

Michael Kunz

## Aktuelle Entwicklungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei

### Teil II: Änderungen 2020

---

Das Bundesgesetz über Finanzinstitute FINIG hat per 1. Januar 2020 verschiedene Änderungen in der Aufsicht der Nichtbanken-Finanzintermediäre gebracht. Die Änderungen betreffen insbesondere die Vermögensverwalter, die Trustees, die Handelsprüfer gemäss Edelmetallkontrollgesetz und die übrigen, bisher der Aufsicht der FINMA direkt unterstellten Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG. Die Neuordnung der Aufsicht über diese Finanzintermediäre führte deshalb auch zu Änderungen im Geldwäschereigesetz.

---

Beitragsart: Wissenschaftliche Beiträge

Rechtsgebiete: Kapitalmarktrecht; Einziehung, Geldwäscherei, mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften und Melderecht, (Straf-)Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes (GwG), Kriminelle Organisation

Zitiervorschlag: Michael Kunz, Aktuelle Entwicklungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, in: Jusletter 9. März 2020

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Umsetzung FINIG
  - 2.1. Einleitung
  - 2.2. Neues Aufsichtsregime für Vermögensverwalter, Trustees und Handelsprüfer
    - 2.2.1. Neue prudenzielle Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees
    - 2.2.2. Ausweitung der Aufsicht über die Handelsprüfer gemäss Edelmetallkontrollgesetz
    - 2.2.3. Wegfall DUFI-Status
      - 2.2.3.1. Ausgangslage
      - 2.2.3.2. Neue Regelung
  - 2.3. Übergangsbestimmungen
    - 2.3.1. Vermögensverwalter und Trustees
      - 2.3.1.1. Übergangsbestimmungen FINIG
      - 2.3.1.2. Übergangsbestimmungen FIDLEV
    - 2.3.2. Handelsprüfer
      - 2.3.2.1. Übergangsbestimmungen FINIG
      - 2.3.2.2. Übergangsbestimmung FIDLEV
    - 2.3.3. Übergangsbestimmungen für andere DUFI
      - 2.3.3.1. Übergangsbestimmungen FINIG
      - 2.3.3.2. Übergangsbestimmung FINIV
    - 2.3.4. Zusammenfassung
  - 2.4. Weitere Änderungen im Geldwäschereigesetz
  - 2.5. Aufhebungen und Änderungen in anderen Bundesgesetzen
  - 2.6. Änderungen in der Geldwäschereiverordnung
  - 2.7. Änderungen in der GwV-FINMA
    - 2.7.1. Wegfall der Zuständigkeit für DUFI im Geldwäschereigesetz
    - 2.7.2. Beibehaltung der Regelungen für DUFI in der GwV-FINMA trotz Wegfall der Zuständigkeit
3. Schlussbemerkungen

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

[1] Die Regulierung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung steckt seit 2019 in einem grossen Umbruch. Praktisch im Jahrestakt folgen gewichtige Revisionen im Geldwäschereigesetz und/oder in anderen Bundesgesetzen, die mit dem Geldwäschereigesetz thematisch verlinkt sind.<sup>2</sup> Im Unterschied zu den meisten bisherigen Revisionen betreffen die wichtigsten am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Änderungen nicht Erweiterungen in der Unterstellung von Finanzintermediären oder der Sorgfaltspflichten, sondern das Aufsichtsregime.

---

<sup>1</sup> Die Publikation ist Teil II einer losen mehrteiligen Publikation über die regulatorischen Entwicklungen in der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Teil I zu den 2019 in Kraft getretenen Änderungen ist am 13. Januar 2020 in Jusletter erschienen. Teil III zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen wird in der ersten Hälfte 2020 erscheinen. Teil IV wird sich mit der Wirksamkeit des Geldwäschereidispositivs in der Schweiz befassen und später erscheinen. Für die Darstellung der Ausgangslage, welche zu den aktuellen Änderungen geführt haben, wird auf Teil I, MICHAEL KUNZ, Aktuelle Entwicklungen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei, in: Jusletter 13. Januar 2020, verwiesen.

<sup>2</sup> Per 1. Januar 2020 traten Änderungen in sechs der bisher sieben in Art. 1 Abs. 1 FINMAG genannten Finanzmarktgesetzen in Kraft, zwei kamen neu hinzu (FINIG und FIDLEG) und ein Finanzmarktgesetz (BEHG) wurde aufgehoben. Änderungen per 1. Januar 2020 ergaben sich auch in zehn Verordnungen, drei kamen neu hinzu und eine wurde aufgehoben.

[2] Aufgrund des neuen Bundesgesetzes über die Finanzinstitute (Finanzinstitutsgesetz, FINIG) erhalten die externen Vermögensverwalter, die Trustees und die Händler von Bankedelmetallen neue Aufsichtsbehörden, die sog. Aufsichtsorganisationen (AO). Ihr aufsichtsrechtlicher Status wird im Zuge der Angleich an die Regulierung in der EU – Stichwort MiFiD II – zusätzlich aufgewertet. Anstelle der bisher eingeschränkten Aufsicht gemäss Geldwäschereigesetz gelten die genannten Finanzintermediäre seit 1. Januar 2020 als prudenziell überwacht.

[3] Als weitere zentrale Änderung, die sich aus dem FINIG ergibt, ist die Kategorie der direkt der Aufsicht der FINMA unterstellten Finanzintermediäre (sog. DUFI) per 1. Januar 2020 aufgehoben worden. Diese bleiben zwar Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG. Sie müssen sich jedoch neu zwingend einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) anschliessen.

[4] Die einzelnen Änderungen zur Umsetzung des FINIG werden im folgenden Kapitel erläutert.<sup>3, 4</sup> Die Publikation wird mit ein paar Schlussbemerkungen abgeschlossen.

## 2. Umsetzung FINIG

### 2.1. Einleitung

[5] Das Parlament hatte das FINIG und das Bundesgesetz über die Finanzdienstleistungen (Finanzdienstleistungsgesetz, FIDLEG) in der Sommersession 2018 verabschiedet. Das Finanzdienstleistungsgesetz ist ebenfalls am 1. Januar 2020 in Kraft getreten und bezweckt gemäss Art. 1 den Schutz der Kundinnen und Kunden von Finanzdienstleistern sowie die Schaffung vergleichbarer Bedingungen für das Erbringen von Finanzdienstleistungen durch die Finanzdienstleister. Es trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei. Das FIDLEG enthält keine Bestimmungen, welche die Bekämpfung der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung tangieren. Es führt auch nicht zu Änderungen von Bundesgesetzen in diesem Bereich. Auf das FIDLEG wird hier deshalb materiell nicht eingegangen.<sup>5</sup>

[6] Das FINIG regelt gemäss Art. 1 Abs. 1 die Anforderungen an die Tätigkeit der Finanzinstitute<sup>6</sup>. Es bezweckt gemäss Art. 1 Abs. 2 den Schutz der Anlegerinnen und Anleger sowie der

---

<sup>3</sup> Per 1. Januar 2020 traten auch Änderungen in der Geldwäschereiverordnung-FINMA und der VSB 20 in Kraft, welche sich aus den GAFI-Empfehlungen ergeben haben. Auf diese Änderungen wird im später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe (Umsetzung der GAFI-Empfehlungen) eingegangen.

<sup>4</sup> Per 1. Januar 2020 traten auch verschiedene Änderungen in der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV) in Kraft, welche u. a. zu einer vorwiegend technischen Änderung bei der Erstattung von Verdachtsmeldungen gemäss Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB bzw. Art. 9 GwG geführt haben, auf welche hier nicht eingegangen wird. Für weitere Informationen siehe die Erläuterungen des Bundesamtes für Polizei vom 27. November 2019, Teilrevision der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV; <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/vo-anpassung/erlaeuterungen-mgww-d.pdf>).

<sup>5</sup> Erwähnenswert sei hier einzig der Umstand, dass das FIDLEG mit den «Finanzdienstleistern» einen weiteren gesetzestechnischen Begriff für Akteure im Finanzmarkt einführt. Als Finanzdienstleister gelten gemäss Art. 3 Bst. d Personen, die gewerbmässig Finanzdienstleistungen in der Schweiz oder für Kundinnen und Kunden in der Schweiz erbringen, wobei Gewerbmässigkeit gegeben ist, wenn eine selbstständige, auf dauernden Erwerb ausgerichtete wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt. Die Finanzdienstleistungen werden in Art. 3 Bst. b definiert. Es geht ausschliesslich um Dienstleistungen bezüglich Finanzinstrumenten. Diese werden in Art. 3 Bst. a definiert. Nicht jeder *Finanzintermediär gemäss Geldwäschereigesetz* ist demnach ein *Finanzdienstleister nach FIDLEG*. Umgekehrt dürften alle Finanzdienstleister nach FIDLEG Finanzintermediäre nach Geldwäschereigesetz sein. Finanzdienstleister gemäss FIDLEG unterstehen damit grundsätzlich ebenfalls dem Geldwäschereigesetz.

