

Teilrevision der Geldwäscheriverordnung der FINMA (GwV-FINMA)

Bericht über die Ergebnisse der Anhörung vom 8. März bis am 10. Mai 2022 zum Entwurf der Teilrevision der GwV-FINMA

27. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte	3
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	8
2 Eingegangene Stellungnahmen	8
3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA	9
3.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs auf DLT-Handelssysteme (Art. 3 Abs. 1 nGwV-FINMA), Anwendbarkeit des 5. Titels (Art. 43a nGwV-FINMA und weitere) und Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (Art. 72 Abs. 2 nGwV-FINMA)	9
3.2 Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 20 Abs. 5 nGwV-FINMA)	10
3.3 Interne Weisung zur Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Art. 26 Abs. 2 Bst. I nGwV-FINMA)	11
3.4 Anhebung von Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in die GwV (Art. 30 ff. GwV-FINMA, Art. 22a nGwV-FINMA)	12
3.5 Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV (Art. 42 nGwV-FINMA)	13
3.6 Präzisierungen zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen (Art. 51a Abs. 1 ^{bis} und Art. 78b nGwV-FINMA)	14
3.7 Ergänzung (Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA)	17
3.8 Weitere Anliegen	17
3.8.1 Einführung einer Übergangsbestimmung in der GwV-FINMA für die Aktualisierung der Kundenbelege	17
3.8.2 Gleichzeitiges Inkrafttreten von GwG, GwV und GwV-FINMA	18
3.8.3 Weitere Vorschläge	19
4 Weiteres Vorgehen	19

Kernpunkte

1. Die FINMA führte vom 8. März bis am 10. Mai 2022 eine öffentliche Anhörung zur Teilrevision der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwV-FINMA) durch. Die FINMA hat jedoch verspätet eingetroffene Stellungnahmen bis und mit dem 5. Juni 2022 berücksichtigt.
2. Die Anhörungsteilnehmer stimmen der FINMA zu, dass neben der klaren gesetzlichen Regelung im Geldwäschereigesetz und den ausführlichen Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrates zur Überprüfung der Identität der wirtschaftlich berechtigten Person sowie zur Aktualisierung der Kundendaten kein Bedarf für weitere Ausführungsbestimmungen in der GwV-FINMA besteht.
3. Die Ausweitung des Anwendungsbereiches der GwV-FINMA im 5. Titel auf DLT-Handelssysteme sowie die angebrachten Präzisierungen zur Regulierungskompetenz der SRO-SVV im revidierten Art. 42 GwV-FINMA wurden von den Anhörungsteilnehmenden begrüsst.
4. Im Rahmen der Anhebung der Pflichten bei Geldwäschereiverdacht von der GwV-FINMA in die GwV wurden die entsprechenden Bestimmungen in der FINMA-Verordnung aufgehoben und die verbleibenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen in den neuen Art. 22a GwV-FINMA überführt. Gewisse Anhörungsteilnehmer haben eine Einschränkung der Dokumentationspflicht (sog. *No-AML Report*) im Falle einer Nicht-Meldung an die MROS vorgeschlagen. Dieses Anliegen ist berechtigt und kann umgesetzt werden.
5. Im Zusammenhang mit dem neuen Art. 26 Abs. 2 Bst. I GwV-FINMA für den Erlass einer internen Weisung für die risikobasierte Überprüfung der Aktualität der Kundendaten, wurde darauf hingewiesen, dass die Prozesse grundsätzlich nicht Teil einer internen Weisung sein sollten. Das Vorbringen wird berücksichtigt und in den Erläuterungen neu präzisiert, dass die Finanzintermediäre zu den Kriterien und der Periodizität für die risikobasierte Überprüfung der Aktualität der Kundendaten eine interne Weisung zu erlassen haben, nicht aber hinsichtlich der Prozesse.
6. Verschiedene Anhörungsteilnehmer haben die Streichung des neuen Art. 51a Abs. 1^{bis} GwV-FINMA im Zusammenhang mit der Präzisierung der Berechnung des Schwellenwertes bei Wechselgeschäften mit virtu-

ellen Währungen (30-Tage Regel) gefordert. Alternativ wurde vorgeschlagen, den Anwendungsbereich auf den physischen Vertrieb (Barzahlung) von virtuellen Währungen einzuschränken. Diesem alternativen Anliegen kann entsprochen werden. Die Bestimmung wird jedoch zukunftsöffener formuliert und soll – neben Bargeschäften - auch auf anderweitige anonyme Zahlungsmittel Anwendung finden.

