsatz des Umsatzes oder des unrechtmässig erzielten Gewinns in schweren Fällen, die eine Sanktion oberhalb des absoluten Maximalbetrags erfordern. Die Beträge müssen hinreichend abschreckend sein, um den Anforderungen der FATF zu genügen⁶. Dies bedeutet insbesondere, dass der derzeit in einem SRO-Reglement vorgesehene Höchstbetrag von 1 Million CHF nicht gesenkt werden darf. Zu berücksichtigen ist dabei auch der Höchstbetrag der Konventionalstrafe gemäss der VSB 2020 (Art. 64)⁷ für gleichwertige Verstösse durch Banken und Effekthändlern, der bis zu 10 Millionen CHF betragen kann sowie der Umstand, dass die FINMA zusätzliche Sanktionen verhängen kann. Ein Maximalbetrag von 1 Million CHF für die Mitglieder der SRO aus dem Parabanken- sowie dem Beratungssektor erscheint daher angemessen. Dies entspricht auch dem Maximalbetrag, der im Versicherungsbereich gilt.

Die Änderung soll die Einheitlichkeit der Sanktionsrahmen der SRO gewährleisten und damit u.a. eine regulatorische Arbitrage zwischen verschiedenen im gleichen Tätigkeitsbereich aktiven SRO verhindern⁸. Gleichzeitig wird die Gleichbehandlung der angeschlossenen Personen gestärkt sowie die Effizienz und Abschreckungswirkung des Sanktionssystems verbessert, dies auch im Hinblick auf die nächste Länderprüfung der Schweiz durch die FATF. Gegenwärtig sehen die Reglemente der SRO sehr unterschiedliche Regelungen vor, sowohl hinsichtlich der Form der Sanktionen, der Voraussetzungen für deren Verhängung als auch des Maximalbetrags. Je nach SRO liegt die Bandbreite zwischen 100'000 CHF und 1 Million CHF.

Die FINMA wird die Einheitlichkeit der Sanktionsrahmen der SRO sicherstellen müssen, insbesondere hinsichtlich der Maximalbeträge von Geldsanktionen (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. c, in fine), und darüber wachen, dass die Sanktionen von allen SRO mit gleicher Wirksamkeit umgesetzt werden (Art. 18 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Bst. b).

Sanktionen, die in einem konkreten Fall verhängt werden, können künftig wie alle Beschlüsse der SRO beim ständigen Schiedsgericht angefochten werden. Diese Anfechtungsmöglichkeit gegen Beschlüsse der SRO muss in deren Reglementen gemäss Art. 25 Abs. 3 Bst. d ausdrücklich festgelegt werden.

⁶ Siehe den 4. Länderbericht der FATF zur Schweiz 2016 (abrufbar unter: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/mer-switzerland-2016.html> / [mer-switzerland-2016.pdf](https://www.fatf-gafi.org/en/publications/mutualevaluations/documents/mer-switzerland-2016.pdf)); insbesondere die Schlussfolgerung zur Empfehlung 35, in der Mängel hinsichtlich der Bandbreite der von den verschiedenen SRO anwendbaren Sanktionen festgestellt wurden, die die Verhältnismässigkeit der Sanktionen beeinträchtigen (S. 243); vgl. auch die 2. Empfehlung zum Immediate Outcome 3, wonach die FINMA eine Sanktionsskala für die SRO festlegen sollte (S. 118).

⁷ Abrufbar unter [VSB 20: Revidierte Standesregeln im Bereich der Geldwäschereibekämpfung - News - Medien & Politik - Swiss Banking](#)

⁸ Vgl. §384 FATF-Länderbericht Schweiz 2016



2.4.5 Artikel 25a (neu) Schiedsgericht

Die bestehenden Reglemente der SRO sehen bereits die Möglichkeit vor, Beschlüsse durch ein Schiedsgericht beurteilen zu lassen. Neu sieht Art. 25a die Einrichtung eines gemeinsamen ständigen Schiedsgerichts vor. Dies wird die Akzeptanz der Entscheidungen sowie die Gleichbehandlung stärken, indem eine einheitliche Rechtsprechung gefördert wird. Zudem können Kompetenzen gebündelt und so langfristig Kosteneinsparungen erzielt werden.

Das Schiedsgericht kann über alle Beschlüsse der SRO gegenüber ihren Mitgliedern befinden, etwa über verhängte Sanktionen wegen Pflichtverletzungen nach dem GwG oder den Statuten sowie über Ausschlussentscheide. Es kann auch über die Verweigerung eines Anschlusses an eine SRO entscheiden, also im Zusammenhang mit Personen, die, die um einen Anschluss ersuchen.

Abs. 2 sieht vor, dass das Schiedsgericht eine Schiedsordnung erlässt. Das Verfahren richtet sich unter Wahrung der geltenden Verfahrensgarantien nach den Art. 353 ff. ZPO⁹, wobei insbesondere Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) zu beachten ist.

Da jede Person, die eine Tätigkeit als Finanzintermediär gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG oder als Berater oder Beraterin ausüben will, zwingend einer SRO angeschlossen sein muss, unterliegt sie auch der Verpflichtung, Streitigkeiten betreffend derer Beschlüsse vor dem gemeinsamen ständigen Schiedsgericht auszutragen, zum Beispiel, um eine Konventionalstrafe zu bestreiten. Dies stellt nach der Rechtsprechung des EGMR eine Form des «obligatorischen Schiedsverfahrens»¹⁰ dar, im Gegensatz zu einem freiwillig vereinbarten Schiedsverfahren.