<sup>6</sup> Das FINIG führt mit den «Finanzinstituten» ebenfalls eine neue Bezeichnung für Akteure im Finanzmarkt ein. Finanzinstitute im Sinne des Gesetzes sind gemäss Art. 2 Abs. 1 – unabhängig von der Rechtsform – a. Vermögensverwalter (Art. 17 Abs. 1), b. Trustees (Art. 17 Abs. 2), c. Verwalter von Kollektivvermögen (Art. 24), d. Fonds-

Kundinnen und Kunden von Finanzinstituten und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarkts. Auch das FINIG hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Bekämpfung der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung, soweit jedenfalls die Sorgfaltspflichten betroffen sind. Es führt jedoch zu einer Neuordnung der Aufsicht für einzelne Kategorien von Finanzintermediären gemäss Geldwäschereigesetz:<sup>7</sup>

- Vermögensverwalter und Trustees nach Art. 2 Abs. 1 Bstn. a und b FINIG sowie Handelsprüfer nach Art. 42<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren (Edelmetallkontrollgesetz, EMKG) werden neu einer prudenziellen Aufsicht unterstellt, welche von den ebenfalls neuen Aufsichtsorganisationen wahrgenommen werden wird;
- Die direkte Aufsicht der FINMA über die DUFI wird aufgehoben. DUFI, welche weder Vermögensverwalter noch Trustees noch Handelsprüfer sind, müssen sich seit 1. Januar 2020 einer SRO anschliessen.

[7] Auf beide Bereiche wird nachfolgend separat eingegangen. Die Ausführungen beschränken sich auf die Änderungen mit Auswirkungen auf die Geldwäschereiregulierung.<sup>8</sup>

## 2.2. Neues Aufsichtsregime für Vermögensverwalter, Trustees und Handelsprüfer

### 2.2.1. Neue prudenzielle Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees

[8] Mit FIDLEG und FINIG sollen verschiedene Anliegen umgesetzt werden. Einer der Hauptpunkte war die Einführung einer prudenziellen Aufsicht über die Vermögensverwalter. Diese waren bis zum Inkrafttreten von FIDLEG und FINIG einzig dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Bis 31. Dezember 2019 wurden sie als DUFI durch die FINMA beaufsichtigt oder waren Mitglied einer SRO.

[9] Angesicht der grossen Anzahl von Vermögensverwaltern wollte die FINMA ursprünglich nicht direkt in die Aufsicht der Vermögensverwalter involviert werden. Gemäss Gesetzesentwurf zur Botschaft vom 4. November 2015<sup>9</sup> sollte die prudenzielle Aufsicht über die Vermögensverwalter

---

leitungen (Art. 32) und e. Wertpapierhäuser (Art. 41). Die Hinweise zu den Finanzdienstleistern gelten auch für die Finanzinstitute: Nicht jeder *Finanzintermediär gemäss Geldwäschereigesetz* ist demnach ein *Finanzinstitut nach FINIG*. Umgekehrt dürften alle Finanzinstitute nach FINIG Finanzintermediäre nach Geldwäschereigesetz sein. Finanzinstitute gemäss FINIG unterstehen damit ebenfalls grundsätzlich dem Geldwäschereigesetz.

<sup>7</sup> Das FINIG führt zwar auch zu Veränderungen bei den Verwaltern von Vermögenswerten von kollektiven Kapitalanlagen als Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen nach dem Kollektivanlagengesetz (KAG). Diese wurden bereits bisher durch die FINMA bewilligt und beaufsichtigt und bedürfen keiner neuen Bewilligung. Sie werden weiterhin – auch bezüglich Geldwäschereigesetz – durch die FINMA beaufsichtigt. Auf die Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen wird hier deshalb nicht weiter eingegangen. Hier sei einzig erwähnt, dass jene Verwalter von Vermögenswerten von kollektiven Kapitalanlagen, die bisher aufgrund des Nichterreichens der Schwellenwerte des KAG nicht dem KAG unterstellt sind, neu eine Bewilligung der FINMA als Vermögensverwalter benötigen (vgl. Art. 24 Abs. 2 Bst. a FINIG). Für sie gelten die Regeln für die Vermögensverwalter.

<sup>8</sup> Zu FIDLEG/FINIG generell siehe Botschaft des Bundesrates vom 4. November 2015 zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG), BBl 2015 8901 (<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/8901.pdf>).

<sup>9</sup> BBl 2015 9093 (<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/9093.pdf>).

von Individualvermögen, Anlageberater<sup>10</sup> und die Trustees<sup>11</sup> durch eine oder mehrere von der FINMA beaufsichtigte, in ihrer Aufsichtstätigkeit indes unabhängige Aufsichtsorganisationen wahrgenommen werden. Gemäss Art. 43j des Entwurfs für das FINIG hätten die Aufsichtsorganisationen die Aufsicht über die ihr unterstellten Finanzinstitute selbstständig und unabhängig ausgeübt.

[10] Das Parlament beschloss hingegen eine duale Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees. Vermögensverwalter und Trustees werden gemäss Art. 61 Abs. 1 FINIG von der FINMA unter Beizug einer Aufsichtsorganisation nach dem Bundesgesetz über die Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) beaufsichtigt. Die laufende Aufsichtstätigkeit über die Vermögensverwalter und Trustees wird gemäss Art. 61 Abs. 2 FINIG durch Aufsichtsorganisationen wahrgenommen, die von der FINMA bewilligt sind. Besteht keine Aufsichtsorganisation nach Art. 61 Abs. 1 FINIG, so wird die Aufsicht durch die FINMA wahrgenommen (Art. 61 Abs. 4).

[11] Die Aufsichtsorganisation für Vermögensverwalter und Trustees im FIDLEG wird durch einen neuen Art. 43a FINMAG dupliziert. Der Artikel hält fest, dass die laufende Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees nach Art. 17 FINIG von einer oder mehreren Aufsichtsorganisationen mit Sitz in der Schweiz ausgeübt wird. Aufsichtsorganisationen bedürfen ihrerseits gemäss Art. 43a Abs. 2 FINMAG vor der Aufnahme ihrer Aufsichtstätigkeit einer Bewilligung der FINMA und werden von ihr beaufsichtigt. Sofern sie über eine Anerkennung als Selbstregulierungsorganisation nach Art. 24 GwG verfügen, können Aufsichtsorganisationen auch Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG hinsichtlich der Einhaltung der Pflichten nach GwG beaufsichtigen.

[12] Der Übergang ins neue System wurde für die Vermögensverwalter und Trustees reichlich kompliziert gestaltet. Finanzinstitute wie Vermögensverwalter und Trustees benötigen nach Art. 2 Abs. 1 FINIG eine Bewilligung der FINMA (und nicht der Aufsichtsorganisation). Der Bewilligungsprozess wird via die Erhebungs- und Gesuchsplattform EHP<sup>12</sup> der FINMA abgewickelt und beinhaltet gemäss FINMA grundsätzlich fünf Schritte:<sup>13</sup>

1. Selbstregistrierung: Um Zugang zur EHP zu erhalten, müssen Vermögensverwalter und Trustees die sogenannte Selbstregistrierung vornehmen. Diese erfolgt über die FINMA-Homepage. Nach der Selbstregistrierung und der Prüfung durch die FINMA ist der Zugang zur EHP mit Zwei-Faktoren-Authentisierung über das FINMA-Portal möglich;
2. Meldung an die FINMA: Vermögensverwalter und Trustees, die neu einer Bewilligungspflicht unterstehen, haben sich innert sechs Monaten ab Inkrafttreten des FINIG bei der FINMA zu melden.<sup>14</sup> Dies geschieht ausschliesslich über ein Meldeformular, welches auf der Erhebungs- und Gesuchsplattform EHP verfügbar ist. Nach erfolgter Meldung hat ein

---

<sup>10</sup> Anlagerater waren und sind dem Geldwäschereigesetz weiterhin nur unterstellt, wenn sie für ihre Kunden Anlagen tätigen. Das FIDLEG hat an diesem Konzept nichts geändert. Hingegen gilt das FIDLEG auch für Anlageberater, ohne jedoch für diese eine Bewilligungspflicht und prudenzielle Aufsicht einzuführen. Anstelle führt die FINMA ein Register, in welche sich Anlageberater eintragen müssen. Da das FIDLEG mit Bezug auf die Geldwäschereiregulierung nichts am Status der Anlageberater ändert, wird auf diese hier nicht näher eingegangen.

<sup>11</sup> Trustees waren bereits vor dem FIDLEG grundsätzlich dem GwG unterstellt. Mit FIDLEG werden sie wie die Vermögensverwalter neu einer prudenziellen Aufsicht unterstellt.

<sup>12</sup> <https://www.finma.ch/de/finma/extranet/erhebungs--und-gesuchsplattform/>.

<sup>13</sup> <https://www.finma.ch/de/bewilligung/fidleg-und-finig/informationen-zum-finig/>.

<sup>14</sup> Zu den Übergangsfristen siehe unten Kapitel 2.3.