7. Einige Anhörungsteilnehmer haben für die Umsetzung der neuen Sorgfaltspflicht im Zusammenhang mit der risikobasierten Aktualisierung der Kundendaten um eine 12-monatige Übergangsfrist in der GwV-FINMA ersucht. Das Geldwäschereigesetz sieht jedoch keine solche Frist vor und es besteht weder auf Stufe Gesetz noch Bundesratsverordnung eine entsprechende explizite Delegation an die FINMA zum Erlass solcher Übergangsbestimmungen. Insofern besteht für die FINMA keine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Übergangsfrist auf FINMA-Verordnungsstufe.
8. Aufgrund der Tatsache, dass der Bundesrat entschieden hat, das GwG und die GwV auf den 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen, wird auch die GwV-FINMA an diesem Datum Inkrafttreten.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AML	<i>Anti-Money Laundering</i>
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Botschaft des Bundesrates	Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBl 2019 5451
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
DLT	<i>Distributed Ledger</i> Technologie
economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
f./ff.	und folgende (Seite/Seiten)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG-VO	Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 13. Dezember 2019, Stand am 1. Februar 2020; SR 956.11
Forum-SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz), Stand am 1. Januar 2022; SR 955.0

nGwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz), Änderung vom 19. März 2021; AS 2021 656
GwV	Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 11. November 2015 (Geldwäschereiverordnung), Stand am 1. August 2021; SR 955.01
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 3. Juni 2015 (Geldwäschereiverordnung-FINMA), Stand am 1. Januar 2021; SR 955.033.0
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KYC	<i>Know Your Customer</i>
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
n	neue Fassung des betreffenden Erlasses
Nr.	Nummer
R.	<i>FATF-Recommendation</i>
S.	Seite
SBVg/Swiss Banking	Schweizerische Bankiervereinigung
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
SRO-SVV	Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes

SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
Vgl.	vergleiche
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter
VQF	Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen

1 Einleitung

Die FINMA führte vom 8. März bis am 10. Mai 2022 eine öffentliche Anhörung zum Änderungsentwurf der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwV-FINMA) durch. Mit der vorliegenden Revision erfolgt der notwendige Nachvollzug der jüngsten Revision des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) und der Anpassungen der Verordnung des Bundesrats über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwV) in der GwV-FINMA. Daneben wurden wenige punktuelle Anpassungen der GwV-FINMA im Sinne eines *Housekeepings* vorgeschlagen. Der vorliegende Bericht geht in allgemeiner und zusammengefasster Form auf die eingegangenen Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmenden zum Änderungsentwurf ein und erläutert wo angebracht einzelne Bestimmungen.

2 Eingegangene Stellungnahmen

Die FINMA hat nebst den nachfolgend in alphabetischer Reihenfolge aufgelisteten Institutionen und Personen weitere 205 Stellungnahmen von natürlichen und juristischen Personen erhalten. Aus Platzgründen werden die 205 weiteren Anhörungsteilnehmenden nicht aufgelistet, aber deren Stellungnahmen, bei denen nicht ausdrücklich auf eine Veröffentlichung verzichtet wurde, werden publiziert.

- Abbühl Andri
- Amantio GmbH
- Andreotti Fabio
- AsyLex
- ASA SVV
- Bity SA
- BITTR AG
- Bonnard Lawson
- economiesuisse
- Forum SRO
- Jan Brzezek
- Libertäre Partei
- Piratenpartei Schweiz
- Pocket App GmbH

- Raiffeisen Schweiz
- Roussel Alexis
- Swiss Banking
- SRO–SVV
- SRO–Treuhand Suisse
- Stadt Zug
- Vädex Suisse SA
- VSV
- VQF

3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

Im vorliegenden Bericht werden die eingegangenen Stellungnahmen von der FINMA zusammengefasst, gewichtet und ausgewertet. Der Bericht wurde vom Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet (Art. 11 Abs. 4 VO-FINMA). Er wird zusammen mit der verabschiedeten Verordnung und den Stellungnahmen aus der Anhörung veröffentlicht. Ausserdem veröffentlicht die FINMA sogenannte Erläuterungen. Diese basieren auf dem Erläuterungsbericht der Anhörung, in dem ergänzend auch die Anpassungen nach der Anhörung abgebildet sind. Diese sollen den Rechtsanwendern als benutzerfreundliches Begleitdokument zur finalen Vorlage dienen.

Die Ergebnisse der Anhörung und die Beurteilung durch die FINMA werden nachfolgend nach Themenblöcken gegliedert dargestellt. Die Abfolge der Themenblöcke entspricht der Verordnungssystematik – mit Ausnahme der Themen rund um die DLT-Handelssysteme, die vereint präsentiert werden. Weitere Themenbereiche, die sich nicht direkt auf die revidierten Artikel oder auf die GwV-FINMA beziehen, wurden in einem separaten Kapitel aufgeführt.