Der EGMR anerkennt, dass ein solches Schiedsverfahren zulässig sein kann, wenn es einem legitimen Zweck dient, etwa der Spezialisierung oder Verfahrensbeschleunigung¹¹. Diese Voraussetzungen sind beim neuen Schiedsgericht erfüllt, das auf GwG-Fragen spezialisiert ist und eine schnellere Streitbeilegung als ordentliche Gerichte ermöglichen soll. Der EGMR stellt aber höhere Anforderungen an obligatorische Schiedsverfahren, insbesondere an die Einhaltung von Verfahrensgarantien. So kann im freiwilligen Verfahren auf gewisse Garantien verzichtet werden, sofern dies freiwillig, informiert und eindeutig erfolgt. Bei einem obligatorischen Verfahren hingegen ist der Schutz durch Verfahrensgarantien besonders wichtig. Neben den allgemeinen Prinzipien wie Unabhängigkeit¹² und Unparteilichkeit¹³ des Gerichts, muss auch das Recht auf eine öffentliche Verhandlung gewährleistet sein. Dieses Recht muss ausdrücklich im Schiedsreglement vorgesehen werden (auch wenn es nur selten beansprucht wird).

Schliesslich darf das Schiedsverfahren den Zugang zu einem staatlichen Gericht nicht vollständig ausschliessen. Ein minimaler gerichtlicher Kontrollmechanismus ist notwendig. Ein gesetzlich vorgeschriebenes Schiedsverfahren ohne gerichtlichen Überprüfungsweg wäre nicht vereinbar mit Art. 6 EMRK¹⁴. Daher erwähnt Art. 25a Abs. 2, *in fine*, ausdrücklich, dass die Möglichkeit der Anrufung einer höheren, gerichtlichen Instanz vorzusehen ist. Die gerichtliche Kontrolle darf sich dabei nicht nur auf Willkür beschränken, sondern muss weitergehender sein als im freiwilligen Schiedsverfahren und einen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten.

⁹ SR 272

¹⁰ Vgl. Urteil Sultanoglu gegen die Türkei vom 27. Mai 2010 (Nr. 41056/04), Urteil Mutu und Pechstein gegen die Schweiz vom 2. Oktober 2018 (Nr. 40575/10 und 67474/10).

¹¹ Siehe Urteile in Fn. 9

¹² Schiedsrichter müssen unabhängig von jeglichem Druck von aussen oder von den Parteien sein, was bedeutet, dass sie in der Lage sein müssen, eine Entscheidung zu treffen, ohne von persönlichen oder externen Interessen beeinflusst zu werden.

¹³ Schiedsrichter müssen unparteiisch sein, d. h. sie dürfen keine Vorurteile oder persönlichen Interessen haben, die ihr Urteil beeinflussen könnten.

¹⁴ Vgl. Urteil Nikolova und Vandova gegen Bulgarien vom 17. Dezember 2013 (Nr. 20688/04).



Wie bereits erwähnt (vgl. Art. 18 Abs. 3 Bst. e E-GwG) obliegt der FINMA die Genehmigung der Schiedsordnung. Sie hat insbesondere darauf zu achten, dass die Verfahrensgarantien gewahrt bleiben, etwa die Möglichkeit einer öffentlichen Verhandlung sowie der Ergreifung eines Rechtsmittels an ein staatliches Gericht zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes.

2.4.6 Übergangsbestimmung Art. 42a (neu)

Um die Anfechtung ihrer Beschlüsse beim neuen Schiedsgericht zu ermöglichen, müssen die SRO nicht nur ihre Reglemente entsprechend anpassen, sondern auch das Schiedsgericht selbst einrichten und eine entsprechende Schiedsordnung erlassen. Dafür wird eine Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen vorgesehen. Dies sollte ausreichend Zeit für die Einrichtung des Schiedsgerichts bieten.

Die angepassten Reglemente müssen von der FINMA genehmigt werden, bevor sie in Kraft treten können. Dasselbe gilt für die Schiedsordnung. Obwohl kein konkreter Zeitrahmen festgelegt ist, muss die FINMA mit der gebotenen Eile handeln, um keine unangemessenen Verzögerungen beim Zugang zum Schiedsgericht zu verursachen.

Bis zur Einrichtung des Schiedsgerichts durch die SRO und der Genehmigung seiner Schiedsordnung durch die FINMA gelten die bisherigen Bestimmungen der SRO-Reglemente weiter, sofern keine abweichenden Übergangsregelungen vorgesehen sind. Beschwerden sind daher weiterhin bei den bereits bestehenden Schiedsstellen oder Schiedsrichtern einzureichen, wie sie derzeit in den jeweiligen Reglementen vorgesehen sind.

2.5 Art. 41a (neu)

Die Einhaltung der 40 Empfehlungen der FATF sowie die Effektivität der Systeme zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung werden regelmässig im Rahmen von gegenseitigen Länderprüfungen (Mutual Evaluations) durch die FATF und ihr globales Netzwerk überprüft. Ein neuer Prüfzyklus hat im Jahr 2025 begonnen und wird sämtliche Mitgliedstaaten der FATF und des globalen Netzwerks erfassen. Die nächste Prüfung der Schweiz ist für 2027–2028 vorgesehen.

Der neue Art. 41a soll den Einbezug des Privatsektors bei der Vorbereitung und Durchführung der Länderprüfung sicherstellen. Dies soll über die Beteiligung relevanter Wirtschafts- und Berufsverbände sowie der betroffenen Branchen erfolgen. Die Bundesbehörden haben sicherzustellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter dieser Kreise angehört und einbezogen werden können. Diese Verpflichtung entspricht der bisherigen Praxis, berührt aber nicht die Vertraulichkeit der Berichtsentwürfe oder der Diskussionen innerhalb der FATF. Sie gewährleistet jedoch eine angemessene Koordination und ermöglicht eine wirksame Wahrung der Interessen der Schweiz bei der kommenden Länderprüfung.