Institut innert dreier Jahre nach Inkrafttreten des FINIG bei der FINMA ein Bewilligungsgesuch zu stellen. Das Bewilligungsgesuch ist in Form einer Gesuchsvorlage auf der EHP zugänglich und kann dort direkt ausgefüllt werden;

3. Anschlussbestätigung durch Aufsichtsorganisation: Bevor das Bewilligungsgesuch bei der FINMA eingereicht werden kann, muss sich der Vermögensverwalter oder Trustee an eine Aufsichtsorganisation anschliessen. Dafür müssen sie bei einer Aufsichtsorganisation ein entsprechendes Gesuch stellen. Die in der EHP bereits erfassten Informationen aus dem Bewilligungsgesuch bei der FINMA können der gewählten Aufsichtsorganisation freigeschaltet werden, nachdem das Bewilligungsgesuch und die erforderlichen Dokumente vollständig in die EHP erfasst worden sind. Die Aufsichtsorganisation prüft anschliessend, ob die Voraussetzungen für einen Anschluss erfüllt sind und stellt im positiven Fall eine entsprechende Anschlussbestätigung aus;
4. Einreichung des Gesuchs bei der FINMA: Die Anschlussbestätigung einer Aufsichtsorganisation muss der Vermögensverwalter oder der Trustee als Beilage zum Bewilligungsgesuch auf die EHP hochladen. Damit ist das Gesuch vollständig und der Gesuchsteller hat nun die Möglichkeit, das Gesuch via EHP bei der FINMA einzureichen und so die Übergangsfrist von Art. 74 Abs. 2 FINIG einzuhalten;
5. FINMA-Verfügung: Nach Eingang des Bewilligungsgesuchs startet die Bewilligungsprüfung durch die FINMA. Nach spätestens 20 Arbeitstagen erhalten Gesuchsteller eine erste Rückmeldung auf ihr Gesuch. Die Kommunikation betreffend zusätzlicher Informationen und Dokumente erfolgt über die EHP. Erfüllen sie alle Voraussetzungen für eine Bewilligung, wird diese durch die FINMA erteilt.<sup>15</sup>

[13] Die laufende Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees nach Art. 17 FINIG wird wie erwähnt durch die Aufsichtsorganisationen ausgeübt werden. Diese werden laufend überprüfen, ob die von ihr Beaufsichtigten die für sie massgeblichen Finanzmarktgesetze einhalten. Am 1. Januar 2020 existierten allerdings noch keine Aufsichtsorganisationen. Das FINIG sieht für die Umsetzung lange Übergangsfristen vor.<sup>16</sup>

[14] Vermögensverwalter und Trustees wechseln mit den Änderungen in der Aufsicht die Kategorie und sind neu Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a<sup>bis</sup> GwG (bisher: Art. 2 Abs. 3 GwG). Sie werden somit von den Aufsichtsorganisationen auch bezüglich der Einhaltung der GwG-Sorgfaltspflichten überwacht werden müssen. Massgeblich werden hier die entsprechenden Reglemente der Aufsichtsorganisationen sein, welche die FINMA genehmigen muss.

---

<sup>15</sup> Auf die Erteilung der Bewilligung besteht in diesem Fall gemäss Art. 7 Abs. 1 FINIG ein Rechtsanspruch.

<sup>16</sup> Siehe dazu unten Kap. 2.3.

### 2.2.2. Ausweitung der Aufsicht über die Handelsprüfer gemäss Edelmetallkontrollgesetz

[15] Die Aufsicht über Edelmetalle<sup>17</sup> war bisher nicht einheitlich geregelt. So besteht das bereits erwähnte Edelmetallkontrollgesetz seit über 85 Jahren. Zudem untersteht der Handel mit Bankedelmetallen<sup>18</sup> sowohl auf fremde als auch auf eigene Rechnung auch dem Geldwäschereigesetz.<sup>19</sup>

[16] Laut Botschaft zum FINIG sind Händler von Bankedelmetallen für ihre Handelstätigkeit von der Zulassung zu den internationalen Handelsplätzen für Edelmetalle abhängig (bspw. durch die London Bullion Market Association)<sup>20</sup>. Diese streng kontrollierten Handelsplätze lassen meist nur Marktteilnehmer zu, die einer anerkannten staatlichen Aufsicht unterstehen. Mit dem Wegfall des DUFI-Status für Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG und dem fehlenden Status der SRO als staatliche Aufsichtsbehörde wäre der Zugang zu den entsprechenden Handelsplätzen für die Edelmetallhändler infrage gestellt worden. Aus diesem Grund sollten sie laut Bundesrat einer prudenziellen Beaufsichtigung durch die neu zu errichtende Aufsichtsorganisation im Sinne des FINIG unterstellt werden.

[17] Für die Unterstellung der Handelsprüfer unter die Aufsicht der neuen Aufsichtsorganisationen wurde mit dem FINIG ein neuer Art. 42<sup>bis</sup> in das Edelmetallkontrollgesetz eingefügt:

<sup>1</sup> *Handelsprüfer, die selber oder durch eine Gruppengesellschaft gewerbsmässig Bankedelmetalle handeln, bedürfen einer Bewilligung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) nach Artikel 61 Absätze 1, 2 und 4 des Finanzinstitutsgesetzes vom 15. Juni 2018 (FINIG) und unterstehen deren Aufsicht.*

<sup>2</sup> *Handelt eine Gesellschaft Bankedelmetalle eines Handelsprüfers, zu dessen Gesellschaftsgruppe sie gehört, bedarf sie ebenfalls einer Bewilligung nach Absatz 1.*

<sup>3</sup> *Die Bestimmungen über die Bewilligungsvoraussetzungen für Vermögensverwalter nach Artikel 17 Absatz 1 FINIG finden sinngemäss Anwendung.*

[18] Das Ziel war klar, der gewählte Weg scheint jedoch merkwürdig. Der Aufsicht einer neuen Aufsichtsorganisation wurden die Handelsprüfer gemäss Art. 41 ff. EMKG, die selbst oder durch eine Gruppengesellschaft gewerbsmässig Bankedelmetalle handeln, unterstellt. Die Handelsprüfer sind gemäss Art. 41 EMKG befugt, die Feingehaltsbestimmung von Schmelzprodukten vorzunehmen und beziehen dafür als Entgelt die in der Vollziehungsverordnung vorgesehenen Gebühren.

---

<sup>17</sup> Als Edelmetalle gelten gemäss Art. 1 Abs. 1 EMKG Gold, Silber, Platin und Palladium.

<sup>18</sup> Als Bankedelmetalle gelten gemäss Art. 178 Abs. 2 der Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren (Edelmetallkontrollverordnung, EMKV): a. Barren und Granalien aus Gold im Minimalfeingehalt von 995 Tausendsteln; b. Barren und Granalien aus Silber im Minimalfeingehalt von 999 Tausendsteln; c. Barren und Schwämme aus Platin und Palladium im Minimalfeingehalt von 999,5 Tausendsteln.

<sup>19</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. a und e der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung, GwV). Zur Praxis der FINMA siehe Rundschreiben 2011/1 Tätigkeit als Finanzintermediär nach GwG, Ausführungen zur Geldwäschereiverordnung (GwV), Kap. 5 C. Bankedelmetallhandel (<https://www.finma.ch/de/{-}/media/finma/dokumente/dokumentcenter/myfinma/rundschreiben/finma-rs-2011-01-01-01-2017.pdf?la=de>). Als Händler von Bankedelmetallen gelten auch viele Unternehmen der Edelmetallindustrie, welche für ihre Kunden entsprechende Dienstleistungen erbringen. Die meisten Finanzintermediäre waren bisher als DUFI der Aufsicht der FINMA unterstellt.

<sup>20</sup> BBl 2015 8901, S. 9048.

ren<sup>21</sup>. Sie bedürfen gemäss Art. 41 EMKG einer Berufsbewilligung des Zentralamts<sup>22</sup>. Dafür müssen sie vor dem Zentralamt den Eid oder das Gelübde auf getreue Erfüllung ihrer Berufspflichten leisten. Die Berufsbewilligung ist somit von Gesetzes wegen an eine natürliche Person gebunden. Trotzdem sieht Art. 29 Abs. 1 der Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren (Edelmetallkontrollverordnung, EMKV) vor, dass die Berufsausübungsbe- willigung als Handelsprüfer auch einer Firma erteilt werden kann, wenn sie mindestens einen beidigten Edelmetallprüfer beschäftigt. Die Liste des Zentralamts mit den bewilligten Handels- prüfern enthält deshalb aktuell nur zwölf *juristische* Personen als Handelsprüfer.<sup>23</sup> Die Namen der natürlichen Personen, welche die eigentlichen Bewilligungsinhaber sind und dafür den Eid oder das Gelübde abgelegt haben, sind nicht publiziert.<sup>24</sup>

[19] Wie die Vermögensverwalter und die Trustees werden die Handelsprüfer, welche gewerbs- mässig mit Bankedelmetallen handeln, zukünftig eine Bewilligung der FINMA benötigen und der laufenden Aufsicht einer Aufsichtsorganisation unterliegen.<sup>25</sup>

### 2.2.3. Wegfall DUFI-Status

#### 2.2.3.1. Ausgangslage

[20] Die direkte Aufsicht der FINMA über die DUFI gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG betraf ausschliess- lich die Einhaltung der Pflichten aus dem Geldwäschereigesetz. Laut Botschaft erwies sich diese Situation als unbefriedigend, da eine Bewilligungspflicht ohne laufende *prudenzielle* Aufsicht bei den Kunden zu Missverständnissen führten und grundsätzlich ein nicht gerechtfertigtes Vertrau- en in die Überwachung der Tätigkeit des Bewilligungspflichtigen weckte.<sup>26</sup> Dieses Problem sei dadurch verstärkt worden, dass sich die DUFI nach bisherigem Recht als «Beaufsichtigte» be- zeichnen durften (vgl. Art. 3 FINMAG).

