

per Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement
Generalsekretariat
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel, 17. Januar 2022

Vernehmlassung zu den Änderungen der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Sehr geehrte Damen und Herren

proFonds, Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz, vertritt gesamtschweizerisch die Interessen *gemeinnütziger Stiftungen und Vereine* aller Tätigkeits- und Finanzierungsformen. Dem Gemeinnützigkeitswesen kommt in der Schweiz sehr grosse Bedeutung zu. Gemeinnützige Stiftungen und Vereine üben im Interesse und zum Wohl der Allgemeinheit wichtige Funktionen aus, etwa in den Bereichen Soziales, Gesundheitswesen, Forschung und Wissenschaft, Bildung und Erziehung, Jugendförderung, Kunst, Kultur, Entwicklungshilfe etc.

Gerne machen wir von der Möglichkeit Gebrauch, zur Revision der Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwV) eine Vernehmlassung einzureichen (Art. 4 Abs. 1 Vernehmlassungsgesetz). Dabei beschränken wir uns auf die Änderungen der Bestimmungen im Vereinsrecht, da diese für diejenigen unserer Mitglieder, die die Rechtsform des Vereins aufweisen, von Bedeutung sind.

1. Vorbemerkung

proFonds begrüsst die Revision, soweit damit bezweckt wird, die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. proFonds setzt sich klar dafür ein, dass gemeinnützige Vereine nicht als Tarnmittel für kriminelle Aktivitäten gegründet oder nach ihrer Gründung dafür missbraucht werden. Entsprechend begrüssen wir gezielte Massnahmen, die einerseits den Missbrauch wirksam bekämpfen, andererseits die Freiheit der legal agierenden Organisationen gewährleisten. Daher befürwortet proFonds die Förderung der Transparenz im Vereinswesen, soweit sachliche Gründe dafür sprechen und keine unangebrachte Bürokratie und Administrativbelastung daraus folgen.

Der von der FATF vorgesehene und mit der Revision verfolgte risikobasierte Ansatz ist sehr begrüßenswert und muss als Leitsatz der vereinsrechtlichen Revisionsbestrebungen respektiert werden.

Fehlender risikobasierter Ansatz in der Vorlage

Gemäss Vernehmlassungsbericht zur Revision des GwG vom 1. Juni 2018 hat die FATF in ihrem Bericht erklärt, dass nicht alle NPOs einem hohen Risiko der Terrorismusfinanzierung ausgesetzt sind und nicht alle unter Empfehlung 8 fallen. Zum revidierten Standard gehöre somit neu ein risikobasierter Ansatz. Dies bedeute, dass die von einer Jurisdiktion auf nationaler Ebene ergriffenen Massnahmen auf die wichtigsten identifizierten Risiken bei den NPOs abzielen müssen.

Der Grundsatz des risikobasierten Ansatzes muss damit als Leitlinie für die gesamten Änderungen im Vereinsrecht dienen. Bedauerlicherweise wurde dieser in den vereinsrechtlichen Bestimmungen jedoch nicht umgesetzt. Dies hat proFonds bereits in der Vernehmlassung zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung beanstandet und vorgeschlagen, dass die Kriterien für eine Eintragungspflicht von Vereinen mit dem Erfordernis eines erhöhten Missbrauchsrisikos ergänzt werden.

Die gesetzliche Regelung, wonach Vereine zur Eintragung verpflichtet sind, wenn sie die Voraussetzungen gemäss Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB erfüllen, berücksichtigt den von der FATF vorgesehenen risikobasierten Ansatz nicht. Die Regelung gilt unabhängig von einer Risikoeinschätzung. Ein allfälliges Missbrauchsrisiko findet keine Berücksichtigung.

