

Eidgenössisches Finanzdepartement
(EFD)

Per Email versandt:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

MM/RR/GR

Bern, den 29. November 2023

SAV Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Gesetz über die Transparenz juristischer Personen; TJPG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung und nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Einleitende Ausführungen

Die Anwaltschaft in der Schweiz, die vom SAV vertreten wird, steht hinter einer wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung.

Im Vorfeld zum heute vorliegenden Vernehmlassungsentwurf fanden zwischen einer breit aufgestellten gemeinsamen Expertengruppe des SAV sowie des Schweizerischen Notarenverbandes (SNV) und dem SIF mehrere Gespräche statt. Der SAV vertrat die Position, eine vernünftige Weiterentwicklung des Dispositivs gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu unterstützen, hatte aber den Eindruck, das SIF gehe von einem dringenden Handlungsbedarf des schweizerischen Gesetzgebers unter den Empfehlungen der FATF (bzw. des GAFI) aus. Daher bemühte er sich um die konkretere Darlegung dieses Handlungsbedarfs. Allerdings kam es zu dieser zentralen Vorfrage nicht zu einem Austausch, weshalb der SAV dann in die Arbeiten des SIF zur Vorbereitung der Vorlage nicht mehr begrüsst oder einbezogen wurde. Das bedauern wir. Wir sind aber nach wie vor interessiert daran und bereit, die Arbeiten für eine sachgerechte Botschaft zu unterstützen, und wir gehen davon aus, dass der Bundesrat eine Vorlage mit Unterstützung der Anwaltschaft, d.h. des SAV, anstrebt.

Die aktuelle Vorlage wird knapp zwei Jahre nach der parlamentarischen Debatte zur Revision des Geldwäschereigesetzes unterbreitet. Ein wesentliches Ziel bestand offenkundig darin, den Widerstand der Anwaltschaft gegenüber der früheren Vorlage zu überwinden. Davon zeugt, dass sich die wesentlichen Bestimmungen über die qualifizierten Sorgfaltspflichten der Anwältinnen und

Anwälte zur Vermeidung einer Mitwirkung an risikobehafteten Transaktionen und über die geldwäschereirechtlich konzipierte Aufsicht neu im Anwaltsgesetz (BGFA) finden. Diesem Gesetz ist der Grossteil der schweizerischen Anwaltschaft unterstellt. Ebenso ist das klare Bekenntnis im Erläuternden Bericht zum Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte zu begrüssen.

Was jedoch weiterhin fehlt, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem in der Schweiz geltenden Abwehredispositiv gegen die Mitwirkung der Anwaltschaft an Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung. Für ihre Tätigkeit als Finanzintermediäre sind Anwältinnen und Anwälte schon heute uneingeschränkt dem GwG und der Strafbestimmung von Art. 305^{ter} StGB unterstellt. Darüber hinaus – und dies ist zentral – machen sich alle Anwältinnen und Anwälte strafbar, wenn sie an Transaktionen mit dem Risiko mitwirken, der Geldwäscherei oder qualifizierten Steuerdelikten zu dienen (Art. 305^{bis} StGB), somit auch als mögliche Anstifter oder Gehilfen. Es genügt Eventualvorsatz in Bezug auf das Wissen um die deliktische Herkunft der Vermögenswerte. Der Straftatbestand kann durch Unterlassung erfüllt werden. Beim Anwalt oder der Anwältin als besonders ausgebildete Person mit spezifischen Kenntnissen und Erfahrungen betreffend rechtliche und wirtschaftliche Zusammenhänge muss ein «Wissen» bzw. «Annehmenmüssen» um deliktische Herkunft relativ rasch als gegeben angenommen werden. Von ihnen kann erwartet werden, dass sie verdächtige Transaktionen rasch erkennen und in der Folge in keiner Weise mitwirken. Werden sie eines solchen Deliktes beschuldigt, können sie sich nicht auf das Berufsgeheimnis berufen, um die zuständigen Behörden an der Strafuntersuchung zu hindern. Dieses Dispositiv wirkt eng zusammen mit der Pflicht von Anwältinnen und Anwälten gemäss geltendem Anwaltsgesetz ihren Beruf sorgfältig und gewissenhaft auszuüben (Art. 12 lit. a BGFA). Die am 1. Juli 2023 in Kraft getretene neue Standesordnung der Anwaltschaft (SSR) konkretisiert diese Pflicht in verschiedener Hinsicht, auch geldwäschereirechtlich relevant. Nach Art. 6 Abs. 1 SSR halten sich Anwältinnen und Anwälte bei Ausübung ihres Berufs an die Rechtsordnung. Das bedeutet, dass es ihnen untersagt ist, an Transaktionen mitzuwirken oder diese zu begünstigen, wenn das Gesetz sie unter Strafe stellt. Art. 8 Abs. 1 und 2 SSR verpflichtet sie, Mandate abzulehnen, die sich mit diesen Grundsätzen nicht vereinbaren lassen. Überdies müssen sie mit der gebotenen Sorgfalt die Identität ihrer Klientschaft abklären und alle zusätzlichen Massnahmen treffen, um allfällige, mit scharfen Sanktionen belegte, Interessenskonflikte zu erkennen. Das schliesst auch die Identifikation der wirtschaftlich Berechtigten mit ein.

Hinzu kommen die verschiedenen gesetzlichen Massnahmen, die in der Schweiz seit dem letzten Länderbericht der FATF (2016) erlassen wurden, die einer weiteren Stärkung des Abwehredispositivs dienen und die FATF im jüngsten Länderbericht (Oktober 2023) auch zu einer Aufwertung ihrer Beurteilung der Schweiz von PC ("Partly Compliant") zu LC ("Largely Compliant") veranlasst haben.

Für den SAV sind die Zielsetzungen der Vorlage klar. Einerseits geht es um eine weitere Stärkung des Dispositivs, um zuverlässig zu verhindern, dass Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz für Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung (oder für qualifizierte Steuerdelikte) missbraucht werden. Dieses Anliegen unterstützt der SAV vorbehaltlos. Andererseits geht es aber auch darum, das internationale Ansehen der Schweiz für ihr Abwehredispositiv weiter zu stärken, und das soll durch weitere Aufwertungen im nächsten FATF-Länderbericht (wahrscheinlich 2027) erreicht werden. Für dieses zweite Anliegen hat der SAV zwar Verständnis, denn das internationale Ansehen ist für den Wirtschaftsstandort und den Finanzplatz Schweiz von grösster Bedeutung. Hingegen warnt der SAV vor voreilem Gehorsam, der sich allein und unkritisch am Wortlaut der FATF-Empfehlung 22 orientiert und daran, dass andere Länder die Geldwäscherei und

Terrorismusfinanzierung nur mit der Geldwäschereigesetzgebung bekämpfen und dann Anwältinnen und Anwälte FATF-getreu diesen Gesetzen unterstellen.

Der SAV möchte gerne bei einer Umsetzung beider Ziele der Vorlage konstruktiv mitwirken. Dabei sind aus Sicht der Anwaltschaft im Wesentlichen folgende Anforderung klug umzusetzen:

- Anwältinnen und Anwälte sollen den geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten (v.a. KYC) unterstehen, wenn sie in ihrer Beratungstätigkeit an Transaktionen mitwirken, die ein relevantes Risiko für Geldwäscherei, Terrorismusbekämpfung oder qualifizierte Steuerdelinquenz aufweisen. Das ist auf Gesetzesstufe zu regeln und nicht erst auf dem Wege bundesrätlicher oder departementaler Verordnungen;
- Das Berufsgeheimnis muss gewahrt sein und darf durch die Anwendung geldwäschereirechtlicher Normen nicht aufgeweicht werden;
- Die Aufsicht muss sachgerecht, risikobasiert und effizient eingerichtet werden.

Der SAV ist der Meinung, dass an der Vorlage noch erheblich zu arbeiten ist, um diese Vorgaben umzusetzen. Er ist bereit, an den dazu erforderlichen Arbeiten mitzuwirken. Am Ende soll eine Botschaft an das Parlament übermittelt werden, die von der Anwaltschaft mitgetragen wird. Der SAV ersucht darum, dass nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist rasch die Gespräche mit dem SIF und möglichen anderen Stellen der Bundesverwaltung wieder aufgenommen werden, um im Hinblick auf eine verbesserte Botschaft den fachlichen Austausch zu gewährleisten.