---

<sup>21</sup> Die amtliche Prüfung und Punzierung von Edelmetallwaren ist ihnen jedoch untersagt.

<sup>22</sup> Das Zentralamt überwacht gemäss Art. 36 Abs. 1 EMKG den Verkehr mit Edelmetallen und Edelmetallwaren. Es ist im Eidg. Finanzdepartement angesiedelt (Art. 35 Abs. 1 EMKG) und dort Teil der Zollverwaltung. Das Zen- tralamt informiert im Internet über die Edelmetallkontrolle: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/edelmetallkontrolle.html>.

<sup>23</sup> Das aktuelle «Verzeichnis der Bewilligungsinhaber» auf der Webseite des Zentralamts datiert vom 19. Dezember 2019 und enthält sowohl die Inhaber einer Schmelzbewilligung als auch die Inhaber einer Handels- bewilligung (<https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/edelmetallkontrolle/schmelzen-und-pruefen-von-edelmetallen.html#-1498399964>).

<sup>24</sup> Mit Ausnahme der Rolex SA verfügen aktuell alle Handelsprüfer auch über eine Schmelzbewilligung. Diese ist ge- mäss Art. 24 Abs. 1 EMKG zur gewerbsmässigen Herstellung von Schmelzprodukten erforderlich. Im Zeitpunkt der Erstellung der Botschaft zum FINIG war dies offenbar anders. Die Darstellung dort ist auch in anderer Hin- sicht missverständlich (BBl 2015 8901, S. 9048):«Die Handelsprüfer gemäss Artikel 41 ff. EMKG gelten als Finanzinter- mediäre im Sinne des GwG (Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG). Sie verfügen über eine Schmelzbewilligung sowie über eine Bewil- ligung zur Feingehaltsbestimmung von Schmelzprodukten. Bisher wurden sie direkt von der FINMA beaufsichtigt. Da der Status der gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG direkt der FINMA unterstellten Finanzintermediäre aufgehoben wird, müssen diese Handelsprüfer sich nunmehr einer SRO anschliessen.» Handelsprüfer galten entgegen der Darstellung in der Bot- schaft nicht automatisch als Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes. Als solche galten wie bereits erwähnt nur die Händler von Bankedelmetallen. Auch wurden nicht alle Händler von Bankedelmetallen von der FINMA beaufsichtigt. Von den aktuell zwölf Handelsprüfern wurden Ende 2019 nur sieben von der FINMA beauf- sichtigt. Drei Handelsprüfer waren einer SRO angeschlossen und zwei Handelsprüfer waren bisher offenbar dem Geldwäschereigesetz gar nicht unterstellt.

<sup>25</sup> Siehe jedoch unten Kap. 8.8.

<sup>26</sup> BBl 2015 9069.



[21] Stand Oktober 2015 gab es gemäss Botschaft in der Schweiz 229 DUFI, von welchen 126<sup>27</sup> zukünftig einer prudenziellen Aufsicht unterstellt worden wären und damit ihren DUFI-Status verloren hätten.<sup>28</sup> Eine prudenzielle Beaufsichtigung der verbleibenden 103<sup>29</sup> DUFI scheidet wegen der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten als unverhältnismässig aus. Andererseits bestehe kein Anlass, ihre Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz aufzuheben und damit die bestehende Geldwäscherei-Prävention zu schwächen. Dies umso weniger, als die Schweiz im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor an internationale Verträge gebunden sei. Der Bundesrat beantragte dem Parlament deshalb die Aufhebung des DUFI-Status, welche auch beschlossen wurde.

### 2.2.3.2. Neue Regelung

[22] Das FINIG führt zu einer Änderung in Art. 12 Bst. c GwG.<sup>30</sup> Die bisherige Ziff. 2 wurde gestrichen, die bisherige Ziff. 1 wurde per 1. Januar 2020 mit folgendem Text zu Bst. c:

*Die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel liegt für Finanzintermediäre:*

*c. nach Artikel 2 Absatz 3 bei den anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (Art. 24).*

[23] Auch Art. 14 GwG wurde angepasst. Gemäss Abs. 1 müssen sich Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG neu zwingend einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen.

[24] Die fehlende Möglichkeit einer staatlichen Bewilligung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht heikel.<sup>31</sup> Eine solche Anschlusspflicht sei laut Botschaft gemäss einem im Auftrag des EFD erstellten Rechtsgutachtens jedoch verfassungskonform.<sup>32</sup> Sie erfülle das gesetzlich festgelegte Regulierungsziel einer GwG-Kontrolle für alle Finanzintermediäre und sei ein umfassendes, effizientes und transparentes Mittel der Geldwäschereibekämpfung.

[25] Ein Finanzintermediär nach Art. 2 Abs. 3 GwG hat gemäss Art. 14 Abs. 2 GwG neu Anspruch auf Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation, wenn:

- a. *er durch seine internen Vorschriften und seine Betriebsorganisation die Erfüllung der Pflichten nach diesem Gesetz sicherstellt;*
- b. *er einen guten Ruf geniesst und Gewähr für die Erfüllung der Pflichten nach diesem Gesetz bietet;*

---

<sup>27</sup> Als Vermögensverwalter, Anlageberater, Trustee oder Handelsprüfer.

<sup>28</sup> BBl 2015 9069.

<sup>29</sup> Die Botschaft nannte hier 169 verbleibende DUFI.

<sup>30</sup> FINIG Anhang Ziff. 15 Geldwäschereigesetz (BBl 2018 3598).

<sup>31</sup> Bei der Bewilligung für eine Tätigkeit als Finanzintermediär gemäss Geldwäschereigesetz handelt es sich um eine Polizeibewilligung, welche üblicherweise durch eine Verwaltungsbehörde per Verfügung erteilt wird. SRO sind private Vereine, welche mit öffentlichen Aufgaben betraut sind. Für das Rechtsverhältnis zu den Finanzintermediären als Mitglieder ist nicht das Verwaltungsverfahren, sondern das Privatrecht anwendbar. Andererseits erfüllen SRO eine öffentliche Aufgabe und vollziehen zumindest indirekt öffentliches Recht. Es muss deshalb im Einzelfall geprüft werden, ob das Rechtsverhältnis ausschliesslich Zivilrecht betrifft und damit Entscheide der SRO der Schiedsgerichtsbarkeit unterliegen oder ob gegebenenfalls das Verwaltungsverfahren des Bundes Anwendung findet (s. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6225/2016 vom 17. April 2018, Entscheid angefochten beim Bundesgericht).

<sup>32</sup> BBl 2015 9069. Das Rechtsgutachten war auf der Webseite des Finanzdepartements nicht auffindbar.

- c. die mit seiner Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen die Voraussetzungen nach Buchstabe b auch erfüllen; und
- d. die an ihm qualifiziert Beteiligten einen guten Ruf geniessen und gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt.

[26] Gemäss Art. 14 Abs. 3 GwG können die Selbstregulierungsorganisationen den Anschluss von der Tätigkeit in bestimmten Bereichen abhängig machen. Dies könnte theoretisch dazu führen, dass ein Finanzintermediär zwar einen gesetzlichen Anspruch auf Aufnahme in eine SRO hat, jedoch keine SRO für seine Tätigkeit in einem bestimmten Bereich zur Verfügung steht.<sup>33</sup> Bereits heute bestehen mehrere SRO, welche keine branchenspezifischen Aufnahmebedingungen kennen. Diese SRO können zukünftig Finanzintermediäre, welche die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, aus anderen Gründen nicht mehr ablehnen.

## 2.3. Übergangsbestimmungen

### 2.3.1. Vermögensverwalter und Trustees

#### 2.3.1.1. Übergangsbestimmungen FINIG

[27] Finanzinstitute, die bei Inkrafttreten des FINIG am 1. Januar 2020 bereits über eine Bewilligung nach einem Finanzmarktgesetz nach Art. 1 Abs. 1 FINMAG für die entsprechende Tätigkeit verfügten, bedürfen gemäss den Übergangsbestimmungen in Art. 74 Abs. 1 FINIG keiner neuen Bewilligung. Sie müssen die Anforderungen dieses Gesetzes innert eines Jahres ab dessen Inkrafttreten erfüllen.

[28] Vermögensverwalter und Trustees sind bereits heute dem Geldwäschereigesetz unterstellt und benötigten dafür bisher eine Bewilligung der FINMA oder einen SRO-Anschluss.

[29] Das Geldwäschereigesetz gilt als Finanzmarktgesetz nach Art. 1 Abs. 1 FINMAG (dort Bst. f), weshalb Vermögensverwalter und Trustees bei Inkrafttreten des FINIG nach dem Buchstaben des Gesetzes keine neue Bewilligung benötigen sollten. Diese Lesart entspricht jedoch nicht dem Willen des Gesetzesgebers. Laut Botschaft zum FINIG gilt die genannte Regelung (nur) für Verwalter von Kollektivvermögen, Fondsleitungen und Wertpapierhäuser, die für die Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit bereits über eine Bewilligung verfügen.<sup>34</sup> Gemeint ist in Art. 74 Abs. 1 FINIG offenbar eine Bewilligung für eine *prudenziell* überwachte Tätigkeit nach einem Spezialgesetz, welche für Vermögensverwalter und Trustees bisher fehlte.

