

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesrat Ueli Maurer
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Email: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 21. September 2018

Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Der von EXPERTsuisse, dem Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand vertretene Berufsstand ist durch die vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG) unmittelbar und in verschiedenen Facetten betroffen. Wir danken daher für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir hiermit gerne wahrnehmen.

Einleitend möchten wir festhalten, dass EXPERTsuisse das übergeordnete Ziel, die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, vorbehaltlos unterstützt. Die Integrität des Schweizer Finanzplatzes wie auch grundsätzlich die Konformität mit internationalen Standards sind wichtige Eckpfeiler für eine offene, international vernetzte Volkswirtschaft wie die Schweiz.

Die Vorlage schießt aber aus unserer Sicht in wesentlichen Punkten über das Ziel hinaus und zeigt unerwünschte und vermutlich unbeabsichtigte Wechselwirkungen mit anderen Gesetzen.

1. Unterstellung von Beratern - Ablehnende Haltung

Wir nehmen - soweit die Vorlage Bestimmungen über die Beraterinnen und Berater betrifft - eine ablehnende Haltung zur Vorlage ein. Das Parlament war, unseres Erachtens zu Recht, in den vergangenen Jahren immer wieder zurückhaltend in der Frage der Unterstellung von zusätzlichen Berufsgruppen und Tätigkeiten unter die GwG-Bestimmungen, zuletzt bei der Diskussion um die Einführung von Sorgfaltspflichten für Händlerinnen und Händler. Nun sollen aufgrund der Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) zusätzliche Berufsgruppen bzw. Beratungstätigkeiten in den Geltungsbereich des GwG aufgenommen werden.

Die Unterstellung erachten wir für die Schweiz als systemfremd, weil nicht schlüssig aus dem eigentlichen Ordnungszweck des GwG, der Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften, abgeleitet. Insbesondere Beraterinnen und Berater haben denn auch regelmässig keinen Zugriff auf Vermögenswerte ihrer Kunden.

Ganz generell konstatieren wir eine Erschwerung bei der Erbringung von Beratungsdienstleistungen aufgrund des erweiterten Geltungsbereichs bzw. der weiten Fassung der "Beratereigenschaft", da sehr zahlreiche Tätigkeiten unter die neuen Bestimmungen fallen würden. In unserer Beurteilung sollte in diesem Zusammenhang eine stärkere Differenzierung (Risikoorientierung nach Geografie und Tätigkeit) erfolgen. So ist nicht unmittelbar erkennbar, warum etwa Unternehmenstransaktionen im nahen europäischen Ausland oder Domizilgewährungen für Zweigniederlassungen von EU-Gesellschaften aus GwG-Optik von erhöhter Relevanz sein sollten.

Art. 2 Abs. 1 Bst. c VE-GwG führt einige konkrete und offenbar als besonders risikobehaftet empfundene Tätigkeiten auf. Unklar ist, ob die Sorgfaltspflichten nach Art. 8b VE-GwG nur für diese definierten Fälle oder sodann für sämtliche Geschäftsbeziehungen gelten sollen. Eine Klarstellung und Eingrenzung ist zwingend erforderlich, um dem Aspekt der Risikogewichtung Rechnung zu tragen.

Wir anerkennen die Notwendigkeit eines robusten regulatorischen Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und sind der Auffassung, dass die Schweiz hier insgesamt bereits über ein angemessenes Dispositiv verfügt. So hat die FATF denn auch in ihrem Länderbericht zur Schweiz, publiziert am 7. Dezember 2016, die insgesamt gute Qualität des schweizerischen Dispositivs anerkannt. Nicht nur auf Gesetzesebene, sondern auch in den einschlägigen Standes- und Berufsregeln bestehen konkrete Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit der Annahme und Fortführung bzw. Beendigung von Mandatsbeziehungen. Diese Sorgfaltspflichten erachten wir als nach wie vor sachgerecht; eine Ergänzung dieses Dispositivs etwa um eine externe Prüfpflicht auf Einhaltung von Sorgfaltspflichten erachten wir als nicht angezeigt.

Hinzukommt, dass zwischenzeitlich mit dem globalen Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen und dessen Umsetzung im AIA-Gesetz eine weiterentwickelte Ausgangslage mit (indirekter) Auswirkung auf die Geldwäscherei-problematik besteht, die im vorliegenden Vorentwurf nicht gewürdigt wird.

2. Abzulehnende mögliche Folgewirkungen der vorgeschlagenen Änderungen

Aus Sicht von EXPERTSuisse ist die Vorlage deshalb abzulehnen, weil die vorgesehene Ausweitung des Geltungsbereiches des GwG auf Beraterinnen und Berater zu nicht nachvollziehbaren, unbedachten Wechselwirkungen mit dem Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) führen würde.