2. Unterstützung des Transparenzregisters

Der SAV versteht die Vorlage als Chance, das Netz der geltenden Abwehrmassnahmen gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung weiter zu verdichten und damit verbundene Pflichten zu präzisieren.

Er begrüsst und unterstützt die Schaffung eines Transparenzregisters, welches, soweit auch international sichergestellt, allen möglichen Gatekeepern die Suche nach den wirtschaftlich Berechtigten vereinfachen soll.

Dieses Register sollte nach Auffassung des SAV allerdings mit einer Art «öffentlichem Glauben» versehen sein, so dass die Gatekeeper sich darauf verlassen können. Dieser «öffentliche Glaube» sollte mindestens dergestalt sein, dass eine Person, deren eigene Abklärungen und Feststellungen durch das Register bestätigt werden, von der Richtigkeit ihrer Feststellungen ausgehen darf.

Eine besondere Herausforderung wird die technische Lösung sein, welche die Aktualisierung und den Zugriff sicherstellen soll. Leider zeigt dies die Vorlage aber nicht auf. Beides sind wesentliche Voraussetzungen, damit die Massnahmen greifen können.

3. Eine Präzisierung der KYC-Regelung für die Anwaltschaft wird unterstützt

Im selben Kontext begrüsst der SAV auch einen Ausbau bzw. eine Präzisierung der *Know Your Client* Regeln (nachstehend **KYC-Regeln**). Die Klientschaft und den Zweck der von ihr nachgesuchten Beratung zu kennen, gehört schon nach aktuellem Berufsrecht zu den Pflichten von Anwältinnen und Anwälten. Sie ist auch ein zentrales Anliegen, wenn man wirksam verhindern will, dass Anwältinnen und Anwälte missbraucht werden.

Die konkreten Pflichten sind nach Auffassung des SAV im Gesetz selbst zu regeln. Zu Recht

sehen die neu eingefügten Art. 8c Abs. 1 VE-GwG und Art. 13b VE-BGFA vor, dass sich der Umfang und Inhalt der Abklärungen nach den KYC-Regeln im Einzelfall nach den involvierten Risiken zu ergeben haben (risikobasierter Ansatz). Indessen überlassen beide Gesetze dem Bundesrat die Regelung von Einzelheiten auf dem Verordnungsweg. Der SAV hält diese abstrakte Kompetenzdelegation für höchst problematisch. Er befürwortet eine präzisere Umschreibung im Gesetz, nach welchen Kriterien die Umschreibung der risikobasierten Verpflichtungen zu erfolgen hat.

4. Ergänzung des bestehenden Abwehrrisikopositivs muss die Leitlinie für gesetzgeberische Eingriffe sein

Mit der Vorlage werden Erweiterungen und Konkretisierungen des GwG für Beraterinnen und Berater einerseits und teilweise davon abweichende neue Vorschriften für Anwältinnen und Anwälte im BGFA andererseits vorgeschlagen. Beides erfolgt nach dem Verständnis des SAV in der Absicht, künftig auch Anwältinnen und Anwälte den qualifizierten Sorgfaltspflichten, der (freilich durch das Berufsgeheimnis begrenzten) Meldepflicht für Verdachtsfälle und der Aufsicht und Kontrolle der jeweils vorgesehenen Kontrollorgane zu unterstellen.

Abgesehen davon, dass dadurch ein nach Auffassung des SAV unübersichtliches und uneinheitliches Regime für Anwältinnen und Anwälte entstehen würde (darauf ist zurückzukommen; Ziff. 4.4), besteht die Gefahr, das bestehende und in vielen Bereichen überzeugende Abwehrrisikopositiv gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch ein Regime gemäss der Vorlage zu schwächen bzw. in seiner Durchsetzung zu erschweren. Das darf nach Ansicht des SAV nicht sein.

Schon der Ständerat und der Nationalrat haben anlässlich der eingehenden Debatten von 2021 und 2022 anerkannt, dass mit dem geltenden Geldwäschereigesetz (GwG) und den Geldwäschereibestimmungen im StGB ein Dispositiv besteht, das insbesondere auch die Anwältinnen und Anwälte, die nicht als Finanzintermediäre tätig und daher formell nicht dem GwG unterstellt sind, direkt und wirksam an jeglicher Beihilfe zur Geldwäscherei hindert. Man sprach diesbezüglich auch von einer Pionierrolle der Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Zudem hat die Schweiz mit der Verstärkung der Transparenzregeln und der Abschaffung der Inhaberaktien in der Zwischenzeit eine bislang erkannte Lücke in Bezug auf Sitzgesellschaften geschlossen. Dies und insbesondere die Tatsache, dass der im geltenden GwG statuierte Kriterienkatalog für die Unterstellung von Finanztransaktionen jenem der FATF weitestgehend entspricht, hatte das Parlament mit deutlichem Mehr dazu bewogen, die darüberhinausgehende Unterstellung der Beratertätigkeit unter das GwG abzulehnen.

Will man vor diesem Hintergrund eine Optimierung durch die Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten, die sich nicht als Finanzintermediäre betätigen, unter die besonderen Pflichten gemäss Geldwäschereirecht umsetzen, bedarf es einer sorgfältigen Analyse des bestehenden Abwehrrisikopositivs und dessen Umsetzung in der Praxis. Eine Erweiterung aus geldwäschereirechtlicher Sicht muss sich aus bestimmten und transparent gemachten Gründen als notwendig erweisen. Die Umsetzung ist so zu gestalten, dass sie sich in die Besonderheiten der schweizerischen Rechtsordnung auch weiterhin einfügt. Das muss das gemeinsame Anliegen sein.

5. Schwächen der Gesamtvorlage

5.1 Unantastbarkeit des Berufsgeheimnisses

Wie schon im Erläuternden Bericht zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019 bekräftigt der Bundesrat auch im vorliegenden Begleitbericht die Rolle der Anwältin und des Anwalts im Rechtsstaat und unterstreicht die Wichtigkeit eines uneingeschränkten Berufsgeheimnisses. Dieses Bekenntnis ist wichtig und bedarf der konsequenten Umsetzung in der Vorlage.

Gemäss Art. 14 VE-BGFA sollen die kantonalen Aufsichtsbehörden die Kontrolle über die Einhaltung der neu im BGFA geregelten Pflichten durch die unterstellte Anwaltschaft ausüben. Für jene, die dem GwG unterstellt sind, sind dies die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) (Art. 12 Abs. 1 lit. 3 VE-GwG). Beide Gesetze regeln, dass im Verhältnis zwischen diesen Kontrollbehörden und den kontrollierten Anwältinnen und Anwälten das Berufsgeheimnis nicht gelten soll (Art. 14 Abs. 3 VE-BGFA und Art. 18a Abs. 3 VE-GwG). Die Regelungen sind aber unterschiedlich. Im Verhältnis zu den kantonalen Aufsichtsbehörden (bei Unterstellung unter das BGFA) soll das Berufsgeheimnis überhaupt nicht gelten, gegenüber den SRO aber nur dann und soweit nicht, als es sich bei den handelnden Kontrollorganen ihrerseits um (dem Berufsgeheimnis unterstehende) Anwältinnen und Anwälte handelt und auch dann nur, wenn die Offenbarung von Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, für die Kontrolltätigkeit "unbedingt erforderlich" ist.

Diese unterschiedliche Regelung ist nicht sachgerecht und für den SAV auch nicht akzeptabel. Offensichtlich ist der Bundesrat bei den Aufsichtsbehörden unter dem BGFA der Auffassung, in Verfahren vor diesen Behörden sei das Berufsgeheimnis schon nach geltendem Recht nicht anwendbar. Verkannt wird aber, dass diese Zurückbindung des Berufsgeheimnisses für Verfahren erfolgt, in denen die Aufsichtsbehörden auf Anzeige oder bei Kenntnis eines berufsrechtlich problematischen Sachverhalts tätig werden und weil sich die Anwältin, der Anwalt in diesem Verfahrenszusammenhang frei verteidigen können muss. Ganz anders liegen die Verhältnisse aber, wenn man den Aufsichtsbehörden eine (proaktive) Kontrollfunktion überbindet. Dann werden staatliche Behörden von sich aus tätig, um die anwaltliche Tätigkeit zu überwachen und zu kontrollieren. Und hier liegt klar eine Beeinträchtigung des Berufsgeheimnisses vor, zumal auch keinerlei Schranken (wie im VE-GwG) statuiert werden.

