

Die Defizite in der Geldwäschereiaufsicht des schweizerischen Anwaltssektors

Warum die Selbstregulierung der Anwaltschaft beim Kampf gegen Geldwäscherei zu wenig greift



Prof. Dr. iur. Nadja Capus, Neuenburg*



Dr. iur. Stefan Mbiyavanga, Rechtsanwalt, Bern**

I. Einleitung

Die Geldwäschereibekämpfung gehört seit den 1990er Jahren zu den zentralen Elementen der internationalen Finanzmarktregulierung. Ein Baustein des Anti-Geldwäschereidispositivs besteht in der Unterstellung von Anwältinnen und Anwälten unter das Geldwäschereigesetz (GwG)¹. Gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG ist das der Fall, sobald Anwälte als Finanzintermediäre auftreten, z.B. durch die berufsmässige Entgegennahme, Aufbewahrung oder Anlage von Vermögenswerten.² Dann sind auch sie den geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten unterstellt. Anders als Banken und Versicherungen unterstehen sie jedoch nicht der direkten Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), sondern einer privatrechtlich organisierten Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizer Notarenverbandes (SRO SAV/SNV).³ Dieses Modell ist international einzigartig und wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Befürworterinnen betonen dessen Praxisnähe und den Schutz des Berufsgeheimnisses; Kritiker hingegen verweisen auf strukturelle Defizite, mangelnde Transparenz und Interessenkonflikte.

* Prof. Dr. iur. Nadja Capus ist Professorin für Strafrecht und Strafprozessrecht der Universität Neuenburg.

** Dr. iur. Stefan Mbiyavanga ist Rechtsanwalt bei LENLAW in Bern.

1 Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorisfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0).

2 Vgl. FINMA, Rundschreiben 2011/1 «Tätigkeit als Finanzintermediär nach GwG», Ausführungen zur Geldwäschereiverordnung (GwV) vom 20.10.2011 (zit. FINMA-RS 2011/1), abrufbar unter <www.finma.ch> (zuletzt besucht am 27.10.2025) Rz. 117.

3 Michael Pfeifer/Philippe Spitz, Geldwäschereigesetz: Bin ich Finanzintermediär? – Voraussetzungen und Pflichten des Finanzintermediärs, BJM 2000 57 ff., 80; s. SRO SAV/SNV, Homepage, <https://sro-sav-snv.ch> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

Mit der jüngsten Revision des Geldwäschereigesetzes (GwG) wird die Anwaltschaft stärker in die Geldwäschereibekämpfung einbezogen: Neu fallen auch Beratertätigkeiten unter die Aufsicht der Selbstregulierungsorganisationen. Damit gewinnt die Qualität dieser Aufsicht an Bedeutung und sollte ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken, da sie ein Schlüsselfaktor einer guten Geldwäschereiabwehr ist. Der vorliegende Beitrag zeigt, wie fehlende Transparenz und strukturelle Defizite deren Wirksamkeit erheblich einschränken – und weshalb die Revision diese Schwächen verschärft, statt die Prävention nachhaltig zu stärken.

La récente révision de la Loi sur le blanchiment d'argent (LBA) intègre plus étroitement la profession d'avocat dans la lutte contre le blanchiment d'argent: désormais, certaines activités de conseil relèvent aussi de la surveillance des organismes d'autorégulation. La qualité de cette surveillance prend ainsi de l'importance et devrait se retrouver au centre de l'attention, car elle constitue un facteur clé d'une bonne prévention du blanchiment d'argent. La présente contribution montre que le manque de transparence et les déficits structurels en limitent fortement l'efficacité – et que la révision risque d'accentuer ces faiblesses plutôt que de renforcer durablement la prévention.

Die Schweiz hat sich im Rahmen der *Financial Action Task Force (FATF)* verpflichtet, deren Empfehlungen umzusetzen und ihre Präventionsinstrumente fortlaufend weiterzuentwickeln. In der letzten periodischen Länderprüfung wurde jedoch die Aufsicht über die sog. Designated Non-Financial Businesses and Professions (DNFBP) – darunter Anwältinnen und Anwälte – als unzureichend kritisiert. Die Kontrollen stützten sich dabei i.d.R. auf von den SRO erstellte Checklisten und Standardformulare ab und seien im Wesentlichen formaler Natur. Die qualitative Dimension komme dabei häufig zu kurz.⁴ Insbesondere sei der auf Risikoeinschätzung basierende Kontrollaufwand der SRO generell unangemessen, denn diese würden zwar die Risiken bei der Häufigkeit der Kontrollen berücksichtigen (d.h., wie oft geprüft wird), ohne aber die Prüfungsintensität anzupassen. Mit anderen Worten: Risikoreiche Mitglieder werden zwar etwas öfter kontrolliert, aber nicht gründlicher.⁵ Zum anderen wurde auch die Sanktionierungspraxis der SRO kritisch evaluiert, sie sei uneinheitlich, erstaunlich selten und zu milde.⁶

Aufgrund dieser Mängel wurde die Schweiz von der *FATF* unter ein verstärktes Follow-up-Verfahren (enhanced follow-up) gestellt. Im vierten Bericht vom Oktober 2023 wurden zwar einzelne technische Verbesserungen anerkannt und mehrere Ratings heraufgestuft.⁷ Gleichwohl hielten die Prüfer fest, dass weiterhin erhebliche Defizite bei der Regulierung und Aufsicht bestehen: So seien die Kriterien mancher SRO zur Überprüfung der Risikoprofile unzureichend⁸, die Befugnisse der Aufsichtsbehörden beschränkt⁹ und die Kontrolle der DNFBP, insbesondere durch SRO, nur teilweise risikoorientiert ausgestaltet¹⁰. Diese Einschätzungen führen dazu, dass die Schweiz auch nach mehreren Runden internationaler Evaluation nicht als compliant, sondern lediglich als largely compliant bewertet wird.

4 FATF, Mutual Evaluation Report «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Switzerland» from December 2016, <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/images/mer/mer-switzerland-2016.pdf.coredownload.inline.pdf>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) Rz. 368.

5 FATF (Fn. 4) Rz. 364.

6 FATF (Fn. 4) Rz. 383.

7 FATF, Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Switzerland» from October 2023, <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fur/Switzerland-FUR-2023.pdf.coredownload.inline.pdf>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 19 f.

8 FATF (Fn. 7) 19, Recommendation 26.

9 FATF (Fn. 7) 19, Recommendation 27.

10 FATF (Fn. 7) 19, Recommendation 28.

Vor diesem Hintergrund ist die Parlamentsarbeit, die bis zur Herbstsession 2025 gedauert hat, zu bewerten. Das Parlament hat die Vorlage zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG)¹¹ nach einem mehrstufigen Differenzbereinigungsverfahren in den Schlussabstimmungen vom 26. September 2025 angenommen.¹² Die Vorlage umfasst auch eine Revision des GwG. Künftig sollen neben Finanzintermediären und Händlern auch Beraterinnen und Berater, insbesondere Rechtsanwältinnen und Notare, den geldwäschereirechtlichen Sorgfalts- und Meldepflichten unterstehen, wenn sie für Dritte berufsmässig etwa gewisse Grundstückskäufe oder die Gründung, Errichtung, Führung oder Verwaltung von nicht operativen Rechtseinheiten vornehmen.¹³ Auch sie müssen sich neu einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation anschliessen, die die Aufsicht wahrnimmt.¹⁴

Damit ist es angezeigt, die Qualität der SRO-Aufsicht näher zu betrachten, denn sie ist offensichtlich einer der Schlüsselfaktoren für die Wirksamkeit des Anti-Geldwäscherei-Dispositivs. Dieser Beitrag analysiert nach einer Darstellung des gesetzgeberischen Rahmens (II) und der praktischen Relevanz der Aufsichtsqualität (III) die zentralen Problemfelder – insbesondere fehlende Transparenz und strukturelle Defizite (IV). Das Fazit (V) zeigt auf, weshalb das Selbstregulierungsmodell der gesetzgeberischen Vorlage nicht ausreichen wird, um die Integrität des schweizerischen Finanz- und Rechtsstandorts nachhaltig zu sichern.

11 Referendumsvorlage zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) vom 26. September 2025, BBl 2025 2900; vgl. zur Debatte im National- und Ständerat *SDA*, Meldung «Räte bereinigen Vorlage für neue Geldwäscherei-Regeln für Berater» vom 17.9.2025, <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2025/20250917082752635194158159026_bsd042.aspx> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

12 Zum Ganzen: *Bundesrat*, Geschäft (24.046) «Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen», eingereicht am 22.5.2024, <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20240046>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

13 Art. 2 Abs. 3^{bis} und Art. 8b ff. der Referendumsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 26. September 2025, BBl 2025 2899 (zit. revGwG).

14 Art. 12 lit. d und Art. 14 Abs. 1 revGwG.

II. Der neue gesetzgeberische Rahmen der Aufsicht

Die Ausgestaltung der Aufsicht über Anwältinnen und Anwälte im Bereich der Geldwäschereibekämpfung war von Beginn an ein zentraler Streitpunkt der GwG-Revision. Insbesondere stellte sich die Frage, in welchem Umfang anwaltliche Beratungstätigkeiten unter die geldwäschereirechtlichen Pflichten fallen und welche Institutionen deren Einhaltung kontrollieren sollen. Generell ist festzustellen, dass das Parlament den Geltungsbereich im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage spürbar eingengt hat. Während der Bundesrat ursprünglich sämtliche Beratungstätigkeiten im Zusammenhang mit der Gründung, Errichtung, Führung oder Verwaltung jeglicher Gesellschaften, Stiftungen oder Trusts erfassen wollte,¹⁵ beschränkt sich die nun verabschiedete Fassung auf «nicht operative» Vehikel. Hinzu kommen Schwellenwerte, etwa bei Immobilientransaktionen, die den Kreis der unterstellten Tätigkeiten zusätzlich reduzieren.¹⁶

Bereits im Verlauf der Vorbereitungen der dem Parlament vorgelegten Vorlage wurden verschiedene Aufsichtsmodelle erwogen, letztlich jedoch verworfen. Eine direkte Unterstellung der Beraterinnen und Berater unter die FINMA schied aus, da diese Berufsgruppe weder als Finanzintermediäre im engeren Sinne noch anderweitig dem Finanzmarktrecht untersteht. Auch die Überlegung, eine bloss Revisionspflicht nach dem Vorbild der Händleraufsicht gemäss Art. 15 GwG einzuführen, wurde fallen gelassen, weil damit offensichtlich weder eine wirksame Kontrolle der Sorgfaltspflichten noch eine Sanktionierung bei Verstössen möglich gewesen wäre. Ebenfalls kritisch beurteilt und nicht weiter

verfolgt wurde der Vorschlag, die Überwachung der Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Pflichten durch Anwältinnen und Anwälte den kantonalen Aufsichtsbehörden zu übertragen, die lediglich für die standesrechtliche Aufsicht zuständig sind.¹⁷

Die Unterstellung unter die SRO erschien damit als die sinnvollste Lösung, da sie zugleich eine einheitliche Regelung über die Kantonsgrenzen hinweg gewährleistet. Infolge der GwG-Revision dürfte daher die Zahl der Anmeldungen bei diesen Organisationen künftig merklich ansteigen.

III. Praktische Relevanz der Qualität der SRO-Aufsicht

Wie bereits in der Einleitung hervorgehoben, ist die Qualität der Aufsicht durch SRO ein Schlüsselfaktor des schweizerischen Anti-Geldwäscherei-Dispositivs. Nur wenn die SRO ihre Prüfungen unabhängig, systematisch und risikoadäquat durchführen, können die erweiterten geldwäschereirechtlichen Pflichten tatsächlich wirksam durchgesetzt werden.

Die Aufsichtspraxis ist deshalb von zentraler praktischer Relevanz, weil die mit anwaltlichen Dienstleistungen verbundenen Risiken keineswegs theoretischer Natur sind:

Erstens hat die interdepartementale *Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT)*, eine vom Bund eingesetzte Expertengruppe, festgestellt, dass insbesondere die Tätigkeit von Anwälten und Notarinnen bei der Gründung von juristischen Personen in der Schweiz zu den am stärksten durch Geldwäscherei gefährdeten Tätigkeitsfeldern zählt.¹⁸ Diese Risikoeinschätzung deckt sich mit internationalen Erfahrungen, die das Gatekeeper-Potenzial der

15 Art. 2 Abs. 3^{bis} lit. b E-GwG (Entwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen [TJPG] und zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 22. Mai 2024, BBl 2024 1608 [zit. E-GwG]); *Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)*, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens «Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen» vom 30. August 2023, abrufbar unter <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 119 f.

16 Auch hier wurde dem Bundesrat, der eine Schwelle von 3 Mio. CHF bei Übertragungen von Grundstücken und Rechtseinheiten präferiert hatte, nicht gefolgt und stattdessen die Schwelle auf 5 Mio. CHF heraufgesetzt, nachdem auch in der dritten Differenzberatung keine Annäherung erreicht worden war und Frau *Bundesrätin Karin Keller-Sutter* leicht entnervt empfahl: «Deshalb würde ich Ihnen raten, diese Kuh jetzt vom Eis zu holen» (*Bundesrätin Karin Keller-Sutter*, Votum im Nationalrat der Herbstsession vom 17.9.2025, Geschäft 24.046, abrufbar unter <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=69086#votum9>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

17 Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 22. Mai 2024, BBl 2024 1607, 33.

18 KGGT, National Risk Assessment (NRA): Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz vom Oktober 2021, abrufbar unter <<https://www.sif.admin.ch/de/integritaet-finanzplatzes>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 5 und 7; KGGT, National Risk Assessment (NRA): Bericht zu den Geldwäschereirisiken bei juristischen Personen vom November 2017, abrufbar unter <<https://www.sif.admin.ch/de/integritaet-finanzplatzes>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 82 ff.

Anwaltschaft betonen.¹⁹ In der Tat befindet sich die Schweiz laut einem Bericht der FATF über die Gatekeeper und ihre Konformität bezüglich der Empfehlungen der FATF unterhalb des Durchschnitts aller FATF-Mitgliedsstaaten.²⁰

Zweitens haben US-Behörden in den vergangenen Jahren mehrfach Schweizer Anwälte und Unternehmen wegen mutmasslicher Unterstützung bei der Umgehung von Sanktionen selbst auf ihre Sanktionsliste gesetzt.²¹ Dies zeigt, dass auch das Verhalten einzelner Akteure aus dem Schweizer Anwaltssektor unmittelbar aussenpolitische und wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen kann.

Drittens haben investigative Recherchen im Zusammenhang mit Datenleaks (u.a. Panama Papers mit Stand 2016 und Pandora Papers mit Stand 2021)²² sowie zuletzt die Reflekt-Recherche im April 2025 eindrücklich belegt, dass im Schweizer Anwaltssektor tatsächlich Verschleierungsmachenschaften zur Umleitung und Legitimierung von Vermögenswerten angeboten werden. Besonders brisant war in dieser Hinsicht der Befund der Reflekt-Recherche, wonach sieben von zehn Schweizer Anwälte, die ein Lockvogel getroffen hatte, einem vermeintlichen ostafrikanischen Minister bereitwillig darlegten, wie ihre Dienstleistungen bei der «Platzierung» von 80 Mio. USD an Bestechungsgeldern genutzt werden könnten.²³ Fünf dieser sieben Anwälte bzw. deren Mit-

arbeiter waren einer SRO angeschlossen –²⁴ was den Befund unterstreicht, dass eine formale SRO-Mitgliedschaft allein keine hinreichende Garantie für eine wirksame Prävention bietet.

Damit zeigt sich: Die Qualität der SRO-Aufsicht ist nicht nur ein institutionelles Detail, sondern ein entscheidender Faktor für die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Geldwäschereibekämpfung im In- und Ausland.

IV. Kritische Schwachstellen des SRO-Modells

Trotz dieser Befunde verteidigen Branchenvertreter und Berufsverbände die Selbstregulierung vehement. In ihren Stellungnahmen wird betont, die Selbstregulierung hätte sich «bestens bewährt» und sollte nicht «ohne Not» verändert oder durch staatliche Instrumente ergänzt oder ersetzt werden. Zur Begründung wird angeführt, dazu bestünde «keine Notwendigkeit», da das Schweizer Modell von der FATF als largely compliant bewertet worden sei.²⁵

Diese Selbstwahrnehmung kontrastiert allerdings deutlich mit den Einschätzungen der FATF bezüglich Anwältinnen und Anwälten. Internationale Evaluationen kommen zum Schluss, dass gerade Rechtsberufe aufgrund unzureichender geldwäscherei- und terrorismusfinanzierungsrechtlicher Pflichten, einer übermässigen Abstützung auf Selbstregulierung sowie ungenügender Durchsetzung besonders anfällig für Geldwäscherei sind.²⁶

19 FATF, FATF Report «Horizontal Review of Gatekeepers' Technical Compliance Related to Corruption» from July 2024, <<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/HRGTC.pdf.coredownload.inline.pdf>> (zuletzt besucht am 27.10.2025; zit. FATF Corruption 2024) 6 ff.

20 FATF (Fn. 19) 11 und detailliertere Darstellung auf Seite 52. Der Durchschnitt erzielte 74% Konformität, die Schweiz 66%.

21 Siehe bspw. Mario Stäubli/Christian Brönnimann/Oliver Zihlmann, USA prangern die Schweiz an – zwei Zürcher Anwälte wegen Putin-Verbindung im Fokus, Tages-Anzeiger vom 30.10.2024, <<https://www.tagesanzeiger.ch/ukraine-krieg-usa-prangern-schweiz-anwegen-anwaelten-mit-russland-verbinding-157457219173>> (zuletzt besucht am 27.10.2025); Kilian Küttel, US-Sanktionen, Studhalter enger verstrickt als mitgeteilt, Zuger Anwalt nimmt keine Stellung, Zentralplus vom 18.11.2022, <<https://www.zentralplus.ch/wirtschaft/studhalter-enger-verstrickt-als-bekannt-anwalt-taucht-ab-2493371/>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

22 S. die Auflistung der Leaks durch die Süddeutsche Zeitung (*Redaktion Süddeutsche Zeitung*, Panama Papers, Die Geheimnisse des schmutzigen Geldes, <<https://panamapapers.sueddeutsche.de/>> [zuletzt besucht am 27.10.2025]) oder das International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) (*Redaktion ICIJ*, Offshore havens and hidden riches of world leaders and billionaires exposed in unprecedented leak, ICIJ vom 3.10.2021, <<https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/>> [zuletzt besucht am 27.10.2025]).

23 *Redaktion reflekt.ch*, Türöffner der Korruption, Eine Undercover-Recherche, REFLEKT vom 8.4.2025.

24 Angabe des beteiligten Journalisten Christian Zeier per E-Mail vom 16.4.2025.

25 SRO-TREUHAND|SUISSE, Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) sowie der Änderung weiterer Gesetze vom 29.11.2023, abrufbar unter <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 500 ff., 511: «Nach jahrzehntelangem Einsatz für die Selbstregulierung soll diese nun ohne Not in zentralen Bereichen abgeschwächt bzw. durch staatliche Instrumente überlagert werden. Ein solches Signal ist falsch und unverständlich, die Selbstregulierung funktioniert [...]»

26 FATF (Fn. 19) 12.

A. Fehlende Transparenz und gesteigertes Misstrauen

Aktuell sind rund 700 Mitglieder der SRO SAV/SNV angeschlossen.²⁷ Im Unterschied zu Banken oder Versicherungen, bei denen die FINMA regelmässig Angaben zu Aufsichtspraxis, Kennzahlen und wesentlichen Entwicklungen publiziert, findet die Aufsicht der SRO SAV/SNV weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. So werden seit 2020 keine Tätigkeitsberichte mehr veröffentlicht.²⁸ Zwar werden intern detaillierte Statistiken und Fehleranalysen erstellt, doch bleiben diese Informationen allein der FINMA vorbehalten.²⁹

Die letzten zugänglichen Berichte (2016–2020) zeichnen ein Bild eines schwachen Disziplinarwesens: In diesem Zeitraum wurden 25 Verfahren wegen Verdachts auf Sorgfaltspflichtverletzungen rechtskräftig abgeschlossen; nur in vier Fällen kam es zum Ausschluss von Mitgliedern. Kontext und Gründe dieser Ausschlüsse wurden nicht offengelegt.³⁰

Ein Blick in die Statistik der Meldungen von Geldwäschereiverdachten verstärkt den Eindruck unzureichender Umsetzung. Während Banken und andere Finanzintermediäre Jahr für Jahr mehr Verdachtsmeldungen an die *Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)* erstatten und diese damit an ihre Kapazitätsgrenze bringen, ist die Zahl der Meldungen durch Anwälte rückläufig. Im Jahr 2022 meldeten Anwälte und Notare bloss zwei Verdachtsfälle.³¹ Angesichts der zuvor erwähnten internationalen Datenleaks erscheint die Auffassung, Anwälte seien keinen Geldwäschereirisiken ausgesetzt, kaum vertretbar. Entsprechend kritisierte der Leiter der MROS

2023 ausdrücklich, dass diese Berufsgruppe in den Statistiken untervertreten sind.³²

Zudem äussern Strafverfolgungsbehörden Zweifel am Schweizer SRO-Modell. So hielt die Luzerner Staatsanwaltschaft in der Vernehmlassung fest, dass «[...] immer wieder schweizerische Dienstleistende aus dem Nichtfinanzsektor in dubiose oder kriminelle Machenschaften verwickelt [...]» seien. Dem System der SRO stehe man deshalb «[...] grundsätzlich schon seit längerem skeptisch gegenüber [...]», da Erfahrungen aus Strafverfahren auf schwache Kontrollmechanismen hinwiesen.³³

B. Strukturelle Defizite

Neben dem Mangel an Transparenz treten auch gravierende strukturelle Schwächen des SRO-Modells zutage. Die personelle Ausstattung zeigt dieses Problem besonders deutlich: Für die Aufsicht über rund 700 Mitglieder stehen lediglich 16 nebenamtlich tätige Prüfungsbeauftragte zur Verfügung.³⁴ Eine derart geringe Ressourcenbasis erschwert eine wirksame und kontinuierliche Kontrolle erheblich. Hinzu kommt, dass die Rekrutierung qualifizierter Prüferinnen und Prüfer als schwierig gilt – nicht nur wegen der hohen gesetzlichen Anforderungen,³⁵ sondern auch aufgrund der geringen Marktgrösse³⁶. Neue Kontrolleure müssen zudem über Jahre hinweg

27 Agathe Duparc/Robert Bachmann, Wie sich die Anwaltslobby gegen eine strengere Regulierung wehrt, Public Eye vom 1.7.2024, <<https://www.publiceye.ch/de/themen/korruption/wie-sich-die-anwaltslobby-gegen-eine-stroengere-regulierung-wehrt>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

28 SRO SAV/SNV, Berichterstattung, <<https://sro-sav-snv.ch/informationen-faq/berichterstattung>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

29 Art. 27 Abs. 3 GwG.

30 SRO SAV/SNV, Tätigkeitsbericht der SRO SAV/SNV 2016–2017, abrufbar unter <<https://sro-sav-snv.ch/informationen-faq/berichterstattung>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 5 und 7; SRO SAV/SNV, Tätigkeitsbericht der SRO SAV/SNV 2018–2020, abrufbar unter <<https://sro-sav-snv.ch/informationen-faq/berichterstattung>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 8 f.

31 MROS, Jahresbericht 2022, abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/fedpol/de/home/kriminalitaet/geldwaescherei/publikationen.html>> (zuletzt besucht am 3.10.2025) 23.

32 Anton Brönnimann, 25 Jahre Geldwäschereigesetz im Rückblick, Die Volkswirtschaft vom 14.3.2023, <<https://dievolkswirtschaft.ch/de/2023/03/25-jahre-geldwaeschereigesetz-im-rueckblick/>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

33 Regierungsrat des Kantons Luzern, Stellungnahme zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen vom 21.11.2023, abrufbar unter <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/81/cons_1> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 36 ff., 41 f. Die Staatsanwaltschaft steht dem System der SRO grundsätzlich schon seit längerem skeptisch gegenüber. Erkenntnisse aus verschiedenen Strafverfahren haben gezeigt, dass die geltenden Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen im Nichtbankensektor schwach sind. Die Kontrolltätigkeiten der SRO sind qualitativ verbesserungswürdig, wobei die FINMA im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit nur indirekt auf deren Verbesserung hinwirken kann. Seitens der Staatsanwaltschaft würde deshalb eine direkte aufsichtsrechtliche Unterstellung unter die FINMA bevorzugt, sowohl der bisher der SRO-Aufsicht unterstellten Finanzintermediäre des Parabankensektors als auch der neu der SRO-Aufsicht unterstellten Beraterinnen und Berater nach dem GwG.

34 SRO SAV/SNV, Vereinsversammlung/Vorstand/Prüfungsbeauftragte/Vereinsrevisoren, <<https://sro-sav-snv.ch/die-sro/organe-der-sro>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

35 Art. 18 Abs. 4 GwG i.V.m. den Anforderungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG) vom 16. Dezember 2005 (SR 221.302) und der dazugehörigen Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV) vom 22. August 2007 (SR 221.302.3).

36 Vgl. Nationalrätin Barbara Steinemann, Votum im Nationalrat der Frühjahrssession vom 2.3.2020, AB 2020 N 13 f., 14.

eingeführt werden, was die Kapazitätsprobleme zusätzlich verstärkt. Mit der zu erwartenden Ausweitung des Kontrollaufwands infolge der GwG-Revision dürfte sich diese personelle Unterausstattung noch akzentuieren.

Ein weiterer Schwachpunkt liegt in der institutionellen Nähe der Aufsichtsorgane: Die Kontrolle erfolgt von Anwälten über Anwälte.³⁷ Befürworterinnen sehen hierin freilich einen Vorteil aufgrund der damit einhergehenden Fachkompetenz und Praxishäufigkeit, Kritiker hingegen die Gefahr von blinden Flecken und Interessenkonflikten. Die Wirksamkeit einer Aufsicht hängt jedoch nicht allein von fachlicher Expertise, sondern auch von ihrer Unabhängigkeit ab. Da bislang keine aktuellen Zahlen oder gerichtlichen Präzedenzfälle vorliegen, die einen präzisen Einblick in die Umsetzung des Aufsichtsdispositivs ermöglichen, bleibt die Kritik hier zwar teilweise spekulativ, gewinnt jedoch angesichts der strukturellen Nähe an Plausibilität.

Erschwerend wirkt sich schliesslich eine Praxis aus, die die Prüftätigkeit zusätzlich einschränkt: Die SRO SAV/SNV untersagt ihren Prüfungsbeauftragten aus Gründen des Berufsgeheimnisses, Kundendaten in die Berichte aufzunehmen.³⁸ Ein solcher Schutz ist im Anwendungsbereich des GwG jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Sobald Anwältinnen und Anwälte Finanzgeschäfte tätigen, gelten sie als Finanzintermediäre und unterstehen damit grundsätzlich nicht mehr dem Anwaltsgeheimnis.³⁹ Die konsequente Anonymisierung von Kundendaten schmälert die Aussagekraft der Prüfberichte erheblich – im Gegensatz zur FINMA, die selbstverständlich konkrete Kundeninformationen prüft und rapportiert.

Mit der jüngsten GwG-Revision verkompliziert sich die Lage zusätzlich. Da neu auch Beratungstätigkeiten unterstellt werden, die nicht als klassische Finanzintermediation gelten, steigt das Risiko einer Kollision mit dem Berufsgeheimnis. Um diesem Spannungsverhältnis zu begegnen, hat das Parlament die bisherige Praxis nicht nur gesetzlich verankert, sondern gar ver-

schärft: Künftig sollen reguläre Prüfungen ohne Offenlegung von geheimnisgeschützten Klientendaten erfolgen.⁴⁰ Art. 18a revGwG sieht vor, dass Anwältinnen und Notare solche Daten nur in Ausnahmefällen weitergeben müssen – nämlich (1) bei objektiven Anhaltspunkten für Sorgfaltspflichtverletzungen, (2) wenn die Offenlegung für die Kontrolle unbedingt erforderlich ist und (3) wenn ein Gericht oder die Klientschaft das Geheimnis aufgehoben hat.

Dieses gerichtliche Entbindungsverfahren soll in Anlehnung an die Entsiegelung nach der Strafprozessordnung (StPO)⁴¹ durch das Zwangsmassnahmengericht am Ort der Niederlassung des Beaufsichtigten erfolgen.⁴² Der parlamentarische Entwurf sowie der Bericht der *Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR)*⁴³ bleiben dabei jedoch vage: Fragen zur Antragsberechtigung, zu Fristen oder zu Kostenfolgen bleiben offen. Wieso die Zwangsmassnahmengerichte anstelle der sonst hierfür zuständigen kantonalen Anwaltsaufsichten vom Berufsgeheimnis entbinden, bleibt ebenfalls unbeantwortet.

Unklar ist zudem, ob die neue Regelung ausschliesslich für Beratungstätigkeiten gilt oder auch auf Anwälte und Notare Anwendung findet, die als Finanzintermediäre tätig sind.⁴⁴ Art. 18a revGwG ist im Abschn. 3a verortet, der nicht nur die Aufsicht über die Beraterinnen und Berater, sondern auch die Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG abhandeln soll. Zu Letzteren gehören auch Anwälte und Notarinnen, die nicht als Berater, sondern als Finanzintermediäre tätig sind. Der Wortlaut von Art. 18a revGwG trägt wenig zur Klärung bei. Während Art. 18a Abs. 3 revGwG die Anwaltschaft und das Notariat im Allgemeinen anspricht, bezieht sich Art. 18a Abs. 5 revGwG einschränkend auf die Beraterinnen und Berater. Auch die Materialien sind nicht eindeutig. Sie deuten aber an, dass der Gesetzgeber die Beratertätigkeit im Blick hatte. Die *RK-SR* führt in ihren Erläuterungen zu Art. 18a revGwG einleitend aus, der Artikel bezwecke die Wahrung des Anwalts- und Notariatsgeheimnisses, ohne explizit auf die Beraterinnen-

37 Art. 18a Abs. 1 revGwG und aktuell noch in Art. 18 Abs. 3 GwG.

38 SRO SAV/SNV, Kontrolle der Finanzintermediationstätigkeit, <<https://www.sro-sav-snv.ch/aufgaben-der-sro/kontrolle-der-finanzintermediationstaetigkeit#:~:text=Bei%20der%20Kontrolle%20des%20Finanzintermediärs,möglich%20sind>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

39 Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 17. Juni 1996, BBl 1996 III 1101, 1131 ff.; FINMA-RS 2011/1 (Fn. 2) Rz. 117; SRO SAV/SNV, Häufig gestellte Fragen: Frage 4: Abgrenzung GwG-unterstellungspflichtige Tätigkeit, <<https://www.sro-sav-snv.ch/informationen-faq/faq#Frage4>> (zuletzt besucht am 27.10.2025).

40 *Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-SR)*, Bericht zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (Entwurf 2, Geldwäschereigesetz, GwG) vom 15.5.2025, abrufbar unter <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20240046>> (zuletzt besucht am 27.10.2025) 5 f.

41 Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0).

42 Art. 18a Abs. 5 revGwG; *RK-SR* (Fn. 40) 5 f.

43 *RK-SR* (Fn. 40) 5 f.

44 *RK-SR* (Fn. 40) 5 f.

tätigkeit einzuschränken. Im weiteren Verlauf spricht sie aber meist von Informationen, die den Prüfungsbeauftragten von Anwältinnen und Notaren «als Berater oder Beraterin» zur Verfügung gestellt worden seien.⁴⁵

Die Neuregelung zeigt Unschärfen, die ein erhebliches Missbrauchspotenzial bergen. Schon heute ist die Abgrenzung zwischen Beratung und Finanzintermediation schwierig. Es ist naheliegend, dass pflichtwidrig handelnde Anwältinnen und Anwälte künftig versuchen werden, Sorgfaltspflichtverletzungen im Bereich der Finanzintermediation als Beratungstätigkeit zu deklarieren, um sich unter Berufung auf das Berufsgeheimnis einer aufsichtsrechtlichen Sanktionierung zu entziehen.

Zweifelhaft ist schliesslich auch der praktische Nutzen der vorgesehenen gerichtlichen Entbindung: Selbst nach Aufhebung des Berufsgeheimnisses dürfen die Prüfungsbeauftragten die erhaltenen Informationen nicht an die SRO oder andere Behörden weiterleiten.⁴⁶ Damit droht die Entbindung zu einem formellen Schritt ohne substanzielle Wirkung zu werden.

V. Fazit

Ob die Schweiz ihr Abwehrdispositiv im Bereich der Geldwäschereibekämpfung tatsächlich stärkt, entscheidet sich weniger an der Vielzahl formaler Vorschriften als an deren effektiver Umsetzung. Internationale Erfahrungen und die Evaluation der FATF zeigen, dass präzise und konsequent durchgesetzte Regeln wirksamer sind als ein breites, aber nur oberflächlich angewandtes Normensystem.

45 RK-SR (Fn. 40) 5 f.

46 Art. 18a Abs. 4 revGwG.

Die Analyse des schweizerischen Modells der Selbstregulierung verdeutlicht ambivalente Befunde: Zwar bietet die Nähe zur Praxis einen Vorteil in Bezug auf Fachwissen und Verständnis der anwaltlichen Tätigkeiten, doch bleiben zentrale Elemente einer wirksamen Aufsicht – Transparenz, Ressourcenstärke und Durchsetzungskraft – unzureichend ausgeprägt. Die Ergebnisse der FATF, die Kritik von Strafverfolgungsbehörden sowie die Befunde investigativer Recherchen untermauern die Einschätzung, dass der Anwaltssektor besonders anfällig für Geldwäschereirisiken ist.

Mit der jüngsten GwG-Revision wächst die Bedeutung der SRO-Aufsicht erheblich. Gerade deshalb treten die strukturellen Defizite noch deutlicher hervor: Zum einen werden die personellen Engpässe durch die steigende Zahl an Beaufsichtigten weiter zunehmen. Zum anderen droht das neu geschaffene gerichtliche Entbindungsverfahren die ohnehin knappen Ressourcen der SRO zusätzlich zu belasten, ohne dass sein praktischer Nutzen gesichert erscheint.

Eine glaubwürdige Geldwäschereiprävention in der Anwaltschaft setzt daher eine durchsetzungsstarke und transparente Aufsicht voraus, die nicht allein auf Selbstdeklarationen und formale Mitgliedschaften abstellt. Dies liegt letztlich auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Anwaltschaft selbst: Die wiederkehrenden Skandalfälle betreffen zwar nur eine Minderheit, beschädigen aber den Ruf der gesamten Berufsgruppe und verstärken den politischen Druck auf staatliche Eingriffe. Der Schutz der Integrität des Finanz- und Rechtsstandsorts Schweiz verlangt deshalb ein Aufsichtssystem, das über formale Existenz hinaus tatsächlich Vertrauen schafft – national wie international.