3.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs auf DLT-Handelssysteme (Art. 3 Abs. 1 nGwV-FINMA), Anwendbarkeit des 5. Titels (Art. 43a nGwV-FINMA und weitere) und Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (Art. 72 Abs. 2 nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der GwV-FINMA auf DLT-Handelsplattformen wurde von den Anhörungsteilnehmenden begrüsst. Von ei-

nem Anhörungsteilnehmer wurde jedoch geltend gemacht, dass die gegenwärtigen Bestimmungen im 5. Titel der GwV-FINMA nicht spezifisch auf DLT-basierte Infrastrukturen zugeschnitten seien. Insbesondere mit Blick auf die Heterogenität der Geschäftsmodelle solcher Systeme dürfe nicht automatisch auf erhöhte Risiken in Bezug auf die Geschäftsbeziehungen und die Transaktionen geschlossen werden. Vor diesem Hintergrund solle den spezifischen Eigenheiten der DLT-basierten Infrastrukturen im Rahmen der Bewilligungs- und Aufsichtspraxis Rechnung getragen werden.

Würdigung

Die Einhaltung der allgemeinen Sorgfaltspflichten¹, der Pflichten im 5. Titel der GwV-FINMA sowie die Erstellung von Kriterien für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken durch DLT-Handelssysteme wurden von der grossen Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden begrüsst. Diese Sorgfaltspflichten sind bereits heute für heterogene GwG-Tätigkeiten anwendbar. Aufgrund ihrer allgemeinen und abstrakten Natur können sie für verschiedene Geschäftsmodelle verwendet werden. Entsprechend wird an den vorgeschlagenen Bestimmungen festgehalten.

Fazit

An den Vorschlägen der Anhörungsfassung wird festgehalten.

3.2 Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen (Art. 20 Abs. 5 nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Zur Einführung eines informatikgestützten Transaktionsüberwachungssystems für DLT-Handelssysteme sind grundsätzlich keine Stellungnahmen eingegangen. Von einem Anhörungsteilnehmenden wurde jedoch gefordert, dass die qualitativen Anforderungen an ein solches System sowie die Art der zu überwachenden Transaktionen im Anhörungsbericht zu präzisieren seien.

Würdigung

Die Bestimmungen der GwV-FINMA sind genereller und abstrakter Natur und regeln keine konkreten Einzelfälle. Die technischen Details zur Umsetzung überlässt die FINMA den Beaufsichtigten. Die FINMA kann im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit im Einzelfall gestützt auf Art. 3 Abs. 2 GwV-FINMA bei der Anwendung ihrer Geldwäschereiverordnung den Besonderheiten der Geschäftstätigkeiten der Finanzintermediäre Rechnung tragen und insbesondere aufgrund des Geldwäschereirisikos einer Tätigkeit oder der Grösse

¹ 1. Titel, Art. 1–29 nGwV-FINMA

eines Unternehmens Erleichterungen zulassen oder Verschärfungen anordnen. Vor diesem Hintergrund werden die qualitativen Anforderungen nicht präzisiert.

Fazit

An den Vorschlägen der Anhörungsfassung wird festgehalten.

3.3 Interne Weisung zur Überprüfung der Aktualität der Kundendaten (Art. 26 Abs. 2 Bst. I nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Zahlreiche Anhörungsteilnehmenden erachten die Ergänzung von Art. 26 GwV-FINMA betreffend die Vorgaben zur Erstellung einer internen Weisung zur risikobasierten Überprüfung der Aktualität der Kundendaten als sinnvoll. Hingegen bestehe in Bezug auf den Inhalt der internen Weisungen ein Präzisionsbedarf: In den Erläuterungen der FINMA wird darauf hingewiesen, dass nicht nur die Kriterien, sondern auch die Prozesse in einer Weisung aufzunehmen sind. Ein Teil der Anhörungsteilnehmenden hat darauf hingewiesen, dass Prozesse nicht in eine Weisung gehörten, da sie zu detailliert und zu änderungsanfällig seien. Ferner wurde vorgeschlagen, Art. 26 Abs. 2 Bst. I nGwV-FINMA, um die Begriffe der *risikobasierten und periodischen* Aktualisierung zu ergänzen. Ein weiterer Anhörungsteilnehmer stellt sich auf den Standpunkt, dass die internen Richtlinien gestützt auf Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG nicht die Aktualisierung der Belege regeln sollten, sondern die Überprüfung der Aktualität und schlägt eine entsprechende Formulierung vor. Falls die Belege nicht aktuell seien, sollten diese aktualisiert werden.

