



Juni 2022

Ergebnisbericht

Vernehmlassung zur «Verordnung des BAZG über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Bankedelmetallhandel»

Inhalt

1.	Ausgangslage	3
2.	Grundzüge der Vorlage.....	3
3.	Vernehmlassungsverfahren	4
3.1	Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen	4
3.2	Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln	4
4.	Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden.....	8

1. Ausgangslage

Am 19. März 2021 hat das Parlament die Revision des Geldwäschereigesetzes¹ (GwG) verabschiedet². Diese verbessert das Abwehrdispositiv der Schweiz zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und trägt den wichtigsten Empfehlungen des Länderberichts der Financial Action Task Force (FATF) über die Schweiz vom Dezember 2016³ Rechnung. Insgesamt wurden fünf Erlasse angepasst.

Neben der Geldwäschereiverordnung⁴ (GwV) werden die Handelsregisterverordnung (HRegV⁵), die Edelmetallkontrollverordnung⁶ (EMKV), die Verordnung über die Gebühren der Edelmetallkontrolle⁷ (GebV-EMK) und die Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei⁸ (MGwV) angepasst. Die Anpassungen und Ergänzungen dieser Rechtsgrundlagen erfolgen als Paket unter Federführung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF).

Mit der Übertragung der GwG-Aufsicht über Handelsprüfer und Gruppengesellschaften nach dem neuen Artikel 42^{bis} Edelmetallkontrollgesetz⁹ (EMKG) von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) an das dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG¹⁰) angegliederte Zentralamt für Edelmetallkontrolle (Zentralamt) geht die Kompetenz zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten nach dem 2. Kapitel des GwG von der FINMA an das BAZG über.

Gestützt auf Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe d E-GwG und auf Artikel 42^{ter} Absatz 4 E-EMKG erlässt das BAZG die vorliegende Verordnung über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Bankedelmetallhandel.

Damit die Praxis der FINMA zeitnah und nahtlos weitergeführt werden kann, wie dies in der Botschaft zur GwG-Revision gefordert wird, orientiert sich der Erlassentwurf sehr eng an der GwV-FINMA¹¹. Auf eine konzeptionell eigenständige Verordnung wurde verzichtet.

2. Grundzüge der Vorlage

Der gewerbsmässige Handel mit Bankedelmetallen ist eine dem GwG unterstellte Tätigkeit. Handelsprüfer, die diese Tätigkeit ausüben, gelten als Finanzintermediäre nach Artikel 2 GwG. Mit der Einführung des FINIG-Systems wurden sie dem gleichen Aufsichtsregime wie die Vermögensverwalter und die Trustees nach Artikel 17 Finanzinstitutsgesetz¹² (FINIG) unterstellt. Im Rahmen der GwG-Revision wurde entschieden, dass das Zentralamt neu die Bewilligungsbehörde sowie die Geldwäschereiaufsicht über die Handelsprüfer und Gruppengesellschaften, die mit Bankedelmetallen handeln, wahrnimmt. Dies wurde insbesondere von der Branche im Rahmen der Vernehmlassung zur GwG-Revision gefordert. Dazu wurden im Edelmetallkontrollgesetz die neuen Artikel 42^{bis} (zusätzliche Bewilligungspflicht für den Handel mit Bankedelmetallen) und Artikel 42^{ter} (Aufsicht über den Handel mit Bankedelmetallen) geschaffen. Die Erteilung sowie der Entzug der neu eingefügten zusätzlichen Bewilligung für den Handel mit

¹ SR 955.0

² BBl 2021 668

³ Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, Schweiz, Länderbericht 2016 (in Französisch und Englisch); www.sif.admin.ch > Finanzmarktpolitik und -strategie > Integrität des Finanzplatzes oder <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf>

⁴ SR 955.01

⁵ SR 221.411

⁶ SR 941.311

⁷ SR 941.319

⁸ SR 955.23

⁹ SR 941.31

¹⁰ Bis 31.12.2021: Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)

¹¹ SR 955.033.0

¹² SR 954.1.

Bankedelmetallen wird in der EMKV geregelt. Die neu dem Zentralamt auferlegte Aufsichtstätigkeit wurde zusammen mit den Sorgfaltspflichten in der zur Vernehmlassung gegebenen Amtsverordnung konkretisiert. Der neue Erlass orientiert sich dabei weitgehend an den bisher für die betroffenen Beaufsichtigten nach FINIG geltenden Bestimmungen.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1 Übersicht über die eingegangenen Stellungnahmen

Vom 1. Oktober 2021 bis zum 17. Januar 2022 ist zur neuen «Verordnung des BAZG über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Bankedelmetallhandel» eine Vernehmlassung nach Artikel 3 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes¹³ (VIG) durchgeführt worden.