Jene, die dem GwG unterstellt sein sollen, werden als Beraterinnen und Berater durch die SRO kontrolliert. Dass dort Anwältinnen und Anwälte die Kontrollen durchführen, hat sich für finanzintermediär tätige Anwältinnen und Anwälte bereits eingespielt und stösst dort auf wesentlich mehr Akzeptanz als eine Kontrolle durch staatliche Behörden. Allerdings ändert das nichts daran, dass auch die Offenbarung von geschützten Informationen an Berufskolleginnen und -kollegen unter dem Berufsgeheimnis unzulässig wäre, so dass eine gesetzliche Einschränkung unerlässlich ist. Hier ist es zu begrüßen, dass der Bundesrat eine Einschränkung vorsieht und das Berufsgeheimnis für die Weitergabe von kundenbezogenen Informationen nur so weit aufhebt, als dies für die Kontrolltätigkeit unbedingt notwendig ist. Allerdings vermag diese Regelung in der Praxis kaum zu befriedigen. Zum einen ist nicht klar, was im Einzelfall unbedingt notwendig sein soll. Zum andern wird die jeweilige SRO zu entscheiden haben, was sie für ihre Kontrolltätigkeit als notwendig erachtet. Das schafft nach Ansicht des SAV (zu viel) Raum für unterschiedliche Abwendungen im Einzelfall.

Auch die Meldepflicht an die MROS ist aus Sicht des Berufsgeheimnisses problematisch. Zwar wird die Meldepflicht für Informationen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, aufgehoben. Zum

einen besteht aber die Gefahr, dass in der Praxis geschützte Informationen immer mehr mit dem Argument bloss akzessorischer Anwaltstätigkeit dem Berufsgeheimnis entzogen werden. Andererseits ist unklar, wie das Berufsgeheimnis bei nicht registrierten Anwältinnen und Anwälten zu handhaben ist, die nach dem Gesetzesvorschlag dem GwG und nicht auch dem BGFA unterstellt sind. Hier bestehen Analysebedarf und die Notwendigkeit zur Ausarbeitung ausgewogener Vorschläge. Hinzu kommt, dass bei Mandaten, die sowohl meldepflichtbelastete Tätigkeiten als auch meldebefreite Tätigkeiten umfassen, die Abgrenzung in der Praxis äussert schwierig sein dürfte und die Anwaltschaft daher dauernd Gefahr läuft, entweder die Meldepflicht oder das Berufsgeheimnis zu verletzen, mit den damit verbundenen Sanktionsfolgen.

Die Schweigepflicht der Anwältinnen und Anwälte stellt den verfassungsmässig verankerten Zugang zum Recht sicher. Ausnahmen von der Schweigepflicht dürfen dieses Ziel von verfassungsmässigem hohem Rang nicht gefährden. Der anwaltlichen Vertraulichkeit muss Vorrang vor Informationsansprüchen des Staates oder von Dritten zukommen. Der so geschützte kommunikative Freiraum zwischen Klient und Anwalt ist *conditio sine qua non* für die Verwirklichung des rechtlichen Gehörs und für den Zugang zum Recht und damit Garant für das Funktionieren des Rechtsstaates. Dies wurde vom Bundesgericht mehrmals bekräftigt.

Die Priorität des Rechtszugangs ist von höchster Bedeutung. Daher hat der Gesetzgeber das Prinzip der Verschwiegenheitspflicht für die Anwaltschaft festgelegt. Diese ist absolut und erstreckt sich auch auf Behörden und Gerichte. Gemäss dem Prinzip der Hoheit des Mandantenwillens ist in erster Linie der Mandant berechtigt, über vertrauliche Informationen zu verfügen. Die Aufhebung durch die Aufsichtsbehörde im Vergleich zur Zustimmung des Mandanten ist nachrangig. Voraussetzung dafür ist die Unmöglichkeit oder die Verweigerung einer Aufhebung durch den Mandanten. Die Aufsichtsbehörde darf den Anwalt nur bei Vorliegen eines der drei vom Gesetz vorgesehenen Rechtfertigungsgründe (Missbrauch, Notwehr, Notstand) von der Verschwiegenheitspflicht befreien. Dem ist auch in der Vorlage angemessen Rechnung zu tragen. Der SAV ist bereit und willens, auch den Aspekt des Berufsgeheimnisses bei der Ausarbeitung einer verbesserten Vorlage gemeinsam zu erörtern und zur Entwicklung angemessener Lösungen beizutragen.

5.2 Mehrfachunterstellungen führt zu Unklarheiten und schwächt die Abwehr in sich

Die Kombination bzw. mehrfache Überlagerung von Regelungen in Bezug auf die Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten (BGFA, GwG), auf die zuständigen Behörden (FINMA, Bundesrat), auf die Aufsicht (FINMA, kantonale Aufsichtsbehörden, SRO und Finanzdepartement) und auf das Sanktionswesen (FINMA, SROs, EFD und kantonale Aufsichtsbehörden) führt zu einem «legislativen Potpourri» mit nicht zumutbaren Auswirkungen für die Rechtsunterworfenen, aber auch für die neu betrauten Behörden.

Anwältinnen und Anwälte werden einmal unter dem BGFA und einmal als Beraterinnen und Berater unter dem GwG erfasst. Abgesehen davon, dass eine Doppelerfassung nicht nötig und letztlich bei der Umsetzung kontraproduktiv ist, fehlt es in beiden Vorlagen an genauen Definitionen der Aufgreifkriterien ("vorbereiten oder durchführen") oder an einer Abgrenzung, wann genau eine erfasste Beratung zeitlich oder inhaltlich einem Gerichtsfall vorgelagert zu einer nicht mehr erfassten Beratung im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren wird. Sind dann Informationen, welche in der dem GwG unterstellten Phase erlangt wurden, in der nachgelagerten Phase vor Gericht unvermittelt wieder geschützt? Wie ist es im umgekehrten Fall, wenn nach einem Gerichtsfall noch nachgelagerte Beratung erfolgt? Der Vernehmlassungsentwurf gibt keine

Antworten auf diese alltäglichen, aber für eine klare Regelung und Abgrenzung der Unterstellung der Anwaltschaft zentralen Problemstellungen.

Nicht klar ist insbesondere, ob dem GwG nur die nicht registrierten Anwältinnen und Anwälte unterstellt sein sollen, also jene, für die nicht das BGFA anwendbar ist. Aufgrund des Wortlauts von Art. 1 Abs. 3^{bis} VE-GwG bleibt das offen. Ob Art. 2b Abs. 3 VE-GwG die Klärung bringt, bleibt ebenso offen. Eine Doppelunterstellung würde bedeuten, dass alle registrierten Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz den besonderen Pflichten und Kontrollen des GwG und des BGFA unterstellt sind, was wenig sinnvoll erscheint und zu erheblichen Problemen bei der Rechtsanwendung führt. Aggregiert wird das Problem dann noch durch die Regelung zur Behandlung als Finanzintermediär und als Beraterin oder Berater unter dem GwG (Art. 2b Abs. 1 und 2 VE-GwG). Auch hier lohnt sich ein Marschhalt und eine nochmalige Überlegung, wie man zu einer in sich schlüssigen und kohärenten Regelung gelangt.

5.3 Funktionierendes System der Selbstregulierung verdient Unterstützung

Mit dem Vorschlag im VE-GwG, für Finanzintermediäre und Beraterinnen und Berater ein einheitliches Reglement zu schaffen, werden Brancheneigenheiten nicht mehr berücksichtigt. Ein wesentliches Element der Selbstregulierung wird damit abgeschafft. «*One size fits all*» funktioniert aber bei den Sorgfaltspflichten nicht.

Indem den SROs faktisch die bisherige Sanktionskompetenz in Bezug auf den Erlass von Bussgeldern entzogen wird, wird ihnen ein wesentliches Steuerungs- und Disziplinierungsmittel genommen. Die Vorstellung, dass Sanktionsverfahren durch das EFD mit einem Zeithorizont für solche Verfahren von bis zu sieben Jahren geführt werden sollen, verkennet den Charakter einer Disziplinarstrafe, welche unmittelbar und zeitnah wirken muss. Zudem entsteht mit der angedachten Lösung das Risiko, dass auch andere Massnahmen wegen den Weiterzugsmöglichkeiten ungebührlich lange nicht rechtskräftig entschieden werden und damit die gewünschte Steuerungswirkung untergraben wird.