Würdigung

Die FINMA wird in den Erläuterungen präzisieren, dass die internen Weisungen der Finanzintermediäre die Kriterien sowie die Periodizität für die risikobasierte Aktualisierung der Kundenbelege aber nicht die jeweiligen Prozesse beinhalten müssen. Die gegenwärtige Formulierung in Art. 26 Abs. 2 Bst. I stützt sich auf die Formulierung in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes und wurde bewusst schlank gehalten. Am Verordnungstext kann damit festgehalten werden.

Fazit

An der Formulierung von Art. 26 Abs. 2 Bst. I gemäss Anhörung wird festgehalten. Hingegen werden die Erläuterungen dahingehend ergänzt, dass die interne Weisung die Kriterien sowie die Periodizität für die risikobasierte Aktualisierung der Kundenbelege, nicht aber die Prozesse zu beinhalten hat.

3.4 Anhebung von Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in die GwV (Art. 30 ff. GwV-FINMA, Art. 22a nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Die Anhebung der Ausführungsbestimmungen zum Meldewesen in die GwV führte zu keinen weitergehenden Kommentaren. Hingegen wurde in Bezug auf die Dokumentationspflicht (sog. *No-AML Report*) im neuen Art. 22a Abs. 2 GwV-FINMA von einzelnen Anhörungsteilnehmenden der Vorschlag eingebracht, an der Formulierung des gegenwärtigen Art. 31 GwV-FINMA festzuhalten und damit die Dokumentationspflicht auf *die zweifelhaften Geschäftsbeziehungen mit bedeutenden Vermögenswerten* im Falle der Nichtausübung eines Melderechts nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB zu beschränken. Subsidiär wird eine Einschränkung der Dokumentationspflicht auf Fälle vorgeschlagen, bei welchen effektive Verdachtsmomente (ein konkreter Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte) vorliegen und bei welchen die Meldepflicht vorgängig durch die Geldwäschereifachstelle beurteilt wurde. Ferner wurde von einem Anhörungsteilnehmer darauf hingewiesen, dass die besonderen Abklärungspflichten in Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 2 Bst. c GwG nicht per se auf einen Verdacht wegen Geldwäscherei zurückzuführen seien. Solchen Risiken würde in der Praxis mit der Durchführung von zusätzlichen Abklärungen gemäss Art. 15 GwV-FINMA Rechnung getragen. Um einem allfälligen Verdacht aus diesen zusätzlichen Abklärungen Rechnung zu tragen, sei Art. 16 Abs. 2 GwV-FINMA zu ergänzen. Schliesslich haben einzelne Anhörungsteilnehmende gefordert, es sei klarzustellen, dass der *No-AML Report* kein separates Dokument darstellen müsse und dass das Festhalten der Abklärungen und der Gründe für eine Nichtmeldung in geeigneter Form ausreichend sei.

Würdigung

Die Formulierung in Art. 31 GwV-FINMA wurde im neuen Art. 22a Abs. 2 GwV-FINMA nicht übernommen, da der Begriff der "*zweifelhaften Geschäftsbeziehung*" auch in den neuen Meldebestimmungen auf Stufe GwV nicht mehr verwendet wird. Begründung dafür war, dass es sich dabei um keinen Rechtsbegriff handle. Ferner beschränkt sich dieser Artikel auf Geschäftsbeziehungen mit *bedeutenden Vermögenswerten*, bei welchen das Melderecht nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB nicht in Anspruch genommen wurde. Verdachtsmomente für eine Meldung entstehen aber nicht nur bei *zweifelhaften Geschäftsbeziehungen* und nicht nur im Falle von *bedeutenden Vermögenswerten*. Wenn ein Finanzintermediär einen konkreten Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte hat, dass für die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte die Kriterien von Artikel 9 Abs. 1 Bst. a GwG erfüllt sein könnten, muss er zusätzliche Abklärungen gemäss Art. 6 GwG vornehmen. Kann der Verdacht aufgrund der zusätzlichen Abklärungen ausgeräumt werden, besteht keine Meldepflicht, da kein "begründeter

Verdacht" vorliegt. Die vorgenommenen Abklärungen hat der Finanzintermediär nach Artikel 7 GwG zu dokumentieren, insbesondere um nachweisen zu können, dass er die Meldepflicht nach Artikel 9 GwG nicht verletzt hat. Was das Melderecht anbelangt, so wird dieses wie in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes dargelegt, vom Bundesrat und den zuständigen Behörden als subsidiäres Instrument zur Meldepflicht erachtet². Ferner wird in den Erläuterungen zur GwV-FINMA präzisiert, dass der Finanzintermediär im Falle einer Nichtmeldung die zugrundeliegenden Gründe in geeigneter und vollständiger Form zu dokumentieren hat. In diesem Zusammenhang sollen nicht nur die zusätzlichen Abklärungen dokumentiert werden, sondern auch die Gründe, aufgrund derer der Finanzintermediär zu dem Schluss kommt, dass der Verdacht aufgrund seiner Abklärungen ausgeräumt werden kann.