Insgesamt sind 30 Stellungnahmen eingegangen. 24 Kantone, 3 politische Parteien, der gesamtschweizerische Dachverband der Städte und 3 gesamtschweizerische Wirtschaftsverbände. Neun Vernehmlassungsteilnehmende verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme¹⁴. Grundsätzlich wird das Vorhaben von allen Teilnehmenden begrüsst.

Die Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden findet sich im Anhang, für die detaillierten Stellungnahmen wird auf die Originalstellungnahmen verwiesen¹⁵. Der nachfolgende Bericht enthält eine Zusammenfassung der eingereichten Stellungnahmen.

3.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 Geltungsbereich

Der Verband ASFCMP merkt an, dass das von Handelsprüfern verarbeitete und gehandelte Schmelzgut nicht ausschliesslich an- oder verkauft wird, sondern auch andere Geschäftsfälle wie z. B. *toll refining* vorkommen. Um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten sowie Lücken zu vermeiden, sei Artikel 2 so zu erweitern, dass auch die anderen Geschäftsfälle unter den Geltungsbereich der Verordnung fallen. In der Praxis verstehen die Handelsprüfer, die mit Bankedelmetallen handeln, den Geltungsbereich des GwG bereits heute über den An- und Verkauf hinaus.

Artikel 6 Erforderliche Angaben

Der Kanton ZH merkt an, dass eine eindeutige Identifikation von natürlichen Personen mit diesen Vorgaben nicht möglich sei. Da gemäss Artikel 10 Absatz 2 GwV-BAZG eine Kopie des vorgelegten Identifikationsdokuments zu den Akten genommen wird, schlägt der Kanton ZH vor, Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a GwV-BAZG um die Angaben zu Geburtsort und -land sowie um die Nummer des verwendeten Identifikationsdokuments zu ergänzen.

Artikel 12 Verzicht auf die Echtheitsbestätigung und Fehlen der Identifizierungsdokumente

Der Kanton ZH befürchtet, dass das Vorsehen der Möglichkeit des Verzichts auf eine Echtheitsbestätigung nach eigenem Gutdünken die umfangreichen Anforderungen des vorangehenden Artikels 11 GwV-BAZG zur Echtheitsbestätigung zunichtemache. Sie führe zu Rechtsunsicherheit und schaffe erhebliches Missbrauchspotenzial. Der Kanton Zürich schlägt daher die Streichung von Artikel 12 Absatz 1 vor.

¹³ SR 172.061

¹⁴ Kantone GL, UR, GR, BL, SG, ZG, Schweizerischer Städteverband, Arbeitgeberverband und Centre Patronal

¹⁵ [Abgeschlossene Vernehmlassungen - 2021 \(admin.ch\)](#)

Artikel 17 Grundsatz

Der Kanton TI hat einen redaktionellen Hinweis (Korrektur Satzzeichen) in der italienischen Version angebracht.

Artikel 20 Grundsatz

Der ASFCMP schlägt vor, dass Absatz 1 Buchstabe d im Sinne der von ihm vorgeschlagenen Änderung von Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe c angepasst wird.

Artikel 21 Erforderliche Angaben

Entsprechend den Anmerkungen zu Artikel 6 GwV-BAZG schlägt der Kanton ZH in Konsequenz vor, auch Artikel 21 Absatz 1 GwV-BAZG um die Angaben zu Geburtsort und -land sowie die Nummer des verwendeten Identifikationsdokuments zu ergänzen und die Kopie eines Identifikationsdokuments zu den Akten zu nehmen.

Artikel 30 Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken

Der Kanton ZH beantragt im Absatz 3 die Ergänzung, dass als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko auch die unter Artikel 20 Absatz 3 GwV-BAZG genannten Fälle verstanden werden, bei denen Verdachtsmomente für eine mögliche Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung bestehen. Der ASFCMP merkt an, dass diese von Artikel 13 Absatz 2 GwV-FINMA inspirierte Bestimmung dem Geschäftsmodell der Handelsprüfer zu wenig Rechnung trage, denn das Geschäftsmodell der Banken sei von dem der Handelsprüfer zu unterscheiden. Da die Kundschaft der Handelsprüfer hauptsächlich aus juristischen Personen und Minenunternehmen mit Sitz im Ausland sowie weiteren, in der Industrie tätigen Unternehmen bestehe, müsse diese Bestimmung wie folgt geändert werden:

- Absatz 2 Buchstabe c: Das Fehlen eines persönlichen Kontaktes sei bei den auf internationaler Ebene operierenden Handelsprüfern durchaus üblich. Die Geschäftsabwicklung finde nicht mit den Aktionären einer juristischen Person statt, sondern vielmehr mit dazu verantwortlichen Vertretern oder Angestellten derselben.
- Der ASFCMP schlägt einen neuen Buchstaben d zu Absatz 2 vor, in welchem die Bestimmung von Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d GwV-FINMA übernommen wird. Die Erwähnung der Art der Dienstleistungen und Produkte sei relevant.
- Absatz 2 Buchstaben d und f: Handelsprüfer handeln mit bedeutenden Volumina an Edelmetallen. Ein Kriterium der Höhe der eingebrachten Vermögenswerte bzw. der Höhe deren Zu- und Abflüsse wäre dabei stets erfüllt, die Bestimmungen würden ihr Ziel damit verfehlen. Diese Höhe hinge von der jährlichen Produktion der jeweiligen Gegenpartei ab. Entsprechend sei das Kriterium des unüblichen Charakters angebracht.
- Die in Absatz 6 erwähnten Bezüge zu den Bestimmungen im Artikel sind bei Übernahme der Vorschläge des ASFCMP entsprechend anzupassen.

Artikel 31 Transaktionen mit erhöhten Risiken

Sofern die vom ASFCMP vorgeschlagene Terminologie in Artikel 30 Absatz 2 übernommen wird, müsste diese in Konsequenz auch in Artikel 31 Absatz 2 übernommen werden.

Desgleichen zum Antrag bei Artikel 30 Absatz 3 beantragt der Kanton ZH, dass der Artikel 31 Absatz 3 um die Transaktionen mit erhöhtem Risiko nach Artikel 13 Absatz 3 und 22 Absatz 2 GwV-BAZG, bei denen Verdachtsmomente für eine mögliche Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung bestehen, zu ergänzen sei.

Gemäss ASFCMP sei Absatz 3 an das besondere Geschäftsmodell der Handelsprüfer anzupassen und zweckdienliche Kriterien, wie die Modalitäten der Beförderung oder die Logistik bei physischen Goldlieferungen, aufzunehmen. In der Praxis würde eine Schwelle von 100 000 Franken systematisch erreicht. Zudem sei Absatz 3 um die Transaktionen mit erhöhten Risiken gemäss Artikel 14 Absatz 3 GwV-FINMA zu ergänzen.

Artikel 32 Zusätzliche Abklärungen bei erhöhten Risiken

Der Kanton ZH hält die in Absatz 2 verwendete Formulierung «je nach den Umständen» für zu unverbindlich. Es wird beantragt, die Formulierung durch «abzuklären ist namentlich» zu ersetzen.

Um der Kundenstruktur der Handelsprüfer besser Rechnung zu tragen, beantragt der ASFCMP, den Begriff der «am Unternehmen oder an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Person» durch den Begriff «der an der Sitzgesellschaft oder an den Vermögenswerten berechtigten Person» zu ersetzen.

Artikel 33 Mittel der Abklärungen

Der Kanton ZH hält die in Absatz 1 verwendete Formulierung «je nach den Umständen» für zu unverbindlich. Es wird beantragt, die Formulierung durch «abzuklären ist namentlich» zu ersetzen.

Artikel 36 Verantwortung des obersten Geschäftsführungsorgans bei erhöhten Risiken

Der ASFCMP beantragt in Absatz 2 das Ersetzen des Begriffs «Vermögensverwaltungsgeschäft» durch den Begriff «Handel mit Bankedelmetallen».

Artikel 37 Überwachung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen

Der ASFCMP kritisiert das verlangte informatikgestützte System zur Identifizierung und Überwachung von Transaktionen mit erhöhten Risiken. Eine solche Vorgabe sei ungeeignet, um den unterschiedlichen Risiken der heterogenen Kundenstruktur der Handelsprüfer gerecht zu werden. Eine individuelle Risikoprüfung sei deshalb angemessener und genüge den Anforderungen. Demgegenüber würde Artikel 20 Absatz 2 GwV-FINMA ein solches informatikgestütztes System nur für Banken und Wertpapierhäuser verlangen, die sehr stark reguliert sind und im Gegensatz zu den Handelsprüfern besonders viele Geschäftsbeziehungen und Transaktionen zu überwachen haben (Massengeschäft). Folglich verlangt der ASFCMP eine Umformulierung der Absätze 1 und 3 sowie die Streichung der Absätze 2, 4 und 5.

Artikel 39 Abbruch der Geschäftsbeziehung

Der ASFCMP beantragt im Falle des Rückzugs bedeutender Vermögenswerte beim Abbruch einer zweifelhaften Geschäftsbeziehung den Umstand zu berücksichtigen, dass die betroffenen Vermögenswerte physisch geliefert werden und daher entsprechend auf die Dokumentation des bedeutenden physischen Rückzugs von Bankedelmetallen abzustellen ist.

Artikel 42 Weitere Aufgaben der Geldwäschereifachstelle

Der ASFCMP beantragt, dass bei Übernahme der von ihm vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 37 auch Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe b entsprechend anzupassen sei.

Artikel 44 Interne Weisungen

Der ASFCMP beantragt, dass bei Übernahme der von ihm vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 30 Absatz 2 Buchstaben e und f (neue Bestimmung) auch Artikel 44 Absatz 2 Buchstabe i entsprechend anzupassen sei.

Im Weiteren fordert der ASFCMP, dass Absatz 2 Buchstabe i sich auf Artikel 30 Absatz 2 Buchstaben d und e (Höhe der eingebrachten Vermögenswerte bzw. deren Zu- und Abflüsse) beziehen soll. Darauf könne verzichtet werden, wenn dem Vorschlag des ASFCMP betreffend Präzisierung von Artikel 30 Absatz 2 Buchstaben e und f gefolgt werde.

Zudem seien Absatz 2 Buchstaben i und j entsprechend der vorgeschlagenen Änderung in Artikel 31 Absatz 3 anzupassen und der unübliche Charakter zu präzisieren.

Artikel 47 Globale Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken

Der ASFCMP merkt an, dass der Begriff des Handelsprüfers international nicht bekannt sei, und die Terminologie in den Absätzen 1 und 4 entsprechend anzupassen sei.

Weiter weist der ASFCMP auf den eB zu Artikel 47, wonach im vorliegenden Artikel auf die Aufnahme der Bestimmung des zweiten Teils von Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a GwV-FINMA *«nicht erforderlich ist eine zentrale Datenbank der Vertragsparteien und der wirtschaftlich berechtigten Person auf Gruppenebene oder ein zentraler Zugang der internen Überwachungsorgane der Gruppe zu lokalen Datenbanken»* aus Gründen der Opportunität verzichtet wird. Um jegliche Zweifel auszuräumen, beantragt der ASFCMP die Aufnahme der Ergänzung in Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe a.

Artikel 52 Modalitäten

Der ASFCMP beantragt, dass in Absatz 2 der Begriff «organe de surveillance» durch das zuständige Zentralamt ersetzt wird (*Anm: in DE/IT wurde bereits der Begriff «Zentralamt» verwendet, betrifft nur FR-Version*).

Im Weiteren bemerkt der ASFCMP, dass der Umfang der Berichterstattung in Absatz 4 unklar sei und deshalb Präzisierungen erforderlich seien.

Artikel 53 Prüfung durch Prüfbeauftragte

Der ASFCMP beantragt die Aufnahme eines zusätzlichen Absatzes 5, in welchem festgehalten wird, dass das Zentralamt dafür verantwortlich sei, dass die Kosten für die Beauftragung Dritter angemessen sein müssen.

Artikel 55 Amtsgeheimnis (neuer Artikel)

Der ASFCMP beantragt in Anlehnung an Artikel 14 Absatz 4 FINMAG die Aufnahme eines zusätzlichen Artikels, der die Prüfbeauftragten dem Amtsgeheimnis unterstellt.

4. Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

Kantone

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
AG	Kanton Aargau, Regierungsrat
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden, Landammann und Standeskommission
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat
BE	Kanton Bern, Regierungsrat
BL	Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat
BS	Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat
FR	Canton de Fribourg, Conseil d'Etat
GE	République et canton de Genève, Conseil d'Etat
GL	Kanton Glarus, Finanzen und Gesundheit
GR	Kanton Graubünden, Departement für Finanzen und Gemeinden Graubünden
LU	Kanton Luzern, Regierungsrat
NE	République et canton de Neuchâtel, Conseil d'Etat
NW	Kanton Nidwalden, Landammann und Regierungsrat
OW	Kanton Obwalden, Landstatthalter
SG	Kanton St. Gallen, Regierung
SO	Kanton Solothurn, Regierungsrat
SZ	Kanton Schwyz, Regierungsrat
TG	Kanton Thurgau, Staatskanzlei
TI	Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di stato
UR	Kanton Uri, Finanzdirektion
VD	Canton de Vaud, Conseil d'Etat
VS	Canton du Valais, Conseil d'Etat
ZG	Kanton Zug, Regierungsrat
ZH	Kanton Zürich, Regierungsrat

In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
Grüne	Grüne Schweiz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Dachverbände Gemeinde, Städte und Berggebiete

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
SSV	Schweizerischer Städteverband

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Abkürzung	Genaue Bezeichnung
ASFCMP	Association Suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux
SAV	Arbeitgeberverband
CP	Centre Patronal