Gemäss Art. 9a Abs. 1 lit. c RAG darf ein Revisionsunternehmen, das Aufsichtsprüfungen nach dem Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) vornimmt (Art. 2 lit. a Ziff. 2 RAG), keine andere nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungspflichtige Tätigkeiten ausüben. Gemäss Art. 1 Abs. 1 FINMAG gehören auch Tätigkeiten im Bereich des GwG dazu. Ein Revisionsunternehmen, das auch als Prüfgesellschaft für Aufsichtsprüfungen zugelassen ist, darf somit u.a. keinerlei Tätigkeiten ausüben, die als Finanzintermediation im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. c GwG (Erbringung von Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr) oder Art. 2 Abs. 3 lit. g GwG (Aufbewahrung und Verwaltung von Effekten) gelten.

Da der Begriff der Finanzintermediation von den Aufsichtsbehörden jedoch sehr weit gefasst und die Ausnahme der akzessorischen Nebentätigkeit sehr restriktiv gehandhabt wird (vgl.

FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Tätigkeit als Finanzintermediär nach GwG»), werden einem Revisionsunternehmen, das sowohl Rechnungs- und Aufsichtsprüfungen vornimmt als auch klassische Treuhandberatungsleistungen erbringt, immer engere Schranken gesetzt.

Die Ausweitung des Geltungsbereiches des GwG auf Beraterinnen und Berater führt zu einer verschärften Unvereinbarkeit von allgemeinen Beratungsdienstleistungen mit der Zulassung von Revisionsunternehmen zu den Aufsichtsprüfungen nach den Finanzmarktgesetzen. Dies ist rechtsstaatlich aus den folgenden Gründen problematisch:

- Bereits die heutige, bestehende Regelung im RAG ist aus unserer Sicht überschüssend. Die Botschaft zum FINMAG vom 1. Februar 2006 (BBl 2006 S. 2878) führte zu Art. 26 Abs. 1 lit. c E FINMAG (aufgrund der Bündelungsvorlage neu Art. 9a Abs. 1 lit. c RAG) aus, dass die Prüfgesellschaft keine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben darf, da sie ansonsten mit den zu prüfenden Beaufsichtigten im Wettbewerb stehen und Zugang zu Geschäftsgeheimnissen der Konkurrenz erlangen würde. Dies ist zum einen nur sehr bedingt zutreffend (wenn etwa eine Revisions- und Beratungsgesellschaft die Abschlussprüfung einer Versicherung durchführt und im Rahmen einer Lohnbuchhaltung bei einem anderen Kunden Zugriff auf Konten hat und damit selbst als Finanzintermediär gilt, besteht keinerlei Wettbewerbssituation), zum anderen stellt sich die grundsätzliche Frage, warum diese (theoretische) Wettbewerbssituation bei der Aufsichtsprüfung ein Problem darstellen soll, bei der Rechnungsprüfung hingegen nicht. Alle grösseren Revisionsunternehmen unterstehen der Revisionspflicht und diese Rechnungsprüfung wird zwangsläufig durch einen Wettbewerber durchgeführt. Die skizzierte Unvereinbarkeitsregel schießt bereits heute über das Ziel hinaus und ist sachlich nicht zu rechtfertigen.
- Art. 9a Abs. 1 lit. c RAG führt zunehmend zu einer Wettbewerbsverzerrung und -einschränkung, da die darauf basierende Praxisverschärfung durch die Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) seit Inkrafttreten der sog. Bündelungsvorlage am 1. Januar 2015 ein umfassendes Angebot in den Bereichen Treuhand und Wirtschaftsprüfung verunmöglicht.

Gestützt auf diese Ausführungen erachten wir die aktuelle Situation als stossend und anpassungswürdig. Die Unvereinbarkeitsbestimmung gemäss Art. 9a Abs. 1 lit. c RAG ist zwingend zu korrigieren. Wir beantragen insoweit Streichung von Art. 9a Abs. 1 lit. c RAG. Alternativ wären zumindest die Tätigkeiten als Beraterinnen und Berater nach dem GwG von dieser Unvereinbarkeitsbestimmung auszunehmen, beispielsweise durch eine Ergänzung von Art. 9a Abs.

1 lit. c RAG: «Die Tätigkeit als Beraterinnen und Berater gemäss Art. 8b GwG untersteht nicht der Bewilligungspflicht.».

Sollte die Vorlage trotz der vorstehend ausgeführten Bedenken weiterverfolgt werden, so bitten wir unter anderem neben der Berücksichtigung des vorstehenden erläuternden Aspekts der Unvereinbarkeit von Finanzintermediation und Prüfungstätigkeit um Beachtung der in der Beilage detailliert aufgeführten und erläuterten Änderungsvorschläge.

Wir danken abschliessend noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
EXPERTsuisse



Peter Ritter
Präsident



Thomas Koller
Präsident Fachbereich Treuhand

Beilage:

Bemerkungen und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Bestimmungen