Fazit

Wenn ein Finanzintermediär einen konkreten Hinweis oder mehrere Anhaltspunkte hat, dass für die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte die Kriterien von Artikel 9 Abs. 1 Bst. a GwG erfüllt sein könnten, muss er zusätzliche Abklärungen gemäss Art. 6 GwG vornehmen und dokumentieren. Die Formulierung des neuen Art. 22a Abs. 2 GwV-FINMA wird entsprechend angepasst und in den Erläuterungen zur GwV-FINMA ergänzt.

3.5 Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV (Art. 42 nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Die SRO-SVV und der SVV begrüßen die Klarstellungen zum Umfang der Regulierungskompetenz der SRO-SVV. Die weiteren Anhörungsteilnehmenden haben die Konkretisierung ohne weitere Kommentare zur Kenntnis genommen.

Würdigung

Die Regulierungskompetenz der SRO-SVV wird gemäss Anhörungsvorschlag übernommen.

Fazit

Am Vorschlag der Anhörungsfassung wird festgehalten.

² Erläuternder Bericht vom 1. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, Kapitel 3.1. Geldwäschereiverordnung (GwV), S. 12, unter dem nachfolgenden Link abrufbar: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/68406.pdf> (12. Juni 2022).

3.6 Präzisierungen zum Schwellenwert bei Geschäften mit virtuellen Währungen (Art. 51a Abs. 1^{bis} und Art. 78b nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Zahlreiche Anhörungsteilnehmende haben die Streichung des neuen Art. 51a Abs. 1^{bis} GwV-FINMA gefordert und geltend gemacht, dass mit der Einschränkung des Schwellenwertes auf 30 Tage die Technologieneutralität, die Privatsphäre sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt würden. Ferner existiere für den Geldwechsel mit Fiat Währungen keine solche Einschränkung und das Regulierungsvorhaben beruhe nicht auf genügend recherchierten Fakten. Einzelne Anhörungsteilnehmende haben den Schwellenwert von CHF 1'000 für Wechselgeschäfte mit Kryptowährungen kritisiert und eine Erhöhung des Schwellenwertes auf CHF 5'000.- oder 25'000 gefordert. Einige Anhörungsteilnehmende haben geltend gemacht, dass zahlreiche Transaktionen für Wechselgeschäfte nicht an Automaten stattfinden, sondern *online* abgewickelt würden. Gemäss Angaben eines Anhörungsteilnehmers würden 80 % seiner Wechselgeschäfte mit Kryptowährungen unter dem Schwellenwert von CHF 1000 *online* und nicht an Automaten abgewickelt. Einzelne Anhörungsteilnehmende haben darauf hingewiesen, dass die FATF-Recommendations keine Einschränkung des Schwellenwertes beinhalten würden. Für einzelne Anhörungsteilnehmer sei unklar, ob nebst dem Kriterium der 30 Tage weitere Anwendungsfälle denkbar wären, die als "miteinander verbunden" qualifiziert werden könnten.

Ein Anhörungsteilnehmer plädierte, dass auf den Zusatz "miteinander verbundene Transaktionen" verzichtet werden sollte. Andernfalls ergäben sich Schwierigkeiten bei der Unterscheidung zwischen den Fällen in denen nur die Schwelle überschritten werde und diejenigen die gestützt auf Art. 6 Abs. 2 GwG als ungewöhnlich erschienen. Gemäss anderen Anhörungsteilnehmenden gelte es zu präzisieren, ob der Schwellenwert von CHF 1'000 auch für dauerhafte Geschäftsbeziehungen Anwendung finde. Ferner solle in der GwV-FINMA der Begriff der Kryptowährungen sowie der dauerhaften Geschäftsbeziehungen definiert werden.

Schliesslich wurde der Vorschlag gemacht, den Anwendungsbereich des neuen Art. 51a Abs. 1^{bis} nGwV-FINMA auf den physischen Vertrieb von virtuellen Währungen (Kauf, Verkauf und Wechsel von Kryptowährungen, insbesondere über Automaten) einzuschränken, da dort die grössten Risiken auftreten würden.