[30] Die für Vermögensverwalter und Trustees tatsächlich geltende Übergangsbestimmung findet sich in Art. 74 Abs. 2 FINIG:

*Finanzinstitute, die nach bisherigem Recht keiner Bewilligungspflicht unterstehen, die aber bei Inkrafttreten dieses Gesetzes neu einer Bewilligungspflicht unterstehen, melden sich innert sechs Monaten ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der FINMA. Sie müssen innert dreier Jahre ab Inkrafttreten den Anforderungen dieses Gesetzes genügen und ein Bewil-*

---

<sup>33</sup> Das Gesetz sieht für diesen Fall keine Aufsicht durch die FINMA vor.

<sup>34</sup> BBl 2015 9043.

*ligungsgesuch stellen. Bis zum Entscheid über die Bewilligung können sie ihre Tätigkeit fortführen, sofern sie einer Selbstregulierungsorganisation nach Artikel 24 des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 (GwG) angeschlossen sind und durch diese in Bezug auf die Einhaltung der entsprechenden Pflichten beaufsichtigt werden.*

[31] Die Erläuterungen in der Botschaft dazu lauten wie folgt:

*Vermögensverwaltern und Trustees, die nunmehr einer Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit bedürfen, wird eine Meldefrist von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes gewährt, um sich vorerst bei der für sie nach Artikel 57 zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden. Sie verfügen sodann über eine Frist von zwei Jahren, um sich den Bewilligungsanforderungen anzupassen und ein Gesuch zu stellen, und können bis zum Entscheid der Aufsichtsbehörde über das Gesuch ihre Tätigkeit fortführen.*

[32] Vermögensverwalter und Trustees benötigen seit dem 1. Januar 2020 nicht mehr eine Bewilligung nach Geldwäschereigesetz, sondern eine nach dem Spezialgesetz FINIG.

[33] Für bestehende Vermögensverwalter und Trustees hatte der Bundesrat ursprünglich eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren vorgesehen. Das Parlament hat die Frist auf drei Jahre verlängert. Am 1. Januar 2020 bereits bestehende Vermögensverwalter und Trustees müssen somit spätestens am 31. Dezember 2022 den Anforderungen des FINIG genügen und bei der FINMA ein Bewilligungsgesuch gestellt haben.<sup>35, 36</sup> Sofern sie am 1. Januar 2020 einer SRO angeschlossen sind und von dieser in Bezug auf die Einhaltung der entsprechenden Pflichten (nach Geldwäschereigesetz) beaufsichtigt werden, können sie bis zum Entscheid der FINMA über das Bewilligungsgesuch ihre Tätigkeit fortführen.

[34] Vermögensverwalter und Trustees, welche innerhalb eines Jahres *nach* dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ihre Tätigkeit aufnehmen, müssen sich gemäss Art. 74 Abs. 3 FINIG unverzüglich bei der FINMA melden und ab Aufnahme ihrer Tätigkeit die Bewilligungsvoraussetzungen mit Ausnahme von Art. 7 Abs. 2 FINIG<sup>37</sup> erfüllen. Spätestens ein Jahr nachdem die FINMA eine Aufsichtsorganisation nach Art. 43a FINMAG bewilligt hat, müssen sich auch die neuen Vermögensverwalter und Trustees einer solchen Aufsichtsorganisation anschliessen und ein Bewilligungsgesuch stellen. Bis zum Entscheid über die Bewilligung können sie ihre Tätigkeit ausüben, sofern sie einer SRO angeschlossen sind und durch diese in Bezug auf die Einhaltung der entsprechenden Pflichten beaufsichtigt werden.

---

<sup>35</sup> Gemäss Art. 74 Abs. 4 FINIG kann die FINMA die Fristen nach den Absätzen 1 und 2 in besonderen Fällen erstrecken.

<sup>36</sup> Wie oben dargelegt müssen die Vermögensverwalter und Trustees im Bewilligungsgesuch an die FINMA den Nachweis erbringen, dass sie von einer Aufsichtsorganisation beaufsichtigt werden. Damit sie diesen Nachweis spätestens am 31. Dezember 2022 erbringen können, müssen sie für diesen Nachweis bei einer Aufsichtsorganisation rechtzeitig ein Aufnahmegesuch gestellt und den bedingten Aufnahmeentscheid erhalten haben.

<sup>37</sup> Sie müssen keinen Nachweis erbringen, dass sie von einer Aufsichtsorganisation nach Art. 43a FINMAG beaufsichtigt werden, weil diese zum relevanten Zeitpunkt möglicherweise noch gar nicht bestehen oder noch nicht über eine Bewilligung der FINMA verfügen.

### 2.3.1.2. Übergangsbestimmungen FIDLEV

[35] Weitere Übergangsbestimmungen für Vermögensverwalter und Trustees finden sich in der Verordnung über die Finanzinstitute (Finanzinstitutsverordnung, FINIV). Gemäss Art. 92 Abs. 1 FINIV müssen sich Vermögensverwalter und Trustees, die bis zum Inkrafttreten des FINIG von der FINMA als DUFI nach Geldwäschereigesetz beaufsichtigt wurden, keiner Selbstregulierungsorganisation nach Art. 24 GwG mehr anschliessen, wenn sie innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des FINIG:

- a. von einer Aufsichtsorganisation die Zusage einer Unterstellung nach Art. 7 Abs. 2 FINIG erhalten, und
- b. bei der FINMA ein Bewilligungsgesuch stellen.

[36] Die Vermögensverwalter und Trustees müssen der Aufsichtsorganisation oder der SRO im Rahmen des Unterstellungs- bzw. Anschlussverfahrens gemäss Art. 92 Abs. 2 FINIV einen Bericht über die Konformität ihrer Geschäftstätigkeit mit den Vorschriften des GwG erstatten. Mit dieser Regelung versuchte der Bundesrat die Aufsichtslücke zu schliessen, welche die Übergangsbestimmungen des FINIG geschaffen hatten:<sup>38</sup> In der Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2020 und dem Anschluss an eine SRO bzw. einer Aufsichtsorganisation besteht keine Aufsicht über die Vermögensverwalter und Trustees! Diese Phase kann maximal ein Jahr dauern. Für diese Phase fehlt es auch an einer Konkretisierung von Sorgfaltspflichten.<sup>39</sup> Weiter fehlt es an einer gesetzlichen Pflicht, die Einhaltung der Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz in dieser Phase überprüfen zu lassen.

[37] Die nun geltenden Übergangsbestimmungen in Art. 92 Abs. 2 FINIV sind aus rechtsstaatlicher Sicht deshalb fragwürdig:<sup>40</sup>

- Für die betroffenen Vermögensverwalter und Trustees fehlt weiterhin eine gesetzliche Grundlage, in der relevanten Phase die Konformität ihrer Geschäftstätigkeit mit den Vorschriften des GwG überhaupt prüfen zu lassen;
- Mangels hoheitlicher Konkretisierung der Vorschriften des GwG für die betroffenen Vermögensverwalter und Trustees ist eine Prüfung der Konformität objektiv gar nicht möglich;

---

<sup>38</sup> Der Entwurf zur FINIV hatte in Art. 86 Abs. 2 deshalb noch vorgesehen, dass die Aufsichtsorganisation bei den Vermögensverwaltern und Trustees hätten prüfen müssen, ob die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten seit der letzten Prüfung durch die FINMA eingehalten wurden. Mit dieser «Übergangsbestimmung» hätten die Aufsichtsorganisationen die Aufsicht über Vermögensverwalter und Trustees für einen Zeitraum übernehmen müssen, in welchem sie teilweise noch nicht existierten oder noch über keine Bewilligung der FINMA als Aufsichtsorganisation verfügten. Für Art. 86 Abs. 2 E-FINIV fehlte es deshalb nach hier vertretener Auffassung offensichtlich an einer gesetzlichen Grundlage.

<sup>39</sup> Trotz fehlender Rechtsgrundlage und Zuständigkeit enthält die GwV-FINMA allerdings auch in der Fassung vom 1. Januar 2020 Regelungen zu den DUFI. Siehe dazu unten im Detail Kap. 2.7.2.

<sup>40</sup> Die Erläuterungen des EFD vom 6. November 2019 zur finalen Fassung der FINIV enthalten zu diesen Themen keine Ausführungen (Eidg. Finanzdepartement, Finanzdienstleistungsverordnung (FIDLEV), Finanzinstitutsverordnung (FINIV) und Aufsichtsorganisationsverordnung (AOV), Erläuterungen, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/58956.pdf>).