Diese generelle Eintragungspflicht wird einzig durch die Ausnahmebestimmung gemäss Art. 61 Abs. 2^{ter} ZGB relativiert. Zwar findet der risikobasierte Ansatz kein Niederschlag in der Grundnorm von Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB, aber immerhin ermöglicht die Ausnahmebestimmung eine gewisse Berücksichtigung des risikobasierten Ansatzes. Werden nun – wie im vorgelegten Verordnungsentwurf vorgesehen – keine Ausnahmen bestimmt, so führt dies unweigerlich dazu, dass der als Leitlinie vorgesehene Ansatz für Vereine keine Bedeutung mehr hat. Dies ist so nicht tragbar. Es liegt – einmal mehr – ein über das Ziel hinausschiessendes "Swiss Finish" vor.

Unverhältnismässiger Eingriff in die Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV

Wie proFonds bereits in der Vernehmlassung zur Revision des GwG ausgeführt hat, stellt eine allgemeine Eintragungspflicht einen unverhältnismässigen Eingriff in die verfassungsmässige Vereinigungsfreiheit ein. Dem erläuternden Bericht zur Revision des GwG vom 1. Juni 2018 ist hierzu folgendes zu entnehmen:

Insofern eine solche Massnahme ein unverhältnismässiger Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Vereinigungsfreiheit wäre, verzichtet die Vorlage auf die Einführung einer generellen Eintragungspflicht für alle Vereine. Die Eintragungspflicht wird auf Vereine begrenzt, die einem erhöhtem Risiko des Missbrauchs für Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei ausgesetzt sind, das

heisst solche, die hauptsächlich an der Sammlung oder Verteilung von Vermögenswerten zu karitativen Zwecken im Ausland beteiligt sind. Dadurch werden die Prävention, Erkennung und Repression von Missbrauch gefördert. Vereine, deren Risiko als erhöht eingestuft wird, werden gesamtschweizerisch erfasst.

Findet das erhöhte Missbrauchsrisiko durch die Regelung von praktikablen Ausnahmen auf Verordnungsebene keine Berücksichtigung, kommt die Regelung von Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 ZGB einer allgemeinen Eintragungspflicht für sämtliche Vereine mit einem hauptsächlichlichen Auslandsbezug gleich. Diese Gleichsetzung ist ausdrücklich abzulehnen. Denn bei dieser Gleichsetzung wäre auch bei Vereinen von einem erhöhten Missbrauchsrisiko auszugehen, die offenkundig keinem solchen Risiko ausgesetzt sind. Dies wäre völlig unverhältnismässig. Beispielsweise würden auch Vereine darunterfallen, die sich für Natur- oder Tierschutz in Nachbarländern einsetzen. Es kann aber nicht sein, dass auch solche Vereine erfasst werden. Bereits deshalb darf die Ausnahmebestimmung gemäss Art. 61 Abs. 2^{ter} ZGB nicht toter Buchstabe bleiben. Zum hauptsächlichlichen Auslandsbezug müssen weitere Risiko-Aspekte hinzukommen.

Ausnahmebestimmung gemäss Art. 61 Abs. 2^{ter} ZGB

Vor der aufgezeigten Wichtigkeit der Ausnahmeregelung (immerhin geht es um die Einhaltung verfassungsmässiger Grundsätze) ist es nicht nachvollziehbar, dass nun auf eine Ausnahmebestimmung verzichtet werden soll.

Das Argument, die geprüften Kriterien seien nicht praktikabel, überzeugt nicht und reicht nicht aus, eine die Vereinigungsfreiheit tangierende Regelung zu treffen. Zumal der Vorentwurf selbst Kriterien definiert hat, nach welchen ein allfälliges Missbrauchsrisiko zu beurteilen ist.

So sah Art. 61 Abs. 2^{quater} ZGB vor, dass der Bundesrat Vereine nach Art. 61 Abs. 2 Ziff. 3 insbesondere dann von der Eintragungspflicht ausnehmen kann, wenn sie aufgrund von **Höhe, Herkunft, Ziel** oder **Verwendungszweck** der gesammelten oder verteilten Vermögenswerte einem geringen Risiko des Missbrauchs für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung ausgesetzt sind.

Zwar ist Abs. 2^{quater} VE-ZGB gestrichen worden, dennoch können die darin genannten Kriterien für die Definition von Ausnahmen herangezogen werden.

So ist es zwar –wie im Vernehmlassungsbericht zur Revision der GwV vom 1. Oktober 2021 dargelegt – zutreffend, dass die Vermögenswerte "hauptsächlich" im Ausland gesammelt oder verteilt werden müssen, damit eine Eintragungspflicht besteht. Da das Kriterium "hauptsächlich" jedoch im Verhältnis zum Vereinsvermögen zu beurteilen ist, kann es sein, dass Vereine trotz dem Sammeln oder Verteilen von geringen Beträgen im Ausland in den Anwendungsbe- reich fallen. Diese nun mit einer Eintragungspflicht zusätzlich zu belasten, erscheint im Hinblick auf die ratio legis nicht erforderlich. Es sollte eine Bagatellgrenze definiert werden.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft führt eine Liste mit gegenwärtig bestehenden Sanktionen gegen bestimmte Länder, Personen und Organisationen. Gestützt auf diese Liste könnte eine sachdienliche Eingrenzung des Auslandsbezugs vor-

genommen werden. Stammen die gesammelten Vermögenswerte hauptsächlich aus diesen Ländern oder werden sie hauptsächlich in diesen Ländern verteilt, ist eine Eintragungspflicht mit Blick auf das Missbrauchsrisiko gerechtfertigt. Eine politisch heikle Deklaration, wie im Vernehmlassungsbericht angeführt, würde damit auch nicht erfolgen.

Auch der Verwendungszweck ist mit Blick auf den risikobasierten Ansatz zu berücksichtigen. So wurde im Vernehmlassungsbericht zur Revision des GwG vom 1. Juni 2018 unter Verweis auf den Länderbericht der FATF ausgeführt, dass insbesondere NPOs, die Dienstleistungen (Service Activities) in Konfliktgebieten erbringen, wo dschihadistische und islamistisch-nationalistische oder ethnonationalistische Terrorstrukturen operieren und die Gefahr von Terrorakten konkret und erheblich ist, als gefährdet erscheinen. Werden die Gelder nicht in diesen Gebieten verteilt oder gesammelt oder werden in diesen Gebieten ausschliesslich zivile Projekte unterstützt, die diesen Terrorstrukturen nicht dienen, so kann von einem geringen Risiko ausgegangen werden. Eine Eintragungspflicht erscheint nicht erforderlich.

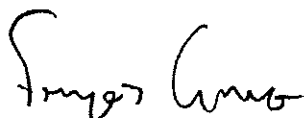
Es ist also sehr wohl möglich, taugliche Kriterien zu finden, um Ausnahmen zu definieren und den verfassungsmässigen Anforderungen gerecht zu werden.

Des Weiteren kann es nicht sein, dass die Definition von geeigneten Ausnahmekriterien den Vernehmlassungsteilnehmern auferlegt wird. Der Ordnungsgeber hat die erforderlichen Informationen und Kenntnisse im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, diese Kriterien sachdienlich und vor allem verfassungskonform sowie dem von der FATF vorgegebenen risikobasierten Ansatz entsprechend zu bestimmen.

proFonds erachtet die Formulierung einer praktikablen Ausnahmebestimmung für die Eintragungspflicht als zwingend erforderlich und ersucht den Ordnungsgeber daher, die geeigneten Kriterien bzw. konkreten Ausnahmen in die Verordnung aufzunehmen.

Wir danken Ihnen für die aufmerksame Prüfung unserer Standpunkte. Wir hoffen, dass unsere Anträge bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage Berücksichtigung finden. Für eine Vertiefung spezifischer Fragen steht proFonds jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
proFonds, Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz



François Geinoz
Präsident



Sebastian Rieger
Geschäftsstelle, Recht und Finanzen