Würdigung

Technologieneutralität bedeutet eben gerade nicht, dass alle Technologien gleich zu regeln sind. Entscheidend ist die Frage der mit den Technologien verbundenen Risiken (*same business, same risks, same rules*). Ist eine

Technologie im Vergleich zu analogen Sachverhalten oder anderen Technologien mit höheren Risiken behaftet, sind diese auch entsprechend zu adressieren und im Bedarfsfall unterschiedlich zu behandeln. Das Pendant vom Grundsatz "*same business, same risks, same rules*" ist der Grundsatz "*higher risks, stricter rules*". Im Kryptobereich, insbesondere im Zusammenhang mit Kryptowährungen, akzentuieren sich die GwG-Risiken aufgrund der potenziell grösseren Anonymität sowie aufgrund der Geschwindigkeit und grenzüberschreitenden Natur der Transaktionen.³ Das erklärt, weshalb virtuelle Währungen häufig als Zahlungsmittel für den illegalen Handel, namentlich Drogenhandel, im Darknet oder für Lösegeldzahlungen nach Cybercrime-Angriffen missbraucht werden.⁴ Wie im Erläuterungsbericht⁵ zur Teilrevision der GwV-FINMA dargelegt, haben sich diese höhere Risiken insb. im Bereich des Wechsels von virtuellen Währungen an Wechselautomaten in Form von Missbrauchsfällen im Betäubungsmittelbereich realisiert. Die FATF als internationaler Standardsetter für Geldwäscherei kam zu demselben Schluss: Sie hat einen Schwellenwert von USD/EUR 1'000.- für gelegentliche Transaktionen im Zusammenhang mit virtuellen Vermögenswerten festgelegt (Vgl. Interpretative Note der FATF zur Recommendation 15). Das Thema wurde auch im Rahmen der Senkung des Schwellenwerts von CHF 5'000 auf CHF 1'000 mit der Revision der GwV-FINMA 2020 bereits intensiv diskutiert.⁶

Neben den erhöhten Risiken im Zusammenhang mit Kryptowährungen kann hier auch nicht vom gleichen Geschäft ("*same business*") gesprochen werden. Das Geschäft des Krypto-Wechsels unterscheidet sich wirtschaftlich wesentlich vom klassischen Wechselgeschäft, bei dem am Schalter z.B. für Reisezwecke Fremdwährungen gekauft werden. Der Kauf von virtuellen Währungen erfolgt in der Regel für andere Zwecke, beispielsweise als Wertanlage. Bei Anlagegeschäften besteht üblicherweise eine dauernde Geschäftsbeziehung, die eine Identifizierung der Vertragspartei voraussetzt. Die vorliegend in Frage stehenden Geschäfte, die mit Laufkunden unter dem

³ Vgl. 2. Bericht NRA der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT), National Risk Assessment (NRA), Oktober 2021 (unter 4.3, S. 54); 1. Bericht NRA der KGGT, Oktober 2018 (S. 23); Bericht der KGGT über das Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets und Crowdfunding, Oktober 2018 (Ziff. 3.1.1.1, 3.1.2. b und d); FATF's updated Guidance for risk-based approach on VAs and VASPs, October 21; FATF Report on Virtual Assets Red Flag indicator of AML/FT, September 2021; FATF's Second 12-Month Review of the Revised FATF Standards on VAs and VASPs, July 2021; FINMA-Risikomonitor 2021, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <https://www.finma.ch/de/dokumentation/finma-publikationen/berichte/risikomonitor/> (08.03.2022)

⁴ Europol und European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017): Drugs and the Darknet. Perspectives for Enforcement, Research and Policy. <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>; FATF's Second 12-Month Review of the Revised FATF Standards on VAs and VASPs, July 2021; FATF's updated Guidance for risk-based approach on VAs and VASPs, October 21, Rz 21; dazu auch die Motion 21.4068 von Nationalrat Roger Nordmann "Hacking gegen Unternehmen und öffentliche Einrichtungen. Bezahlung von Lösegeldern über Kryptowährungen unterbinden" vom 22.09.2021, abrufbar unter dem nachfolgenden Link: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20214068> (08.03.2022).

⁵ Teilrevision der Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA), Erläuterungsbericht vom 8. März 2022, Ziff. 5.7.

⁶ Anhörung zu den Ausführungsbestimmungen der FINMA zu FIDLEG und FINIG, Erläuterungsbericht vom 7. Februar 2020, Ziff. 8.2.4 und Ausführungsbestimmungen der FINMA zu FIDLEG und FINIG Bericht über die Ergebnisse der Anhörung vom 7. Februar bis 9. April 2020 vom 4. November 2020, Ziff. 3.5.4.