- Mangels gesetzlicher Grundlage für die Durchführung der Prüfung fehlt es auch an einer gesetzlichen Pflicht für die betroffenen Vermögensverwalter und Trustees, die Kosten einer solchen Prüfung zu tragen.<sup>41</sup>

[38] Die SRO bzw. die Aufsichtsorganisationen sind deshalb auf den Goodwill der Vermögensverwalter und Trustees angewiesen, gute Miene zu einem verkorksten Spiel zu machen und die Prüfung gemäss Art. 92 Abs. 2 FINIV trotzdem durchführen zu lassen.<sup>42, 43</sup>

### 2.3.2. Handelsprüfer

#### 2.3.2.1. Übergangsbestimmungen FINIG

[39] Handelsprüfer, welche mit Bankedelmetallen handeln und bei Inkrafttreten der Änderung neu einer Bewilligungspflicht unterstehen, müssen sich gemäss Schlussbestimmung zur Änderung im Edelmetallkontrollgesetz innert sechs Monaten ab Inkrafttreten der Änderung bei der FINMA melden.<sup>44</sup> Sie müssen innert zweier Jahre ab Inkrafttreten dieser Änderung den geänderten Anforderungen genügen und ein Bewilligungsgesuch stellen. Bis zum Entscheid über die Bewilligung können sie ihre Tätigkeit fortführen. Die Botschaft erwähnt hierzu einzig, dass in Anlehnung an die Übergangsbestimmungen im FINIG den betroffenen Handelsprüfern eine zweijährige Frist für die Einreichung des Bewilligungsgesuchs gewährt werde.

[40] Für Vermögensverwalter und Trustees gilt für die Einhaltung des FINIG und die Einreichung des Bewilligungsgesuches wie oben dargelegt eine Frist von drei Jahren. Der Gesetzgeber hatte es schlicht verpasst, nach der Verlängerung dieser Frist bei den Vermögensverwaltern und Trustees dieselbe Regelung auch für die Handelsprüfer nach Edelmetallkontrollgesetz zu beschliessen.

---

<sup>41</sup> Die generelle Regelung gemäss Art. 24 Abs. 5 FINMAG ist nach hier vertretener Auffassung nicht anwendbar, weil diese nur für Prüfungen gilt, welche gemäss Art. 24 Abs. 1 FINMAG von der FINMA angeordnet wurden. Dies ist hier gerade nicht der Fall.

<sup>42</sup> Interessant würde die Rechtslage, wenn sich ein Ex-DUFI im Rahmen des Anschluss- bzw. Aufnahmeverfahrens weigern sollte, die Prüfung gemäss Art. 92 Abs. 2 FINIV durchführen zu lassen. Gemäss neuer Rechtslage hat er einen Rechtsanspruch auf einen Anschluss an eine SRO bzw. Aufnahme in eine Aufsichtsorganisation, wenn er die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt. Weil die Prüfung der Konformität gemäss Art. 92 Abs. 2 FINIV keine gesetzliche Voraussetzung darstellt, hat er nach hier vertretener Auffassung auch ohne diese Prüfung Anspruch auf Anschluss bzw. Aufnahme. Sollte die SRO oder die Aufsichtsorganisation trotzdem auf eine solche Prüfung bestehen, würde sie sich in eine heikle Lage begeben: Mangels Rechtspflicht würde der Ex-DUFI unzulässigerweise zu einer kostenpflichtigen Handlung gezwungen. Die möglichen Folgen aus dieser Regelung für die SRO bzw. die Aufsichtsorganisationen können hier offengelassen werden.

<sup>43</sup> Bei der Aufsicht über die Ex-DUFI ist ein weiterer gröberer Lapsus passiert. Es fehlt nicht nur eine gesetzliche Grundlage für die Prüfung der Konformität der Ex-DUFI im Jahr 2020. Für die Prüfung der Konformität der Geschäftstätigkeit mit den Vorschriften des Geldwäschereigesetzes fehlt die gesetzliche Grundlage auch für das Geschäftsjahr 2019, und zwar für alle Ex-DUFI. Die aufsichtsrechtliche Prüfung erfolgte bei DUFI bisher gemäss FINMA-Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen. Die Prüfung musste innerhalb von 6 Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres durchgeführt und der Prüfbericht spätestens 7 Monate nach Abschluss des Geschäftsjahres eingereicht werden (Rz 144). Als Prüfperiode galt jeweils das ganze Vorjahr. Die FINMA ist aber seit dem 1. Januar 2020 für die Aufsicht über DUFI gar nicht mehr zuständig und das Rundschreiben 2013/3 Prüfwesen für DUFI nicht mehr anwendbar. 2020 kann die FINMA deshalb bei den Ex-DUFI keine Prüfungen für die Prüfperiode 2019 anordnen.

<sup>44</sup> Wie bei den Vermögensverwaltern und den Trustees hat der Gesetzgeber hier dieselbe missverständliche Formulierung verwendet und ist davon ausgegangen, dass die betroffenen Handelsprüfer bisher keiner Bewilligungspflicht unterlagen, obwohl diese sogar doppelt bewilligt waren (gemäss Geldwäschereigesetz und Edelmetallkontrollgesetz).

Diese müssen das Bewilligungsgesuch bei der FINMA ein Jahr früher einreichen als die Vermögensverwalter und Trustees.<sup>45</sup>

[41] Als Ex-DUFI müssen die Handelsprüfer demnach innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des FINIG entweder bei der FINMA eine Bewilligung zur Ausübung ihres Gewerbes unter dem FINIG-Aufsichtsregime einholen oder sich einer SRO anschliessen, um den Bankedelmetallhandel weiterhin rechtmässig ausüben zu dürfen.<sup>46, 47</sup>

### 2.3.2.2. Übergangsbestimmung FIDLEV

[42] In Anhang 1 Ziff. 9 des FIDLEV-Entwurfs fanden sich noch Änderungen in der Edelmetallkontrollverordnung, so auch Übergangsbestimmungen für Handelsprüfer. Diese lauteten inhaltlich gleich wie Art. 86 Abs. 1 E-FIDLEV für die Vermögensverwalter und Trustees. In der definitiven Fassung der FIDLEV fehlen die Änderungen in der Edelmetallkontrollverordnung. In den Erläuterungen des EFD vom 6. November 2019 findet sich folgende Erklärung:<sup>48</sup>

*«Gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 2019 soll neu das Zentralamt für Edelmetallkontrolle die Geldwäschereiaufsicht für Handelsprüfer übernehmen, die als Bankedelmetallhändler dem GwG unterstellt sind. Dabei wird auch der Übergang vom aktuellen GwG-Aufsichtsregime zum Aufsichtsregime durch das Zentralamt geregelt. Die erforderlichen Änderungen in der EMKV werden daher zeitlich zurückgestellt.»*

[43] Die per 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Änderungen im Aufsichtsregime für die Handelsprüfer werden durch die Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen und den in diesem Zusammenhang geplanten Gesetzesänderungen bereits wieder ausser Kraft gesetzt.<sup>49</sup> Es fehlen deshalb zusätzliche Übergangsbestimmungen in der FINIV für Handelsprüfer, welche mit Bankedelmetallen handeln. Der Bundesrat vertraut darauf, dass der Gesetzgeber seine mit dem FINIG verabschiedete Regelung für Handelsprüfer rechtzeitig erneut ändern wird.

### 2.3.3. Übergangsbestimmungen für andere DUFI

#### 2.3.3.1. Übergangsbestimmungen FINIG

[44] Gemäss den Übergangsbestimmungen in Art. 42 GwG müssen Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG, die bei Inkrafttreten der Änderung über eine Bewilligung der FINMA (als DUFI) gemäss Art. 14 GwG verfügen, sich neu einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation

---

<sup>45</sup> Handelsprüfer, welche mit Bankedelmetallen handeln, sind für die reine Handelstätigkeit nicht Finanzdienstleister gemäss FIDLEG (eine Unterstellung unter das FIDLEG ergibt sich jedoch u. U. bei der Führung von Edelmetallgewichtskonten gestützt auf Art. 3 Bst. a Ziff. 6 FIDLEG). Da für sie die Verhaltensregeln des FIDLEG nicht gelten, benötigen sie hier auch keine Übergangsfrist.

<sup>46</sup> Die SRO-Mitgliedschaft wird allerdings nur bis zur Erteilung der FINMA-Bewilligung und Aufsicht durch eine Aufsichtsorganisation benötigt.

<sup>47</sup> Siehe aber die geplanten Änderungen am bereits in Kraft getretenen neuen Aufsichtsregime für Handelsprüfer aufgrund der Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen im folgenden Kapitel und im später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe (Umsetzung der GAFI-Empfehlungen).

<sup>48</sup> S. 19, siehe Fn. 40.

<sup>49</sup> Siehe dazu den später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe (Umsetzung der GAFI-Empfehlungen).

anschiessen. Sie müssen das Gesuch innert eines Jahres ab Inkrafttreten dieser Änderung stellen. Bis zum Entscheid über das Gesuch können sie ihre Tätigkeit fortführen. Die Aufsicht der FINMA über die DUFIs hat am 31. Dezember 2019 geendet. Bisherige DUFIs müssen bis spätestens 31. Dezember 2020 bei einer SRO ein Anschlussgesuch stellen. Erst mit der Aufnahme in einer SRO, die bei einzelnen Ex-DUFIs möglicherweise erst 2021 erfolgen wird, wird die Aufsicht der SRO über diese Finanzintermediäre beginnen. Stellt der ehemalige DUFi bis 31. Dezember 2020 kein Aufnahmege such bei einer SRO, so ist er ab 1. Januar 2021 ohne Bewilligung tätig und macht sich gemäss Art. 44 FINMAG strafbar.