Der Vorschlag sieht verschiedene neue Zuständigkeiten im Bereich der Aufsicht und Sanktionierung von Anwältinnen und Anwälten vor. So sollen die kantonalen Aufsichtsbehörden für jene Berufsträger entsprechende Aufgaben übernehmen, die dem BGFA unterstellt sind. Bei einer Unterstellung unter das GwG soll das EFD im Rahmen von Sanktionsverfahren das fehlerhafte Verhalten überprüfen und sanktionieren. Damit einher geht eine gewisse rechtssetzende Funktion durch Leitentscheide, die in Sanktionsverfahren ergehen. Mit dieser neuen mehrfachen Zuständigkeit entsteht das Risiko der unterschiedlichen Beurteilung von materiell vergleichbaren Sachverhalten. Das ist für den Finanzplatz von Nachteil, weil ein unklares Regelsystem entsteht, und es ist für den Rechtsunterworfenen kaum bewältigbar, da er nicht erkennen kann, was nun gelten soll. Zusätzlich würden Unklarheiten für die Zuständigkeit Verfahren verzögern, was nach der bestehenden Lösung nicht der Fall ist.

Es erscheint zumindest als zweifelhaft, die Aufsichtskompetenz über die dem BGFA-Unterstellten den kantonalen Aufsichtsbehörden zu überlassen. Nicht nur würde dadurch ein föderaler Flickenteppich entstehen, bei dem die materiellen Anforderungen an die relevanten Sorgfaltspflichten von Kanton zu Kanton unterschiedlich interpretiert werden könnten. Vor allem aber fehlen den kantonalen Aufsichtsbehörden in der gegenwärtigen Zusammensetzung die Ressourcen, um die wichtige Aufgabe einer Aufsicht über die Anwältinnen und Anwälte bezüglich GwG-Compliance effizient und sachgerecht erfüllen zu können.

Problematisch ist zudem, dass es faktisch kaum möglich ist, für jeden Kanton ein mit kompetenten

Personen besetztes Gremium aufzubauen, welches sich um die Aufsicht kümmern kann. Die SROs haben es geschafft, genügend Personen zu rekrutieren, welche die Anforderungen an die fachliche Kompetenz und Erfahrung mit sich bringen. Ob darüber hinaus noch ein genügendes Reservoir an geeigneten Personen für die kantonalen Aufsichtsbehörden besteht, ist fraglich. Die Aufsichtsbehördenmitglieder müssten auf jeden Fall mindestens die gleichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen, wie dies heute von den SROs verlangt wird.

Schliesslich entsteht das Problem des «*Forumshoppings*», indem für eine Anwältin oder einen Anwalt die Möglichkeit besteht, in einen Kanton mit einer angenommen schwachen oder wohlwollenderen Aufsichtsbehörde zu ziehen, um die Auflagen einfacher zu erfüllen.

Auch nicht gelöst ist die Handhabung von Kanzleien mit Standorten in mehreren Kantonen. Welche Regelung soll dort gelten?

Nicht zuletzt ist auf die massive Erhöhung der Kosten hinzuweisen, welche durch die Installation von neuen Aufsichtsbehörden entstehen. Darüber und bezüglich den zu befürchteten gigantischen zusätzlichen Ressourcenbedarf schweigt sich der erläuternde Bericht aus.

Der SAV hat Verständnis für das Anliegen des Bundesrats, durch Aufnahme der geldwäschereirechtlichen Bestimmungen im BGFA den Widerstand der Anwaltschaft gegen eine Unterstellung zu überwinden. Es macht den Anschein, als sei eine Unterstellung unter das BGFA einfacher zu akzeptieren als eine solche unter das GwG. Angesichts der Sachmaterie misst der SAV diesem mehr berufspsychologischen Argument aber nicht mehr eine überwiegende Bedeutung zu. Er ist der Meinung, dass die Unklarheiten und praktischen Schwierigkeiten der in der Vorlage verfolgten Mehrfachregelung vermieden werden sollen.

5.4. Nochmals: Aufsicht im Speziellen

5.4.1 Überblick

Durch die Vorlage sollen Anwältinnen und Anwälte einer geldwäschereibezogenen Aufsicht und geldwäschereibezogenen Sorgfaltspflichten unterstellt werden.

Der Vorentwurf sieht vor, dass die Aufsichtsregeln für die in einem Anwaltsregister registrierten Anwältinnen und Anwälte im BGFA aufgenommen werden, wogegen für Anwältinnen und Anwälte ohne Eintragung in einem Anwaltsregister das ergänzte GwG gelten soll. Dabei sollen die kantonalen Aufsichtsbehörden, gegenüber welchen das Berufsgeheimnis nicht gilt (siehe dazu aber Ziff. 4.1 vorstehend), die geldwäschereibezogene Aufsicht über die in einem Anwaltsregister registrierten Anwältinnen und Anwälte ausüben, und zwar mit umfassender Sanktionskompetenz (Art. 17a VE-BGFA). Für die dem GwG unterstellten Anwältinnen und Anwälte (hier sind sie als Beraterinnen und Berater erfasst) sollen die SROs zwar die Aufsichtskompetenz wahrnehmen, nicht jedoch mit eigener Sanktionskompetenz (Art. 19 und 19b VE-GwG).

Es ist vorgesehen, dass das bisherige privatrechtliche Handeln der SRO neu als Verwaltungshandeln gestaltet wird. Dies wird bedeuten, dass der Rechtsweg über das Bundesverwaltungsgericht führt. Allerdings soll den SRO im Falle von Verstössen die Kompetenz zur Verhängung von Sanktionen (Bussgeldern) entzogen werden. Stattdessen soll ihnen lediglich die Kompetenz zur Ergreifung von Massnahmen verbleiben.

Die Vernehmlassungsvorlage führt für eine grosse Anzahl von Anwältinnen und Anwälten zu einer Unterstellung, ohne dass bei ihnen eine relevante Gefahr von Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung bzw. von Steuerdelinquenz besteht. Probleme, die sich in der

Anwaltspraxis aus der Bekämpfung der Geldwäsche ergeben, wurden in der Vorlage nicht berücksichtigt. Dies könnte zu zusätzlichen Herausforderungen für die Anwaltschaft führen und die Effektivität der vorgeschlagenen Massnahmen beeinträchtigen.

Grundsätzlich beurteilt es der SAV als kritisch, dass das privatrechtlich organisierte Abwehrdispositiv, welches auf der Selbstregulierung basiert und sehr effizient umgesetzt wird, aufgebrochen wird zugunsten einer hybriden Lösung mit zahlreichen Schnittstellen und damit Konfliktherden in Bezug auf Anwendung und Kompetenzen. Es wäre besser, mit nicht-invasiven Eingriffen an der einen oder anderen Stelle, aber unter Aufrechterhaltung des Grundsystems, allfällig noch erforderliche Optimierungen anzubringen.

5.4.2 Neue Geldwäschereibezogene Regulierung von Anwältinnen und Anwälten

a. Kurzübersicht über die vorgesehenen neuen Massnahmen

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass für Anwältinnen und Anwälte im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung neue Sorgfaltspflichten und eine neue Beaufsichtigung eingeführt werden sollen. Diese Massnahmen sollen sowohl für in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte gelten als auch für solche, die über keine solche Eintragung verfügen. Die Massnahmen sollen anwendbar sein, wenn gewisse als risikobehaftet eingeschätzte Tätigkeiten erbracht werden. Die Sorgfaltspflichten lehnen sich an diejenigen an, die heute bereits gemäss GwG für Finanzintermediäre gelten. Die Beaufsichtigung soll durch die bereits bestehenden kantonalen Aufsichtsbehörden für Anwältinnen und Anwälte erfolgen, soweit das BGFA anwendbar ist, also für jene, die sich in einem kantonalen Anwaltsregister eintragen lassen. Für die anderen Anwältinnen und Anwälte gilt das GwG mit den dort vorgesehenen Aufsichts- und Sanktionsregelungen.

b. Vorgesehener Geltungsbereich und Sorgfaltspflichten

Erbringt eine Anwältin / ein Anwalt gewisse Tätigkeiten, soll dies die Anwendbarkeit der neu vorgesehenen Aufsicht und Sorgfaltspflichten auslösen. Es handelt sich um die folgenden Tätigkeiten:

Gemäss VE-BGFA für in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte	Gemäss VE-GwG für nicht in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte (als Beraterinnen und Berater)
<u>Geltungsbereich:</u> Vorbereitung oder Durchführung eines Geschäfts für Rechnung und im Namen einer Klientin oder eines Klienten im Zusammenhang mit: I dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks; II der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;	<u>Geltungsbereich:</u> Vorbereitung oder Durchführung eines Geschäfts für Rechnung und im Namen einer Klientin oder eines Klienten im Zusammenhang mit: I dem Verkauf oder Kauf eines Grundstücks; II der Gründung oder Errichtung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; III der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts;

Gemäss VE-BGFA für in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte	Gemäss VE-GwG für nicht in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte (als Beraterinnen und Berater)
III der Führung oder Verwaltung einer Gesellschaft, einer Stiftung oder eines Trusts; IV der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft; V dem Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft; VI der Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust; VII dem Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung einer anderen Person.	IV der Organisation der Einlagen einer Gesellschaft; V dem Verkauf oder Kauf einer Gesellschaft. Berufsmässige Erbringung der folgenden Dienstleistungen für Klientinnen und Klienten: a. die Bereitstellung einer Adresse oder von Räumlichkeiten als Sitz für eine Gesellschaft, eine Stiftung oder einen Trust; b. das Handeln als Aktionärin oder Aktionär für Rechnung eines Dritten.
<u>Sorgfaltspflichten:</u> ▪ Überprüfung der Identität der Klientin oder des Klienten; ▪ Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person; ▪ Identifikation von Gegenstand und Zweck des Geschäfts; ▪ Dokumentationspflicht; ▪ Angemessene Organisation; ▪ Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht bei Ausführung einer Finanztransaktion, die nicht dem Berufsgeheimnis untersteht; ▪ Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat.	<u>Sorgfaltspflichten:</u> ▪ Überprüfung der Identität der Klientin oder des Klienten; ▪ Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person; ▪ Identifikation von Gegenstand und Zweck des Geschäfts; ▪ Dokumentationspflicht; ▪ Angemessene Organisation; ▪ Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht bei Ausführung einer Finanztransaktion, die nicht dem Berufsgeheimnis untersteht. ▪ Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat.

Folgende wichtige Punkte fallen auf:

Es bestehen Diskrepanzen zwischen den Katalogtätigkeiten gemäss VE-BGFA und dem VE-GwG. Diese Unterschiede werden zweifellos zu Unklarheiten und Inkonsistenzen in der Anwendung und Interpretation dieser Gesetze führen, was eine effektive Rechtsdurchsetzung erschweren wird.

Die Katalogtätigkeiten in Verbindung mit der gemäss dem erläuternden Bericht damit verbundenen Absicht führen zu einer nahezu grenzenlosen Unterstellung anwaltlicher Tätigkeit. Jede anwaltliche Tätigkeit, die auch nur einen schwachen Bezug zu den Katalogtätigkeiten aufweist, führt zu einer Unterstellung. Selbst eine reine Beratung kann bereits ausreichen. Dabei wird keine Beteiligung an einer Finanztransaktion vorausgesetzt. Betroffen ist nicht nur die rein wirtschaftsrechtliche Anwaltstätigkeit, sondern auch diejenige, bei der ein Bezug zu den

Katalogtätigkeiten nur inzident besteht. Beispiele hierfür sind Fälle, in denen bei der Willensvollstreckung der Nachlass von Aktiengesellschaften umfasst, oder wenn bei einem Prozessmandat die möglichen Auswirkungen eines Urteils auf eine Unternehmensgruppe analysiert werden und darauf gestützt mögliche Massnahmen erwogen werden. Unterstellt sind beispielsweise auch Scheidungsanwältinnen und –anwälte, die im Rahmen der von ihnen vermittelten Trennung der Eheleute Immobilien oder Anteile an Unternehmen untereinander oder auf Dritte übertragen.

Die Tätigkeit im Rahmen von Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren soll zwar ausdrücklich ausgenommen bleiben. Wie die daraus resultierende Abgrenzung von unterstellungspflichtigen Tätigkeiten von nicht unterstellungspflichtigen Tätigkeiten vorgenommen werden soll, ist jedoch unklar.

c. Vorgesehene Aufsichtslösung

Anwältinnen und Anwälte, die Katalogtätigkeiten erbringen, sollen einer besonderen geldwäschereibezogenen Aufsicht unterstehen. Es sind folgende Aufsichten vorgesehen:

Gemäss VE-BGFA für in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte	Gemäss VE-GwG für nicht in einem Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte als Beraterinnen und Berater
Bestehende kantonale Aufsichtsbehörden für Anwältinnen und Anwälte, die auch die Einhaltung der Sorgfaltspflichten überprüft.	Selbstregulierungsorganisationen (SRO), die die Einhaltung der Sorgfaltspflichten überprüfen.
Die Anwältinnen und Anwälte können sich gegenüber der kantonalen Aufsichtsbehörde nicht auf das Berufsgeheimnis berufen.	Die SRO müssen die Kontrollen durch Anwältinnen und Anwälte durchführen lassen. Für den notwendigen Informationsaustausch ist auch hier das Berufsgeheimnis aufgehoben.
Öffentliches Recht wie bereits heute	Das Handeln der SRO soll neu Verwaltungshandeln darstellen (heute stellt es privatrechtliches Handeln dar) und sie sollen Verfügungen i.S.v. Art. 5 VwVG erlassen, die beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sein werden.
Die kantonale Aufsichtsbehörde kann bei Verstössen Massnahmen und Sanktionen (Busse) erlassen.	Die SRO sollen nur die Kompetenz haben, bei Verstössen Massnahmen zu deren Behebung zu verfügen. Sanktionen (Bussen) sollen in einem separaten Verfahren durch das EFD erlassen werden.
Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat	Konkretisierung der Sorgfaltspflichten durch den Bundesrat für Anwältinnen und Anwälte als Berater und durch FINMA für Anwältinnen und Anwälte als Finanzintermediäre

Folgende wichtige Punkte fallen auf:

Es ist vorgesehen, zwei separate Aufsichtsorganisationen einzurichten: Eine für die in einem Anwaltsregister eingetragenen und dem BGFA unterstehenden Anwältinnen und Anwälte (kantonale Anwaltsaufsichtsbehörde) und eine für Anwältinnen und Anwälte ohne Registereintrag (SRO). Anwältinnen und Anwälte, die im Rahmen ihrer Beratung finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen, unterstehen bereits heute dem Geldwäschereigesetz (GwG) und der SRO-Aufsicht, was auch weiterhin so bleiben soll.

Aus den zukünftig möglichen sechs Kategorien anwaltlicher Tätigkeit (Prozessführung, VE-BGFA-Katalogtätigkeiten, VE-GwG-Katalogtätigkeiten, Beratung ohne Bezug zu einer Katalogtätigkeit, finanzintermediäre Tätigkeiten akzessorischer Art, finanzintermediäre Tätigkeiten berufstypischer Art) ergibt sich eine komplizierte Aufsichtslandschaft. Jede Anwältin / jeder Anwalt muss bei jeder Handlung prüfen, ob sie / er einer Aufsicht untersteht und, falls ja, welcher. Für ein einziges Mandat können für unterschiedliche Tätigkeiten unterschiedliche Aufsichten zuständig sein, was sich zudem von Zeit zu Zeit auch wieder ändern kann. Eine Übersicht finden Sie im Anhang A.

Mit der Aufsicht im BGFA-Bereich werden somit 26 kantonale Aufsichtsbehörden beauftragt. Diese kantonalen Aufsichtsbehörden werden innerhalb kürzester Zeit die für ihre neue geldwäschereibezogene Aufsichtstätigkeit notwendigen Ressourcen und Kompetenzen aufbauen müssen. Es ist hervorzuheben, dass ohne Notwendigkeit auf die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen der SRO verzichtet wird. Der Entzug der Sanktionskompetenz von den SRO führt zu einer Doppelspurigkeit bei möglichen Verstössen gegen die Sorgfaltspflichten, da sowohl Massnahmeverfahren der SRO als auch Sanktionsverfahren des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) durchgeführt werden können.

Darüber hinaus wird die Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nicht im Gesetz selbst geregelt, sondern an zwei verschiedene Behörden ohne Branchenerfahrung delegiert, nämlich den Bundesrat und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Dies könnte zu Herausforderungen, bei der Umsetzung und Durchsetzung dieser Pflichten führen insbesondere wegen regulatorisch unterschiedlichen Regelungen für gleiche Sachverhalte.

Die Verlagerung der Konkretisierung der Sorgfaltspflichten auf Verordnungsebene widerspricht dem Legalitätsprinzip. Die Konkretisierung gilt es auf Gesetzesstufe zu regeln. Es ist nicht opportun, den Sinngehalt einer Pflicht je nach Bedarf ausserhalb des demokratischen Willensprozesses definieren zu wollen (Black-Box). Der SAV lehnt dieses Ansinnen entschieden ab.

5.4.3 Keine Berücksichtigung von sich in der Anwaltspraxis ergebenden Problemen

Aufgrund von Art. 305bis StGB kann sich jede und jeder strafbar machen, der Vermögenswerte entgegennimmt, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen oder aus einem qualifizierten Steuervergehen herrühren. Strafbar machen kann sich insbesondere auch die Strafverteidigerin / der Strafverteidiger, die / der ein Honorar entgegennimmt, das aus deliktischen Vermögenswerten stammt. Wie dieses Risiko vermieden werden kann und trotzdem eine effektive Strafverteidigung sichergestellt bleibt, kann sich in der Praxis als schwer lösbares Problem erweisen. Lösbar wäre es allenfalls durch das sog. "Verteidigerprivileg", das bspw. seit 2021 in Deutschland gesetzlich verankert ist und beim Verteidigerhonorar Vorsatz als

Strafbarkeitsvoraussetzung vorsieht. Die Chance, hier Abhilfe zu schaffen, wird vom Vernehmlassungsentwurf verpasst.

5.4.4 Lücken in der vorgesehenen neuen Regulierung

a. Allgemein

Die Vernehmlassungsvorlage enthält einige wesentliche Lücken in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Es erstaunt, dass offensichtliche Lücken unbeachtet blieben, die dazu führen, dass gewisse risikobehaftete Tätigkeiten keiner Aufsicht / keinen Sorgfaltspflichten unterstehen. Es fallen insbesondere die beiden folgenden Lücken auf.

b. Notare

Anwältinnen und Anwälte sollen gemäss VE-BGFA für ihre anwaltliche Tätigkeit einer kantonalen Aufsicht unterstellt werden. Demgegenüber sollen Notarinnen und Notare nur dem GwG als Beraterinnen und Berater bzw. als Finanzintermediäre unterstehen und durch die SROs beaufsichtigt werden. Das führt zu einer nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung. Hinzu kommt eine unklare Unterstellungsordnung für Anwältinnen und Anwälte, die zugleich als Notarinnen und Notare tätig sind. Diese müssten für ihre Tätigkeit zwei Aufsichtsregelungen folgen, was zu Abgrenzungsproblemen führen würde.

c. Ämter und Behörden

Überall, wo über Vermögenswerte verfügt wird, besteht auch ein Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Dessen ungeachtet sind bisher staatliche Behörden, die selbst direkt in Vermögensverfügungen involviert sind, von Sorgfaltspflichten, wie sie für Finanzintermediäre und Händler bereits gelten und für Berater gelten sollen, verschont geblieben. Diese Schonung erstaunt. So wird bspw. die Anfälligkeit des Immobiliensektors für Geldwäscherei immer wieder herausgestrichen. Dass vor allem Betreibungsämter bei der Zwangsverwertung von Grundstücken regelmässig über erhebliche Vermögenswerte verfügen, ohne dass irgendwelche Sorgfaltspflichten zu beachten sind (ausgenommen die Beschränkung von Beträgen, die bar bezahlt werden dürfen) erstaunt daher. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso diese offensichtliche Lücke offenbleiben soll, während an anderen Orten mit viel Aufwand impraktikable und unangemessene Vorschläge gemacht werden.

Es scheint untergegangen zu sein, dass auch staatliche Behörden, ob gewollt oder nicht, Hand zur Geldwäscherei bieten können. Dieses Bewusstsein scheint momentan völlig zu fehlen. Gepaart mit dem kompletten Fehlen von Sorgfaltspflichten müssen behördliche Vermögensverfügungen als besonders anfällig für Geldwäscherei betrachtet werden.

6. Schlussbemerkungen

Der SAV anerkennt, dass es ein Ziel sein kann und soll, das Ansehen der Schweiz für ihre Massnahmen gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung weiter zu stärken. Er hat auch Verständnis dafür, dass die Umsetzung der Empfehlungen der FATF diesem Ziel dient. Daher besteht bei der Umsetzung von Massnahmen, die den FATF-Empfehlungen nachkommen, nach Auffassung des SAV durchaus Raum für einen gewissen "Swiss Finish", der seinerseits, und das ist letztlich entscheidend, die Hürden der demokratischen Legitimation in der Schweiz nimmt. Dazu gehört insbesondere ein risikobasierter Ansatz, wenn es um die Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten unter die geldwäschereirechtlich konzipierten Sorgfaltspflichten und unter ein

entsprechendes Kontroll- und Sanktionsregime geht. Zudem geht es um die konkreten Regeln, welche dazu dienen, das Berufsgeheimnis der Anwältinnen und Anwälte als Errungenschaft des schweizerischen Rechtsstaates möglichst kompromisslos zu schützen.

Die Schweiz hat ihre Aufgaben bisher gut gelöst. Davon zeugen die Verbesserungen in den unser Land betreffenden Länderberichten der FATF. Beim Bedürfnis, hier noch weitere Optimierungen zu erreichen, darf nicht aus den Augen verloren werden, dass allein die wortlautgetreue Umsetzung von Empfehlungen im nationalen Gesetz für sich keine Gewähr eines wirksamen Abwehrdispositivs gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bietet. Es geht am Ende um die konkrete Umsetzung einer gesetzlichen Rahmenordnung, über die sich die Länderberichte aus verständlichen Gründen eher ausschweigen. Der Verlass auf gesetztes Recht allein genügt nicht. Interessant im Vergleich dazu ist die Einschätzung des Basel Institute on Governance (Basel AML Index 2023: 12th Public Edition: index.baselgovernance.org)¹, welches die Schweiz in ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung weltweit auf Rang 130 von 152 (der Beste: Island) platziert, wobei Rang 1 der Schlechteste ist. Damit liegt die Schweiz auch europäisch weit vorne.

Wir unterbreiten Ihnen im Anhang B einen Vergleich der Schweiz mit den Europäischen Staaten hinsichtlich der Umsetzung der FATF-Empfehlungen. Dort fällt auf, dass die Schweiz von der FATF für ihre Bekämpfungsmassnahmen nach bereits geltendem Recht als largely compliant (LC) eingestuft wird, wobei sie nicht das Gesetzesmodell der EU übernommen hat, sondern eine eigene Regulierung (Kombination von GwG und Strafrecht) kennt. Bezüglich des Kontrollregimes unter dem GwG ist die Schweiz obendrein im Vergleich zu anderen Staaten vorbildlich (Vgl. Anhang B). Dass es hier keine Beurteilung als FC (fully compliant) gibt, kann sich nur daraus erklären, dass dem GwG bisher nicht alle Anwältinnen und Anwälte (sondern eben nur jene, die als Finanzintermediäre tätig sind) unterstehen. Ob dies aber eine an den Zielsetzungen einer wirksamen Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung gemessen wesentliche Lücke ist, wird nicht erörtert, insbesondere auch nicht unter Einbezug der uneingeschränkten Unterstellung der Anwaltschaft unter die strafrechtlichen (und berufsrechtlichen) Sanktionen, wenn im Einzelfall die Beteiligung an geldwäschereirechtlich problematischen Transaktionen anfällt.

¹ Der Basler AML-Index wird entwickelt und gepflegt vom dem Internationalen Zentrum für Vermögensrückgewinnung (ICAR) am Basler Institut für Gouvernanz. ICAR erhält von der Regierung von Jersey, dem Fürstentum Liechtenstein, der Norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (Norad), der Schweizer Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem UK Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) und dem britischen Innenministerium finanzielle Unterstützung.

Das Herzstück des Basler AML-Index ist eine Rangliste der weltweiten Rechtsordnungen nach ihren Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (ML/TF-Risiken). Die Rangliste basiert auf einem zusammengesetzten Index von 18 Indikatoren für ML/TF-Risiken in fünf Bereichen:

1. Qualität des AML / CFT-Rahmens
2. Bestechung und Korruption
3. Finanzielle Transparenz und Standards
4. Öffentliche Transparenz und Rechenschaftspflicht
5. Rechtliche und politische Risiken

7. Anträge

Gestützt auf diese Vernehmlassung erlaubt sich der SAV, für das weitere Vorgehen folgende **Anträge** zu stellen:

1. Das TJPG mit den vorgeschlagenen Anpassungen des OR, des Revisionsaufsichtsgesetzes, des StGB, des Gesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes sowie des Steueramtshilfegesetzes sollen mit einer zusätzlichen Regelung zum öffentlichen Glauben des Transparenzregisters dem Parlament zugeleitet und rasch erlassen werden.
2. Die Vernehmlassungsentwürfe zum VE-BGFA und VE-GwG mit dazugehörigen Anpassungen anderer Gesetze sollen zurückgenommen werden, um die Anliegen der Unterstellung von Beraterinnen und Beratern und von Anwältinnen und Anwälten in verbesserten Vorlagen dem Parlament zuzuleiten, wobei der SAV bereit ist, Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten und zusammen mit anderen betroffenen Vernehmlassungsadressaten, insbesondere mit dem Notarenverband, an den erforderlichen Arbeiten mitzuwirken.

Der Schweizerische Anwaltsverband dankt Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Präsident SAV
Matthias Miescher



Generalsekretär SAV
René Rall



Übersicht über die gemäss Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Aufsichtslandschaft

Personenkategorie	Aufsicht
Im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die Dienstleistungen im Rahmen von Gerichts-, Straf-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren erbringen.	Anwaltsrechtliche Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden
Im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit den neu vorgesehenen Katalogtätigkeiten gemäss VE-BGFA erbringen.	Anwaltsrechtliche Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden Geldwäschereibezogene Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden
Im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die berufstypische finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Anwaltsrechtliche Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden
Im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die akzessorische finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Anwaltsrechtliche Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO
Im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die (i) Dienstleistungen im Zusammenhang mit den neu vorgesehenen Katalogtätigkeiten gemäss VE-BGFA und (ii) akzessorische finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Anwaltsrechtliche Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden Geldwäschereibezogene Aufsicht durch kantonale Aufsichtsbehörden Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO
Nicht im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit den neu vorgesehenen Katalogtätigkeiten gemäss VE-GwG erbringen.	Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO
Nicht im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die berufstypische finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Keine
Nicht im Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte, die akzessorische finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO
Personen, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit den neu	Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO

Personenkategorie	Aufsicht
vorgesehenen Katalogtätigkeiten gemäss VE-GwG erbringen.	
Personen, die finanzintermediäre Tätigkeiten erbringen.	Geldwäschereibezogene Aufsicht durch SRO

Anhang B

Übersicht über FATF-Beurteilungen zu einigen EU/EFTA-Staaten, dem UK und der USA

Staat	Generelles	R 22 - DNFBPs : Customer due diligence	R 23 - DNFBPs: Other measures	R 28 : Regulation and supervision of DNFBPs
Deutschland	Der Länderbericht zu Deutschland stammt von 2022. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde Deutschland als nicht konform mit R 22, 23 und 28 eingestuft.	<u>Weitgehend konform:</u> Das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) richtet sich hauptsächlich an "Verpflichtete", eine Gruppe, die in den letzten Jahren immer weiter ausgedehnt wurde und nun auch verschiedene rechts- und wirtschaftsberatende Berufe umfasst. Rechtsanwälte, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte und Notare gelten als Verpflichtete, wenn sie in Ausübung ihres Berufs bestimmte Geschäfte für ihre Klienten planen oder durchführen. Dazu gehören Immobilienkauf, Vermögensverwaltung, Kontoeröffnung oder -verwaltung, Beschaffung von Mitteln für die Gründung oder Verwaltung von Gesellschaften und die Gründung oder Verwaltung von Treuhandgesellschaften. Sie werden auch vom GwG erfasst, wenn sie Finanz- oder Immobilientransaktionen im Namen ihrer Klienten durchführen oder Beratung in strategischen oder steuerlichen Fragen anbieten.	<u>Konform</u> Sie sind nicht zur Erstattung einer Verdachtsmeldung Meldung gegenüber der FIU verpflichtet, wenn sich der meldepflichtige Sachverhalt auf Informationen bezieht, die sie im Rahmen von Tätigkeiten der Rechtsberatung oder Prozessvertretung erhalten haben. Deutschland hat den Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung seit dem früheren Länderbericht eingeschränkt, und die Ausnahmeregelung in ihrer gesetzlichen Form entspricht dem deutschen Konzept des anwaltlichen Berufsgeheimnisses.	<u>Weitgehend konform:</u> Die für die Durchführung des dt. GwG zuständige Aufsichtsbehörde sind u.a. für Rechtsanwälte und Kammerrechtsbeistände die jeweils örtlich zuständige Rechtsanwaltskammer.
Frankreich	Der Länderbericht zu Italien stammt von 2022. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde Italien als teilweise konform mit R 22, 23 und nicht konform mit R 28 eingestuft.	<u>Weitgehend konform:</u> Anwältinnen und Anwälte sowie Notarinnen und Notare unterstehen den Bestimmungen des französischen Währungs- und Finanzgesetzes, wenn sie sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit im Namen und für Rechnung ihrer Klientinnen und Klienten an Finanz- oder Immobilientransaktionen beteiligen, wenn sie ihren Klientinnen und Klienten bei der Vorbereitung oder Durchführung von Transaktionen im Sinne von	<u>Weitgehend konform:</u> Unterstellte Personen müssen Sorgfaltspflichten gegenüber Klientinnen und Klienten erfüllen. Sie müssen verdächtige Transaktionen genauso melden wie Finanzintermediäre. Anwältinnen und Anwälte müssen ihren Verdacht jedoch nicht der Behörde (TRACFIN), sondern dem Vorsitzenden der Anwaltskammer, bei der sie eingetragen sind, melden. Ferner müssen Anwälte keine Informationen übermitteln,	<u>Weitgehend konform:</u> Wirtschaftsprüfer, Notare, Rechtsanwälte, Gerichtsvollzieher und gerichtlich bestellte Versteigerer unterliegen der Kontrolle und Aufsicht ihrer jeweiligen beruflichen Selbstregulierungsorganisation oder einer unabhängigen Behörde

		R22.1(d) behilflich sind, vorbereiten oder durchführen.	wenn ihre Tätigkeit mit einem Gerichtsverfahren verbunden ist oder wenn sie eine Rechtsberatung erbringen, da diese dann unter das Berufsgeheimnis fällt.	
Italien	Der Länderbericht zu Italien stammt von 2016. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde Italien als nicht konform mit R 22, 23 und 28 eingestuft.	<u>Weitgehend konform:</u> Für Freiberufler (Anwälte, Notare, Buchhalter) schreibt das AML-Gesetz vor, dass die CDD die gesamte Bandbreite der vom FATF-Standard definierten Umstände abdecken muss. Italien hat die im AML-Gesetz enthaltenen Präventivmassnahmen für CDD, Aufzeichnungen, neue Technologien und den Rückgriff auf Dritte auf alle Kategorien von DNFBP ausgeweitet.	<u>Weitgehend konform:</u> Italien hat die im AML-Gesetz enthaltenen Präventivmassnahmen für die Meldung verdächtiger Transaktionen, Hochrisikobereiche, interne Kontrollen sowie Hinweise und Vertraulichkeit auch auf DNFBP ausgedehnt; es gibt jedoch keine sekundären Vorschriften für DNFBP zu internen Kontrollanforderungen, so dass die begrenzten Anforderungen, die es gibt, nur Schulungen für bestimmte DNFBP zur Meldung verdächtiger Transaktionen vorschreiben. Darüber hinaus sind DNFBP nicht ausdrücklich verpflichtet, Verdachtsfälle im Zusammenhang mit Vortaten im Zusammenhang mit Geldwäsche zu melden.	<u>Weitgehend konform:</u> Anwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer und Buchhalter müssen sich an Register der Consigli dell'Ordine und anderen Aufsichtsbehörden anschliessen und müssen ein "tadelloses Verhalten" aufweisen. Die Berufsverbände überwachen das Verhalten ihrer Mitglieder in Bezug auf Gesetzesverstösse und in Bezug auf ethische Fragen.
Irland	Der Länderbericht zu Irland stammt von 2017. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde Irland als teilweise konform mit R 22, 23 und nicht konform mit R 28 eingestuft.	<u>Teilweise konform:</u> "unabhängige Rechtsexperten", Wirtschaftsprüfer, externe Wirtschaftsprüfer und Steuerberater sind für die Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erfasst. In der Praxis üben Anwälte und Notare in Irland scheinbar jedoch keine der in R 22.1(d) der FATF-Empfehlungen genannten Tätigkeiten aus und wurden daher für die Zwecke dieser Studie nicht berücksichtigt.	<u>Weitgehend konform:</u> Ungenügend Informationen zu Anwälten	<u>Weitgehend konform:</u> Alle DNFBP haben eine zuständige Behörde oder eine Selbstregulierungsstelle beauftragt, die Einhaltung der AML/CFT-Anforderungen zu überwachen und sicherzustellen. Die Überwachung erfolgt durch Untersuchungsbeauftragte (Inspektoren) der Law Society of Ireland.
Luxemburg	Der Länderbericht zu Luxemburg stammt von 2023. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde Luxemburg als teilweise konform mit R 22, nicht	<u>Konform</u> Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer sind verpflichtet, die in R.10 aufgeführten CDD-Anforderungen zu erfüllen, wenn sie für ihre Mandanten Transaktionen vorbereiten oder durchführen, die alle in R.22.1(d)	<u>Konform</u> Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftsprüfer unterliegen denselben STR-Anforderungen wie FIs, wenn sie im Namen oder für einen Klienten eine Finanztransaktion durchführen, die sich auf die in R.22.1(d) beschriebenen	<u>Konform</u> Lawyers and other independent legal professionals are subject to AML/CFT compliance monitoring

	konform mit R 23 und R 28 eingestuft.	aufgeführten Tätigkeiten betreffen.	Tätigkeiten bezieht. <i>NB: ausgenommen von der Meldepflicht sind Anwälte im Bereich der Rechtsberatung und der Rechtsvertretung</i>	
Niederlande	Der Länderbericht zu den Niederlanden stammt von 2022. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde die Niederlande als teilweise konform mit R 22, R 23 und R 28 eingestuft.	<u>Weitgehend konform:</u> Bei der Vorbereitung oder Durchführung von Tätigkeiten für ihre Mandanten im Zusammenhang mit den R.22.1(d) genannten Tätigkeiten müssen Rechtsanwälte, Notare und andere selbständige Angehörige von Rechtsberufen sowie Wirtschaftsprüfer den Anforderungen in R.10 entsprechen	<u>Weitgehend konform:</u> Ungenügend Informationen zu Anwälten	<u>Weitgehend konform:</u> Ungenügend Informationen zu Anwälten
Österreich	Der Länderbericht zu Österreich stammt von 2016. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde.	<u>Teilweise konform:</u> Anwälte und Notare unterliegen gemäss der Rechtsanwaltsordnung beziehungsweise der Notariatsordnung der bei sogenannten «geldwäschegeneigten Geschäften» besonderen Identifizierungs-, Melde-, Aufbewahrungs- und sonstigen Sorgfaltspflichten. Zu diesen geldwäschegeneigten Geschäften gehören: Kauf oder Verkauf von Immobilien, Kauf oder Verkauf von Unternehmen, die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten, die Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten sowie Gründung, Betrieb, Verwaltung von Trusts, Gesellschaften, Stiftungen oder ähnlichen Strukturen einschliesslich der Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel	<u>Weitgehend konform:</u> Rechtsanwälte und Notare sind nicht verpflichtet, Verdachtsmomente zu melden, wenn sie Informationen, die sie von ihren Klienten im Rahmen der Rechtsberatung oder der Vertretung vor Gericht erfahren es sei denn, der Mandant hat die Rechtsberatung nachweislich zum Zwecke der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in Anspruch genommen.	<u>Teilweise konform:</u> Rechtsanwältinnen und -anwälte beziehungsweise die Notarinnen und Notare unterstehen betreffend die Einhaltung der genannten Pflichten der für sie zuständigen Rechtsanwalts- oder Notariatskammer. Stösst diese bei ihrer Überprüfung auf Tatsachen, die mit Geldwäscherei zusammenhängen, ist sie zur Verdachtsmeldung verpflichtet. Für den Fall von Verstössen gegen die Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche sind Disziplinarstrafen (Geldstrafen) vorgesehen.
Schweden	Der Länderbericht zu Österreich stammt von 2016. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Im dritten Bericht wurde die Niederlande als teilweise konform mit R 22, weitgehend konform mit R 23	<u>Weitgehend konform:</u> Ungenügend Informationen zu Anwälten	<u>Weitgehend konform:</u> Ungenügend Informationen zu Anwälten	<u>Weitgehend konform:</u> Anwälte werden durch die Sweden Bar Association überwacht. Überwachung vor Ort (angekündigt und unangekündigt)

	und nicht konform mit R 28 eingestuft.			
USA	Der Länderbericht zu den USA stammt von 2016. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. Bereits in der 3. Evaluationsrunde wurden die USA zu diesen 3 Punkten als nicht konform eingestuft. <i>NB: Darüber hinaus sind die USA zu R24 (transparency and beneficial ownership of legal persons) nicht conform. Im Follow-up report von 2020 wurden gewisse Fortschritte festgestellt, nicht aber im Zusammenhang mit den R22, 23 und 28.</i>	<u>Nicht konform</u> In den USA unterstehen Angehörige der von der FATF festgelegten Berufe ausserhalb des Finanzsektors keinen Sorgfaltspflichten. Insbesondere Anwältinnen und Anwälte oder Maklerinnen und Makler, die bei der Gründung einer Gesellschaft oder eines Trusts behilflich sind, unterliegen nicht der Sorgfaltspflicht zur Bekämpfung der Geldwäscherei, mit Ausnahme der Verpflichtungen, die sich aus Steuergesetzen und internationalen Wirtschaftssanktionsregelungen ergeben. Sie können bestimmte verdächtige Transaktionen freiwillig melden, sind aber nicht dazu verpflichtet.	<u>Nicht konform</u> Nur Kasinos und Händler von Edelmetallen und Edelsteinen fallen ausdrücklich unter Sorgfaltspflichten. Andere DNFBP sind nur in begrenztem Umfang erfasst.	<u>Nicht konform</u> Andere DNFBP unterliegen aufgrund ihrer begrenzten Verpflichtungen nur einer begrenzten Aufsicht. Dies ist ein grundlegendes Defizit
UK	Der Länderbericht zu UK stammt von 2018. Es handelt sich um die vierte Evaluationsrunde. In der dritten Evaluationsrunde, wurde die UK zu R22 als teilweise konform, bei R23 als weitgehend konform und bei R28 als teilweise konform eingestuft.	<u>Weitgehend konform:</u> Das Vereinigte Königreich unterstellt Angehörige juristischer Berufe («independent legal professionals»), Buchhalterinnen und Buchhalter sowie Dienstleisterinnen und Dienstleister für Trusts und Gesellschaften seinen Geldwäschereibestimmungen. Konkret sind Angehörige juristischer Berufe unterstellt, wenn sie juristische oder notarielle Dienstleistungen in Verbindung mit bestimmten Risikotransaktionen anbieten; die Liste der Risikotransaktionen stimmt vollständig mit derjenigen in Empfehlung 22 Buchstabe d der FATF überein.	<u>Weitgehend konform:</u> Alle DNFBP sind verpflichtet, die in der Empfehlung 20 einzuhalten: Rechtsanwälte, Notare, andere selbständige Juristen und Wirtschaftsprüfer - wenn sie im Namen eines Klienten oder für einen Klienten eine Finanztransaktion im Zusammenhang mit den in Kriterium 22.1(d) beschriebenen Tätigkeiten durchführen. Es gibt Ausnahmen für das Anwaltsgeheimnis.	<u>Konform:</u> Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, Notare und Immobilienmakler unterliegen den AML-Vorschriften und werden auf die Einhaltung dieser Anforderungen überwacht. Die Aufsichtsbehörden sind verpflichtet, die in ihrer Verantwortung stehenden Rechtsträger zu überwachen, einschließlich der Durchführung von Prüfungen vor Ort und ausserhalb des Unternehmens