Schwellenwert von CHF 1'000 abgewickelt werden, dienen somit anderen Zwecken und bergen andere Risiken. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Argument der fehlenden Technologieneutralität (*same business, same risks, same rules*) im Vergleich zu den Kassawechselgeschäften nicht verfährt. Es handelt sich weder um dasselbe Geschäft (*business*) noch birgt es aufgrund der Schnelligkeit, der grenzüberschreitenden Natur und der Mobilität der Transaktionen dieselben Risiken (*risks*). Damit sind auch andere Regeln (*rules*) erforderlich. Damit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist, müssen drei Elemente kumulativ erfüllt sein: Die Massnahme muss geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Die FINMA hat im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit einen Missbrauch des Schwellenwertes für Wechselgeschäfte mit Kryptowährungen an Automaten festgestellt, insofern ist die Massnahme geeignet gleichgelagerte Fälle zu adressieren. Das öffentliche Interesse an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung überwiegt die Interessen von Laufkunden, ihre Wechselgeschäfte in Kryptowährungen an Automaten anonym über einem Schwellenwert von CHF 1'000 pro Monat abzuwickeln. Schliesslich können sich die Kunden identifizieren lassen und müssen somit nicht eine Einschränkung des Schwellenwertes von CHF 1'000 innerhalb von 30-Tagen in Kauf nehmen. Die Massnahme ist somit ohne weiteres zumutbar. Der Begriff der «miteinander verbundene Transaktionen» wird auf Gesetzesstufe für Kassageschäfte generell statuiert (Art. 3 Abs. 2 GwG). Ziel und Zweck dieses ist die Erkennung von *Smurfing* Fällen. Schliesslich geht aus der Bestimmung klar hervor, dass es sich um *Geschäfte handelt, die mit keiner dauernden Geschäftsbeziehung verbunden sind*, weshalb eine Präzisierung nicht notwendig ist (Art. 2 Bst. b GwV-FINMA). Der Begriff virtuelle Währungen wird bereits in der GwV verwendet und bedarf deshalb keiner Definition in der GwV-FINMA.

Den Vorschlag, den Anwendungsbereich des neuen Art. 51 a Abs. 1^{bis} nGwV-FINMA auf den physischen Vertrieb von virtuellen Währungen zu beschränken (Kauf, Verkauf und Wechsel von Kryptowährungen, insbesondere über Automaten) erscheint mit Blick auf einen risikobasierten Ansatz mit Konzentration auf die wichtigsten Risiken vertretbar. Die Bestimmung wird jedoch zukunftsöffener formuliert und soll auch andere anonyme Zahlungsmittel wie beispielsweise bestimmte *Prepaid-Karten* erfassen. Geschäftsmodelle, die für Laufkunden den Wechsel von Kryptowährungen nur in Verbindung mit einem Bankkonto oder einer Kreditkarte im Namen des Kunden anbieten, müssen weiter den Schwellenwert von CHF 1'000.- einhalten (und ein diesbezügliches *Smurfing* vermeiden). Diese Anbieter können jedoch auf technische Vorkehrungen verzichten, um zu vermeiden, dass der Schwellenwert durch miteinander verbundene Transaktionen innerhalb von 30 Tagen überschritten wird. Dies aufgrund der Tatsache, dass die entsprechenden Kunden bereits im Rahmen der Kontoeröffnung bzw. der Ausstellung der Kreditkarte identifiziert wurden und die für den Wechsel verwendeten Mittel geringere Risiken anhaften aus kriminellen Quellen zu stammen.

Fazit

Der Anwendungsbereich des neuen Art. 51 a Abs. 1^{bis} nGwV-FINMA wird auf Barzahlungen oder der Entgegennahme von anderen anonymen Zahlungsmitteln für den Verkauf oder Kauf von virtuellen Währungen eingeschränkt.

3.7 Ergänzung (Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA)

Stellungnahmen

Im Rahmen der letzten Teilrevision der GwV-FINMA wurde das Erfordernis einer im Ausland gleichwertigen Aufsicht in Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA nicht in die FINMA-Verordnung überführt. Ein Anhörungsteilnehmer hat gefordert, dass die Ausnahme von der Einholung einer schriftlichen Erklärung zur wirtschaftlichen Berechtigung in Art. 65 Abs. 1 GwV-FINMA auch auf die Vermögensverwalter und Trustees nach Art. 2 Abs. 2 Bst. a^{bis} GwG auszuweiten sei, da es sich um spezialgesetzlich regulierte Finanzintermediäre nach FINIG handle.

Würdigung

Die Forderung nach einer Erweiterung der Ausnahme für Vermögensverwalter und Trustees, die eine Bewilligung der FINMA nach FINIG haben, wurde bereits im Rahmen der GwV-FINMA Revision im Jahr 2020 diskutiert. Diesbezüglich wird auf den Anhörungsbericht zu den Ausführungsbestimmungen der FINMA zu FIDLEG und FINIG, Kapitel 3.5.7, verwiesen.

Fazit

Art. 65 Abs. 1 Bst. d nGwV-FINMA wird um das Erfordernis einer im Ausland gleichwertigen Aufsicht ergänzt. Es werden keine weiteren inhaltlichen Änderungen vorgenommen.

3.8 Weitere Anliegen

3.8.1 Einführung einer Übergangsbestimmung in der GwV-FINMA für die Aktualisierung der Kundenbelege

Stellungnahmen

Ein Teil der Anhörungsteilnehmenden fordern für die Umsetzung der risikobasierten und periodischen Aktualisierung der Kundenbelege die Einführung einer 12-monatigen Übergangsfrist in der GwV-FINMA, da die Umsetzung dieser neuen Sorgfaltspflicht für die Finanzintermediäre wesentliche Aufwendungen mit sich bringe. Zudem sei bisher nicht klar gewesen, dass die FINMA keine weiteren Präzisierungen in diesem Bereich beabsichtige. Vor

diesem Hintergrund hätten die Finanzintermediäre mit der Umsetzung dieser neuen Sorgfaltspflicht zugewartet und bräuchten nun mehr Zeit, um die Weisungen anzupassen, die Umsetzungskonzepte zu verabschieden und die Aktualisierungszyklen zu bestimmen. Ferner werde in der bundesrätlichen Botschaft die Notwendigkeit einer Übergangsfrist anerkannt⁷, wenn auch auf eine explizite Regelung im GwG verzichtet wurde. Schliesslich schliesse die Botschaft die Möglichkeit der Regelung von angemessenen Übergangsfristen in der GwV-FINMA und der Selbstregulierung nicht aus.

Würdigung

Das GwG sieht keine Grundlage für eine Übergangsbestimmung vor. Entsprechend kann eine solche auch nicht in der GwV-FINMA statuiert werden. Die gesetzliche Bestimmung verlangt dann auch nicht, dass alle Kundendaten per Inkrafttreten der neuen Regelung aktualisiert werden müssen, sondern über Zeit im Rahmen eines risikobasierten Ansatzes.

Fazit

Es wird keine Übergangsfrist vorgesehen.

3.8.2 Gleichzeitiges Inkrafttreten von GwG, GwV und GwV-FINMA

Stellungnahmen

Zahlreiche Anhörungsteilnehmende haben aus Gründen der Rechtssicherheit ein gleichzeitiges Inkrafttreten des revidierten Geldwäschereigesetzes, der bundesrätlichen Geldwäschereiverordnung sowie der GwV-FINMA gefordert.

Würdigung

Das GwG, die bundesrätlichen Verordnungen sowie die GwV-FINMA werden gleichzeitig auf den 1. Januar 2023 Inkrafttreten.

Fazit

Das Inkrafttreten der GwV-FINMA erfolgt gleichzeitig mit GwG und GwV per 1. Januar 2023.

⁷ Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, BBl 2019 5505: "[...] Es wird nicht erwartet, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens alle Geschäftsbeziehungen bereits auf dem aktuellsten Stand sind. Vielmehr besteht ab dem Zeitpunkt eine explizite Pflicht, die Geschäftsbeziehungen regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Der Finanzintermediär hat bezüglich der Frequenz der Überprüfung ein eigenes Ermessen. Dadurch wird schliesslich auch dem Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung Rechnung getragen" [...].

3.8.3 Weitere Vorschläge

Stellungnahmen

Ein Anhörungsteilnehmer schlägt vor, dass nebst der Videoidentifikation und der Geldüberweisung auf ein Bankkonto eine dritte einfachere Variante für die Identifikation von DLT-Privatkunden eingeführt werden könnte. Denkbar wäre beispielsweise das Einreichen von gescannten ID-Dokumenten oder eines *Selfies* des Benutzers. Ferner wird von einem weiteren Anhörungsteilnehmer gefordert, dass durch die GwV-FINMA Revision keine Hürden für Kontoeröffnungen von geflüchteten Menschen geschaffen werden sollen, insbesondere was Flüchtlinge mit N, F und S-Ausweise anbelangt.

Würdigung

Die Revision des RS 2016/7 Video- & Onlineidentifikation kann nicht im Rahmen der vorliegenden GwV-FINMA Revision erfolgen.

Ferner gilt es zu beachten, dass die formellen Sorgfaltspflichten für Kontoeröffnungen in der VSB 2020 geregelt sind.

Fazit

Auf den vorgebrachten Vorschlägen kann im Rahmen der vorliegenden Revision nicht eingetreten werden.

4 Weiteres Vorgehen

Die teilrevidierte GwV-FINMA tritt per 1. Januar 2023 in Kraft.