### 2.3.3.2. Übergangsbestimmung FINIV

[45] Für andere DUFIs findet sich eine mit Art. 92 Abs. 2 FINIV vergleichbare Übergangsbestimmung in Anhang 1, Aufhebung und Änderung anderer Erlasse. In Ziff. 12 sind die Änderungen in der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung, GwV) aufgeführt.<sup>50</sup> Nach Art. 22d wurde ein neuer Gliederungstitel eingefügt: 4. Kapitel: Übergangs- und Schlussbestimmungen mit Übergangsbestimmung zur Änderung der GwV.

[46] Wie bei den Vermögensverwaltern und Trustees sehen die Übergangsbestimmungen vor, dass die anderen Ex-DUFIs der SRO im Anschlussverfahren einen Bericht über die Konformität ihrer Geschäftstätigkeit mit den Vorschriften des GwG erstatten.<sup>51</sup>

[47] Auch die Übergangsbestimmungen für die anderen Ex-DUFIs enthalten keine Vorschriften, was für die Phase zwischen dem Ende der Aufsicht der FINMA bis zur Aufnahme der Aufsicht durch eine SRO – möglicherweise erst über ein Jahr später – gelten wird. Zu den fehlenden Rechtsgrundlagen und die sich daraus ergebenden Probleme wird auf die Ausführungen zu den Vermögensverwaltern und Trustees verwiesen.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Siehe dazu unten Kapitel 2.6.

<sup>51</sup> Auch hier hatte der Entwurf der FINIV vorgesehen, dass die SRO überprüfen müsste, ob die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten seit der letzten Prüfung durch die FINMA eingehalten wurden. Der Bericht des EFD vom 24. Oktober 2018 zu den Entwürfen für FIDLEGV und FINIV hatte dazu folgende Erklärung (Eidg. Finanzdepartement, Finanzdienstleistungsverordnung (FIDLEV) Finanzinstitutsverordnung (FINIV) und Aufsichtsorganisationenverordnung (AOV), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/54157.pdf>): «Da die Aufsichtskompetenz der FINMA mit Inkrafttreten der Änderungen im GwG dahinfällt, droht bei den DUFIs, welche sich gemäss Artikel 42 GwG innerhalb eines Jahres einer SRO anschliessen müssen, eine Aufsichtslücke von ein bis zwei Jahren. Um die lückenlose Aufsicht im Geldwäschereibereich sicherzustellen, hat die aufnehmende SRO die unbeaufsichtigte Zeitspanne rückwirkend zu prüfen.» Der Ergebnisbericht des Eidg. Finanzdepartements zum Vernehmlassungsverfahren zur FIDLEV, FINIV und AOV vom 6. November 2019 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/58959.pdf>) hielt zur erfolgten Änderung lapidar fest: «Die Übergangsbestimmung im Entwurf wird vereinzelt kritisiert (Forum SRO).» Es ist bedauerlich, dass der Bundesrat die erkannte, drohende Aufsichtslücke nicht in einer rechtsstaatlich einwandfreien Form zu vermeiden suchte.

<sup>52</sup> Die FINMA empfahl deshalb den betroffenen DUFIs in direkten Gesprächen 2019, sich möglichst rasch, wenn möglich noch vor Ende 2019, einer SRO anzuschliessen. Per 5. Januar 2020 befanden sich jedoch immer noch 70 Ex-DUFIs auf der FINMA-Liste der bewilligten Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG. Per 20. Januar 2020 sind nur noch 38 Ex-DUFIs auf der Liste. Der Titel der Liste heisst jetzt neu «Ehemalige DUFIs ohne SRO-Anschluss». Ein Vergleich der beiden Listen zeigt, dass alle sieben Handelsprüfer, welche mit Bankedelmetallen handeln und bis Ende 2019 als DUFIs der Aufsicht der FINMA unterstanden, auf der Liste vom 20. Januar 2020 nicht mehr figurieren. Die FINMA hat diese Handelsprüfer mutmasslich im Hinblick auf die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen in vorausgehendem Gehorsam – allerdings gesetzeswidrig – bereits aus dem Status der Ex-DUFIs und den damit verbundenen Pflichten entlassen.

#### 2.3.4. Zusammenfassung

[48] Die Übergangsregelungen für die einzelnen Finanzintermediäre sind unübersichtlich, weshalb sie hier kurz zusammengefasst werden:

- Vermögensverwalter und Trustees müssen sich nach dem Inkrafttreten des FINIG innert 6 Monaten (d. h. bis 30. Juni 2020) bei der FINMA melden, innert eines Jahres (d. h. bis 31. Dezember 2020) bei einer SRO ein Aufnahmegesuch stellen und innert drei Jahren (d. h. bis 31. Dezember 2022) bei der FINMA ein Bewilligungsgesuch stellen.<sup>53</sup> Falls sie sich nicht für eine bloss kurze Zeit einer SRO anschliessen wollen, so müssen sie innert eines Jahres (d. h. bis 31. Dezember 2020) von einer Aufsichtsorganisation die Zusage einer Unterstellung nach Art. 7 Abs. 2 FINIG erhalten und das Bewilligungsgesuch bei der FINMA einreichen. Sofern Vermögensverwalter oder Trustees am 1. Januar 2020 bereits einer SRO angeschlossen sind, können sie bis zum Entscheid der FINMA über das Bewilligungsgesuch ihre Tätigkeit fortführen;
- Handelsprüfer müssen sich innert sechs Monaten ab Inkrafttreten der Änderung bei der FINMA melden. Das Bewilligungsgesuch müssen sie jedoch bereits innert zweier Jahre bei der FINMA einreichen (d. h. bis 31. Dezember 2021). Aufgrund der Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen und der vorgesehenen Gesetzesänderungen soll die durch das FINIG in Kraft getretene Änderung des Aufsichtsregimes jedoch bereits wieder ausgesetzt und später durch ein neues Aufsichtsregime ersetzt werden;<sup>54</sup>
- Andere Ex-DUFI müssen innert eines Jahres (d. h. bis 31. Dezember 2020) bei einer SRO ein Anschlussgesuch stellen.

[49] Vermögensverwalter, Trustees und andere Ex-DUFI sollten zudem im Aufnahmeverfahren bei der Aufsichtsorganisation bzw. dem Anschlussverfahren bei der SRO einen Bericht über die Konformität ihrer Geschäftstätigkeit mit den Vorschriften des GwG erstatten.

#### 2.4. Weitere Änderungen im Geldwäschereigesetz

[50] Neben den Änderungen im Aufsichtsregime für die Vermögensverwalter, Trustees, Handelsprüfer und andere Ex-DUFI<sup>55</sup> führt das FINIG darüber hinaus zu weiteren Änderungen im Geldwäschereigesetz.<sup>56</sup> Die wichtigsten Änderungen werden nachfolgend kurz erwähnt:

- Alle Regelungen, welche Aufzählungen von Aufsichtsbehörden enthalten, wurden an die neue Aufsichtsbehörde (Aufsichtsorganisation) angepasst;<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Parallel zum Bewilligungsverfahren bei der FINMA müssen sie sich noch einer Aufsichtsorganisation anschliessen.

<sup>54</sup> Siehe dazu den später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe (Umsetzung der GAFI-Empfehlungen).

<sup>55</sup> Siehe dazu Anhang III zum FINIG – Änderungen im Geldwäschereigesetz.

<sup>56</sup> Die Änderungen sind in Ziff. 15 des Anhangs zum FINIG aufgelistet.

<sup>57</sup> Betrifft Art 6 Abs. 2 Bst. d, Art. 9 Abs. 1 Bst. c, Titel des 2. Abschnitts, Art. 16 Abs. 1, Art. 22a Abs. 2 Bst. b und Art. 34 GwG.



- Gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. d GwG müssen neu auch die an einem Finanzintermediär nach Art. 2 Abs. 3 GwG qualifizierten Beteiligten einen guten Ruf geniessen und gewährleisten, dass sich ihr Einfluss nicht zum Schaden einer umsichtigen und soliden Geschäftstätigkeit auswirkt;
- Gemäss Art. 24 Abs. 1 Bst. c GwG müssen neu auch Selbstregulierungsorganisationen Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten;
- Die Zulassung der Prüfgesellschaften und leitenden Prüferinnen und Prüfer durch die SRO wird in einem neuen Art. 24a GwG neu geregelt. Insbesondere dürfen diese zukünftig keine andere nach den Finanzmarktgesetzen gemäss Art. 1 Abs. 1 FINMAG bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, d. h. selbst auch keine Finanzintermediation gemäss Geldwäschereigesetz betreiben;<sup>58</sup>
- Die bisherige Regelung gemäss Art. 4 GwV-FINMA zur Aufsicht über inländische Gruppengesellschaften von prudenziell überwachten Finanzintermediären wird in einen neuen Art. 26a GwG überführt.<sup>59</sup> Die Einhaltung der Pflichten nach dem 2. Kapitel des Geldwäschereigesetzes können für Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG (weiterhin) im Prüfbericht der Gruppe nachgewiesen werden.

[51] Auf die einzelnen Änderungen wird hier nicht eingegangen. Es wird auf die Ausführungen in der Botschaft verwiesen.

## 2.5. Aufhebungen und Änderungen in anderen Bundesgesetzen

[52] Das FINIG führt zur Aufhebung des Börsengesetzes und zu Änderungen in 20 weiteren Bundesgesetzen, auf welche hier nicht eingegangen wird. Es wird auf die Ausführungen in der Botschaft und die Ziff. 1 – 20 im Anhang zum FINIG verwiesen.

## 2.6. Änderungen in der Geldwäschereiverordnung

[53] Wie erwähnt wurden im Geldwäschereigesetz neue Bestimmungen über die Prüfungen bei den SRO aufgenommen. Der Bundesrat hat dazu im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Umsetzungsverordnungen zum FIDLEG und FINIG im Anhang 1 Ziff. 12 zur Finanzdienstleistungsverordnung FINIV (!) Ausführungsbestimmungen in der Geldwäschereiverordnung vorgeschlagen. Bisher enthielt diese keine Bestimmungen zu den SRO. Es wurde deshalb in der Geldwäschereiverordnung nach Art. 22 GwV ein neuer Gliederungstitel 3a. Kapitel: Selbstregulierungsorganisationen sowie vier Artikel (Art. 22a – 22d) eingefügt. Geregelt wurden folgende Themen:

- Zulassung von Prüfgesellschaften;
- Zulassung von leitenden Prüferinnen und Prüfern;

---

<sup>58</sup> Möchte ein Unternehmen beide Tätigkeiten weiterführen, war es gezwungen, eine der beiden Tätigkeiten spätestens per 1. Januar 2020 auf eine eigenständige juristische Person zu übertragen.

<sup>59</sup> Diese Regelung war im Gesetzesentwurf noch nicht vorgesehen und wurde erst nachträglich im Anhang 15 zum FINIG eingefügt.

- Zulassung zur Prüfung von Anwältinnen und Anwälten sowie von Notarinnen und Notaren nach dem GwG;
- Weiterbildung.

[54] Der Bundesrat rechtfertigte diese Regelungen mit dem Umstand, dass die Aufsicht der FINMA auf die DUFI per 1. Januar 2020 wegfallen und Ex-DUFI, bei welchen es sich nicht um Vermögensverwalter oder Trustees handelte, früher oder später durch eine SRO überwacht würden. Es sei deshalb ein Anliegen, das Niveau der Prüfungen bei den SRO an das bisherige Niveau der FINMA anzugleichen.

[55] Auf die einzelnen Bestimmungen wird hier nicht eingegangen. Für weitere Informationen zu den einzelnen Bestimmungen wird auf die Erläuterungen im Bericht des Eidg. Finanzdepartements zur FIDLEV verwiesen.<sup>60</sup>

## 2.7. Änderungen in der GwV-FINMA<sup>61</sup>

### 2.7.1. Wegfall der Zuständigkeit für DUFI im Geldwäschereigesetz

[56] Wie vorstehend dargelegt, beaufsichtigt die FINMA die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes ab Inkrafttreten des FINIG nur noch bei Finanzintermediären gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG. Die Zuständigkeit für die Aufsicht über direkt unterstellte Finanzintermediäre gemäss 12 Bst. c Ziff. 2 GwV-FINMA ist per 1. Januar 2020 weggefallen, die Kompetenz zur Konkretisierung der Pflichten nach dem 2. Kapitel in Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG wurde ebenfalls gestrichen.

### 2.7.2. Beibehaltung der Regelungen für DUFI in der GwV-FINMA trotz Wegfall der Zuständigkeit

[57] Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwV-FINMA wurde bisher im Ingress der GwV-FINMA als gesetzliche Grundlage erwähnt (... *gestützt auf* ...)<sup>62</sup>. Mit dem Wegfall im Gesetz hätte der Artikel auch im Ingress der GwV-FINMA als gesetzliche Grundlage wegfallen müssen. Weiter hätten per 1. Januar 2020 mangels Kompetenz der FINMA alle Regelungen für DUFI in der GwV-FINMA wegfallen müssen. Dies ist erstaunlicherweise nicht geschehen: Der Änderungserlass der FINMA vom 20. Juni 2018<sup>63</sup> sah keine der beiden Änderungen vor. Weder wurde Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG als gesetzliche Grundlage noch die Regelungen für DUFI gestrichen. In der seit 1. Januar 2020 in der amtlichen Sammlung publizierten Fassung der GwV-FINMA sind deshalb trotz fehlender Gesetzesgrundlage weiterhin beide erwähnten Regelungen enthalten. Weshalb die FINMA sich weiterhin (auch) für DUFI, welche es von Gesetzes wegen nicht mehr gibt, zuständig erachtet

---

<sup>60</sup> Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur FINIV, FIDLEV und AOV vom 24. Oktober 2018 (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/54157.pdf>).

<sup>61</sup> Per 1. Januar 2020 sind in der GwV-FINMA verschiedene Änderungen in Kraft getreten, welche keinen Zusammenhang mit der Umsetzung des FINIG hatten, sondern durch die Empfehlungen der GAFI veranlasst worden waren. Auf diese Änderungen in der GwV-FINMA wird im später in Jusletter erscheinenden dritten Teil der Publikationsreihe (Umsetzung der GAFI-Empfehlungen) eingegangen.

<sup>62</sup> Zusätzlich zu Art. 17 Abs. 1 aGwG, welcher die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 GwG u. a. an die FINMA delegiert hatte.

<sup>63</sup> Siehe zu den Änderungen in der GwV-FINMA auch den später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen.

bzw. den Wegfall ihrer Zuständigkeit im Geldwäschereigesetz in ihrer eigenen Geldwäschereiverordnung nicht vollzieht, geht aus den Unterlagen zum Änderungserlass leider nicht hervor und erscheint weiterhin äusserst rätselhaft. Die GwV-FINMA hätte nach hier vertretener Auffassung in dieser Hinsicht per 1. Januar 2020 zwingend revidiert werden müssen.<sup>64</sup>

[58] Wie erwähnt fehlt mit dem Inkrafttreten des FINIG für DUFI in der Übergangsphase bis zum Anschluss an eine Aufsichtsorganisation bzw. eine SRO sowohl eine Konkretisierung von Sorgfaltspflichten als auch Rechtsgrundlagen für eine Aufsicht. Sollten sich DUFI am 1. Januar 2020 noch nicht einer SRO angeschlossen haben, müssen sie intern selbständig festlegen, welche Sorgfaltspflichten sie bis zum Anschluss an eine Aufsichtsorganisation oder eine SRO einhalten werden. Es scheint sinnvoll, wenn sie sich weiterhin an die (nur) bis 31. Dezember 2019 tatsächlich geltenden Regelungen für DUFI halten und Änderungen aus anderen Bereichen, welche per 1. Januar 2020 erfolgten, ebenfalls berücksichtigen (VSB 20).<sup>65</sup>

### 3. Schlussbemerkungen

[59] Der Autor hatte bereits im Teil I der Publikationsreihe zu den Änderungen 2019 festgestellt, dass der Gesetzgeber zunehmend Schwierigkeiten mit der Masse und dem Tempo der zu revidierenden Themen und Gesetze sowie deren Zusammenspiel bekundet. Der aktuelle Umbau des Aufsichtsregimes scheint in dieser Hinsicht die zuständigen Bundesbehörden und den Gesetzgeber definitiv überfordert zu haben. Wohl noch nie wies das Dispositiv für ein neues Aufsichtsregime derart gravierende Lücken und Ungereimtheiten auf wie die Vorlage zur Umsetzung des FINIG.

[60] Um alle wichtigen Änderungen zu erfassen, mussten so exotische Fundstellen wie der Anhang zur FINIV mit den Änderungen in anderen Verordnungen sowie die dort verankerten Übergangsregelungen konsultiert werden. Dass auch die Finanzintermediäre zunehmend die Übersicht verlieren oder sogar ohne anwendbare Regelungen alleine gelassen werden, ist so nachvollziehbar wie bedenklich.

[61] Die Vorarbeiten für Teil III der Publikationsreihe zeigen leider, dass in dieser Hinsicht mit FINIG das Ende der Fahnenstange noch nicht erreicht wurde, im Gegenteil. Im Rahmen der Umsetzung der GAFI-Empfehlungen will der Bundesrat in seiner Botschaft soeben in Kraft getretene Änderungen *aussetzen*, bevor bzw. bis der Gesetzgeber dereinst mit neuen Regeln *rückwirkend* für Remedur sorgen wird. *Affaire à suivre*.

---

MICHAEL KUNZ, Fürsprecher, LL.M., KUNZ COMPLIANCE, Bern.

---

<sup>64</sup> FIDLEG und FINIG verpflichten die FINMA zum Erlass bestimmter, vorwiegend technischer Ausführungsbestimmungen. Die FINMA hat dafür am 6. Februar 2020 eine neue Verordnung und verschiedene Änderungen an bestehenden Verordnungen und Rundschreiben vorgestellt. Im Rahmen einer Anhörung, die bis zum 9. April 2020 dauern wird, schlägt die FINMA in der GwV-FINMA auch die überfällige Anpassung zu den DUFI vor.

<sup>65</sup> Siehe zu den Änderungen in der VSB auch den später in Jusletter erscheinenden Teil III der Publikationsreihe zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen.