



Verband Schweizerischer Vermögensverwalter | VSV
Association Suisse des Gérants de Fortune | ASG
Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni | ASG
Swiss Association of Asset Managers | SAAM

Einschreiben (R)

Eidgenössische Finanzmarkt-
aufsicht FINMA
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Vorab per Email an arnaud.beuret@finma.ch

Zürich, den 12. Juli 2010

x0879116

Anhörung zur Zusammenführung der Geldwäschereiverordnungen der FINMA: Entwurf neue Geldwäschereiverordnung der FINMA

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben 10. Juni 2010, mit welchem uns die Möglichkeit eröffnet wurde, uns zur Zusammenführung der Geldwäschereiverordnungen der FINMA, insbesondere zum Entwurf für eine neue Geldwäschereiverordnung vernehmen zu lassen. Von dieser Möglichkeit machen wir gerne wie folgt Gebrauch:

1. Generelle Bemerkungen

- 1 Der VSV beschränkt sich mit seiner vorliegenden Anhörung zum Entwurf für eine neue, integrierte Geldwäschereiverordnung der FINMA auf für die von ihm repräsentierte Branche der unabhängigen Vermögensverwalter wesentliche Themenbereiche.

Im heutigen regulatorischen Umfeld in der Schweiz sind unabhängige Vermögensverwalter nicht nur Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG. Zur Branche der unabhängigen Vermögensverwalter sind auch Unternehmen zu zählen, welche diese Tätigkeit gestützt auf eine Bewilligung der FINMA als Vermögensverwalter von kollektiven Kapitalanlagen oder Effekthändler betreiben.

Soweit die revidierten Bestimmungen im neuen Verordnungsentwurf auch diese Institute betreffen, wird sich der VSV dazu vernehmen lassen.

Geschäftsstelle
Bahnhofstrasse 35
CH-8001 Zürich
Tel. 044 228 70 10
Fax 044 228 70 11
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

Bureau régional
13, avenue Krieg
CH-1208 Genève
Tél. 022 347 62 40
Fax 022 347 62 39
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

Ufficio regionale
Via Landriani 3
CH-6900 Lugano
Tel. 091 922 51 50
Fax 091 922 51 49
info@vsv-asg.ch
www.vsv-asg.ch

2 Der VSV begrüsst grundsätzlich die Integration der drei bestehenden Geldwäschereiverordnungen der FINMA in eine einzige. Auch wenn es sich dabei mehrheitlich um eine technische Zusammenführung der drei Verordnungen handelt, ergibt sich aus der Zusammenführung die Möglichkeit der Schaffung eines verbesserten *Level Playing Field* der verschiedensten Akteure auf dem schweizerischen Finanzplatz. Zudem erscheint eine Zusammenlegung der Verordnungen angezeigt, da die Abteilung „Geldwäscherei Finanzintermediäre“ als Querschnittsfunktion innerhalb der Aufsichtsbehörde ihre Tätigkeit auf ein einheitliches, von Widersprüchen weitgehend befreites Regelwerk abstützen kann.

3 Positiv ist ausserdem zu werten, dass die mit der Integration der Verordnung verbundene „kleine Revision“ der GwV auch die Möglichkeit gibt, die bestehenden Geldwäschereiverordnungen von „legislatorischem Unsinn“ zu befreien und in Nachachtung des Gesetzes und in Anwendung der internationalen Standards für zweckmässige Erleichterungen zu sorgen.

In diesem Zusammenhang begrüssenswert sind die Bemühungen der Aufsichtsbehörde zur Schaffung von Erleichterungen in den Bereichen zeitgemässer Zahlungsmittel und –systeme für die Bedürfnisse des Alltags im Rahmen der Umsetzung von Art. 7a GwG. Da die uVV von diesen Erleichterungen nicht direkt betroffen sind, nimmt der VSV jedoch zu diesen Punkten nicht einlässlich Stellung.

2. Zu den Bestimmungen des E-GwV-FINMA im Einzelnen

2.1. Art. 1 Abs. 2 – Verordnung als „Richtschnur für die Reglemente der SRO“

4 Mit einem von den heutigen Geldwäschereiverordnungen grundsätzlich abweichenden, neuen Abs. 2 zu Art. 1 soll die Geldwäschereiverordnung der Aufsichtsbehörde neu auch als „Richtschnur für die Reglemente der Selbstregulierungsorganisationen“ gelten. Die Selbstregulierungsträger nach Art. 17 und Art. 25 GwG sollen sich neu darauf beschränken können, die Abweichungen von der GwV–FINMA zu regeln. Abweichungen von der GwV–FINMA sind in einer (nicht näher bezeichneten Art und Weise) zu kennzeichnen.

Gemäss Art. 45 Abs. 2 des Verordnungsentwurfes sind die Selbstregulierungsträger gehalten, ihre Regulatorien binnen Jahresfrist an diese neue Vorgabe anzupassen.

5 Diese neu geschaffene Bestimmung ist aus den nachfolgenden dargestellten Gründen ersatzlos aus der neuen GwV-FINMA zu streichen:

- 6 Zunächst fehlt es an der Verordnungskompetenz der FINMA zur Schaffung einer entsprechenden Bestimmung als Rechtssatz. Es dürfte wohl ausser Zweifel stehen, dass das GwG der FINMA keine entsprechende Verordnungskompetenz einräumt.

Will die FINMA eine oder mehrere „Richtschnüre“ für die Selbstregulierung im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung schaffen, so kann sie dies zwar tun, nicht jedoch auf dem Ordnungswege. Nach dem FINMAG steht ihr dazu das Instrument des Rundschreibens zur Verfügung. Wie für andere anerkannte Selbstregulierungen (vgl. z.B. FINMA RS 09/1 „Eckwerte in der Vermögensverwaltung“) soll die FINMA auch hier auf das ihr gesetzmässig zu Verfügung stehende Instrumentarium zurückgreifen.

- 7 Je nach Kategorie des Finanzintermediärs ist die Reglungsdichte in der GwV-FINMA unterschiedlich. Während für die spezialgesetzlich regulierten Finanzintermediäre, namentlich für den Banken-, den Kollektivanlagen- und den Versicherungssektor, keine Bestimmungen zur Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Art. 3 bis 5 GwG in der Verordnung enthalten sind, liegen für die von der FINMA direkt beaufsichtigten Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG im Anhang zur Verordnung entsprechende Konkretisierungen vor. Aufgrund des Wortlautes des neu zu schaffenden Art. 1 Abs. 2 GwV-FINMA bleibt völlig unklar, ob die Konkretisierungen der Sorgfaltspflichten für die Dufis nun auch als „Richtschnur“ für den Banken- und den Versicherungssektor gelten oder der Banken- und der Versicherungssektor sich selbst die „Richtschnur“ geben sollen. In der Praxis ist diese neue Bestimmung somit kaum sinnvoll umsetzbar.

- 8 Die Erleichterungskompetenz, wie sie im neu gefassten Abs. 2 der Bestimmung enthalten ist, wird ausdrücklich begrüsst. Nur mit einer derartigen, auch Erleichterungen umfassenden Kompetenz der Aufsichtsbehörde kann den doch sehr unterschiedlichen Tätigkeiten der Finanzintermediäre angemessenen und unter risikoorientierten Gesichtspunkten Rechnung getragen werden.

- 9 Hält die FINMA an der Schaffung des neuen Art. 1 Abs. 2 der neuen Verordnung fest, und soll die GwV-FINMA damit als Richtschnur für die SRO-Reglemente gelten, so hat dies zur Folge, dass *per analogiam* zu Art. 2 Abs. 2 E-GwV-FINMA auch die SRO bei der Umsetzung ihrer Reglemente den Besonderheiten der Geschäftstätigkeit der ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre Rechnung tragen können und im Einzelfall Erleichterungen gewähren oder Verschärfungen anordnen können. Eine solche Möglichkeit würde vom VSV begrüsst.

2.2. **Art. 3 Inländische Gruppengesellschaften**

10 Der VSV begrüsst ausdrücklich, dass die gesetzwidrige Privilegierung von Tochtergesellschaften spezialgesetzlich regulierter Finanzintermediäre mit der neuen Verordnung nun endlich aufgehoben werden soll.

11 Da diese Gesellschaften nun ausnahmslos über eine Bewilligung als Dufi verfügen müssen, ist die in Abs. 2 erwähnte Spezialliste obsolet. Die konsolidierte Überwachung betrifft lediglich das Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und den betroffenen Gesellschaften. Die im Sinne von Art. 3 der revidierten Verordnung beaufsichtigten Unternehmen werden als Bewilligungsträger auf der Liste der Dufis geführt.

2.3. **Art. 5 Globalüberwachung der Rechts- und Reputationsrisiken**

12 Es ist einerseits angemessen, dass eine internationale Finanzgruppe im Sinne des Bankengesetzes auf Stufe der leitenden Entität die mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verbundenen Rechts- und Reputationsrisiken global erfassen, begrenzen und überwachen muss.

13 Auf der anderen Seite scheint es unangemessen, dieselben Pflichten einem Finanzintermediär ungeachtet von dessen Grösse aufzuerlegen, wenn er über eine Zweigniederlassung im Ausland verfügt. Dies insbesondere ungeachtet der Art und des Umfangs der Tätigkeit der Zweigniederlassung. Art. 5 des Verordnungsentwurfs will ja nicht einmal voraussetzen, dass diese Zweigniederlassung selbst eine finanzintermediäre Tätigkeit ausübt. Von solchen Finanzintermediären flächendeckend ein vollständiges Risikomanagement auf Rechts- und Reputationsrisiken mit Bezug auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu verlangen, geht schlicht zu weit. Art. 5 Abs. 1 ist somit auf Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG zu beschränken.

2.4. **Art. 6 Begrifflichkeiten**

2.4.1. **Zu Bst. b) Sitzgesellschaften**

14 Der VSV begrüsst die Flexibilisierung des Begriffs der Sitzgesellschaft durch Aufnahme eines Verweises auf die doch sehr rudimentäre Definition in der VBF, welche der Selbstregulierung die nötigen Spielräume öffnet.

2.4.2. Zu Bst. d) Geld- und Wertübertragung

- 15 Die neue Definition des Begriffs der Geld- und Wertübertragung wird begrüsst. Dies betrifft insbesondere den Umstand, dass die entsprechenden Dienstleistungen im Inland weiterhin nicht als Geschäfte mit erhöhtem Risiko eingestuft werden.

2.5. Art. 7 Verbotene Vermögenswerte

- 16 Art. 7 E-GwV-FINMA ist ersatzlos zu streichen. Die Bestimmung widerspricht den Art. 9 ff. GwG. Zudem widerspricht die Bestimmung Art. 305^{bis} StGB, welcher zu Ziff. 3 ausdrücklich die Strafbarkeit am ausländischen Begehungsort verlangt. Es kann von Selbstregulierungsorganisationen insbesondere nicht erwartet werden, dass, sollte die GwV-FINMA zur „Richtschnur“ für die Reglemente werden, dass sie gesetzwidrige Bestimmungen in ihren Reglementen verankern. Da diese Reglemente praxisorientiert und insbesondere auch für den rechtlichen Laien anwendbar sein müssen, wird die Umsetzung von Art. 7 des Verordnungsentwurfes zu ellenlangen Ausführungen im Hinblick auf eine rechtmässige Auslegung der Bestimmung führen.

- 17 Die „kann“-Bestimmung von Abs. 2 entbehrt jeglicher Grundlage. Die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit kann nur dann in Frage gestellt werden, wenn der Finanzintermediär Pflichten aus dem GwG, den Ausführungsverordnungen und der anwendbaren Selbstregulierung verletzt.

2.6. Art. 8 Verbotene Geschäftsbeziehungen

- 18 Nachdem diese zusammengeführte Verordnung für alle Finanzintermediäre und nicht mehr nur für den potentiell beaufsichtigten Bankensektor gelten soll, macht auch diese Bestimmung keinen Sinn mehr. Zur Gruppe der „anderen Finanzintermediäre“ gehören auch Unternehmen, die nicht nur finanzintermediäre Dienstleistungen erbringen bzw. für die finanzintermediäre Dienstleistungen nur ein Nebengeschäft sind.

- 19 Da sich das GwG nur mit finanzintermediären Geschäftsbeziehungen befasst, bildet das GwG keine genügende rechtliche Grundlage, Finanzintermediären jegliche Form der Geschäftsbeziehungen zu Unternehmen und Personen, von denen der Finanzintermediär weiss oder annehmen muss, dass sie den Terrorismus finanzieren oder eine kriminelle Organisation bilden, generell zu untersagen.

- 20 Art. 8 ist deshalb hinsichtlich seines Geltungsbereichs klar und unmissverständlich auf finanzintermediäre Geschäftsbeziehungen zu begrenzen.

2.7. Art. 13 Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken

21 Das neu eingeführte Kriterium der Komplexität der Strukturen (Bst. h) ist zu streichen. Im heutigen Umfeld sind komplexe Strukturen unter Einsatz von Sitzgesellschaften primär steuerlich motiviert (so genanntes „*Treaty Shopping*“). Die Komplexität von Strukturen unter Einsatz von Sitzgesellschaften ist damit kein taugliches Kriterium zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken. Die entsprechenden Risiken sind durch das mögliche Fehlen des persönlichen Kontaktes zur Vertragspartei bzw. zur wirtschaftlich berechtigten Person bereits hinreichend abgedeckt. Dies entspricht auch den neuesten Erkenntnissen der FATF. Auch diese sieht das Risiko der Geldwäscherei nicht primär in den komplexen Strukturen, sondern lediglich darin, dass solche Strukturen den Kontakt bzw. die Identifikation und Feststellung des „echten Besitzers“ oder der „kontrollierenden Interessen“ erschweren.

2.8. Art. 14 Transaktionen mit erhöhten Risiken

22 Der VSV begrüsst, dass das Kriterium des physischen Rückzugs von Vermögenswerten über einem Schwellenwert von CHF 100'000 endlich fallen gelassen werden soll. Eine systematisch erhöhte Gefahr der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung geht von solchen Transaktionen nicht aus.

2.9. Art. 15 Zusätzliche Abklärungen bei erhöhten Risiken

23 Diese Bestimmung wird weitgehend unverändert aus der bisherigen Verordnung übernommen. Bedauerlicherweise war diese schon in der alten Fassung unglücklich, d.h. teilweise missverständlich formuliert. Insbesondere ist es falsch, dass er in Falle zusätzlicher Abklärungen hinterfragt werden soll, ob eine Vertragspartei oder ein wirtschaftlich Berechtigter eine politisch exponierte Person ist (Bst. g). Diese Abklärungen sind im Ablauf der Annahme einer Geschäftsbeziehung vorgelagert zur Risikoklassierung vorzunehmen. Die Beantwortung der Fragestellung löst das Erfordernis der zusätzlichen Abklärungen überhaupt erst aus.

24 Die Bestimmung müsste eigentlich dahingehend lauten, dass der Finanzintermediär die zusätzlichen Abklärungen vornimmt, wenn Anhaltspunkte für erhöhte Risiken vorliegen. Nur mit einer solchen Formulierung wird dem System des risikoorientierten Ansatzes auch nachgelebt.

2.10. Art. 27 Beigezogene Personen

25 Es ist ausserordentlich begrüssenswert, dass der völlig untechnische und nur für Verwirrung sorgende Begriff der „Delegation“ in der Geldwäschereiverordnung der FINMA nun endlich

aufgegeben werden soll.

Die Ausradierung des Begriffes sollte aber konsequent erfolgen, also auch in der französischsprachigen Version der Verordnung.

- 26 Die neue Lösung entspricht der Dogmatik der FATF, welche beim Beizug von Dritten bei der Erfüllung von Sorgfaltspflichten in „Agency“ und „Outsourcing“ unterscheidet. Es ist begrüssenswert, dass dieses System nun auch für die Schweiz übernommen werden soll. Die Beauftragung eines Dritten nach Abs. 1 mittels schriftlichen Vertrags erscheint als angemessen. Ebenso die Voraussetzungen für die Übertragung der Sorgfaltspflichten an andere Finanzintermediäre nach Abs. 2.

2.11. Art. 28 Modalitäten des Beizugs

- 27 Bedauerlicherweise erscheint der Begriff der Delegation in Abs.4 von Art. 28 E-GwV-FINMA weiterhin. Dies wird auch in Zukunft für unsinnige Verwirrung sorgen. Mit dem Begriff der Delegation bzw. Weiterdelegation ist in zivil- und betriebsorganisatorischer Hinsicht ganz einfach nichts Vernünftiges anzufangen.

So bleibt aufgrund des Verbotes der Weiterdelegation unklar, ob z.B. ein von einem schweizerischen Vermögensverwalter beauftragter schweizerischer Rechtsanwalt für seine Abklärungen einen Anwalt im Anstellungsverhältnis in der eigenen Kanzlei überhaupt beiziehen darf oder nicht. Auch bleibt unklar, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang von einem Beauftragten andere, betriebsfremde Hilfspersonen beigezogen werden dürfen. So ist weiterhin ungeklärt, ob ein von einem Vermögensverwalter mit Abklärungen im In- und Ausland beauftragter schweizerischer Anwalt zur Unterstützung einen sprach- und ortskundigen Rechtsanwalt in Russland für seine Abklärungen oder auch nur für Übersetzungen beiziehen darf.

- 28 Der Begriff der Delegation ist unbrauchbar und auch in seiner noch unklarereren Form der Weiterdelegation konsequent aufzugeben. Im Einklang mit den Vorgaben der FATF ist ausschliesslich zwischen Fragen des Outsourcing und der Mandatierung von Hilfspersonen zu unterscheiden. Im Ergebnis ist somit Abs. 4 von Art. 28 E-GwV-FINMA ersatzlos zu streichen.

2.12. Art. 30 Zweifelhafte Geschäftsbeziehungen und Melderecht

29 Abs. 1 der Bestimmung hat keinen materiellen Regelungsgehalt. Art. 305^{ter} Abs. 2 des StGB regelt den in Frage stehenden Themenkomplex abschliessend und genügend. Die Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

30 Geradezu abartig ist die französische Version der Bestimmung, gemäss welcher die Finanzintermediäre zwischen Geschäftsbeziehungen in welchen er „pas de soupçons fondées“ hat und solchen in denen er „possède des indices fondant le soupçon“. Im Arbeitsalltag eines kleineren unabhängigen Vermögensverwalter kann auf solcherlei gelehrten Sprachwitz leider keine Rücksicht genommen werden.

31 Die GwV-FINMA dient der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes. Für eine verwaltungsrechtliche Verpflichtung aller Finanzintermediäre, „die Ausübung des Melderechts“ zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren, besteht weder im GwG noch im StGB eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Aus diesem Grund ist auch Abs. 2 der Bestimmung ersatzlos zu streichen.

32 Abs. 3 der Bestimmung ist schliesslich redundant, da der Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken an anderer Stelle der Verordnung hinreichend geregelt ist. Zudem ist der Begriff der „zweifelhaften Geschäftsbeziehung“ in keiner Weise definiert. Die Geldwäschereiverordnung geht von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken aus. Was „zweifelhaft“ unter den Gesichtspunkten eines risikoorientierten Ansatzes bedeuten soll, bleibt schleierhaft.

33 Bei einer Gesamtbetrachtung spricht somit nichts gegen eine ersatzlose Streichung von Art. 30 E-GwV-FINMA.

2.13. Art. 31 Abbruch der Geschäftsbeziehungen

34 Eine Beibehaltung von Art. 43 GwV-FINMA 3 erachten wir als unnötig. Die Bestimmung enthält zudem weitere unbestimmte Rechtsbegriffe, die in keiner Weise definiert sind. Dies gilt sowohl für den Begriff der „zweifelhaften Geschäftsbeziehung“ als auch für den Begriff der „bedeutenden Vermögenswerte“. Eine praktische Anwendung dieser Bestimmung ist ohne genaue Definition dieser beiden Rechtsbegriffe schlechterdings gar nicht möglich.

35 Aus diesen Gründen ist auch Art. 31 E-GwV-FINMA ersatzlos zu streichen.

2.14. Art. 32 Information

36 Wir sind grundsätzlich der Auffassung, dass auch die FINMA in den Kreis der vom Mitteilungsverbot betroffenen Personen und Institutionen gehört. Art. 9 GwG bietet für eine solche Informationspflicht keine gesetzliche Grundlage.

37 Darüber, ob andere Behörden zu informieren sind, müssen die Meldestelle bzw. die von dieser eingeschalteten Strafverfolgungsbehörden entscheiden.

38 Entsprechend ist die Bestimmung ersatzlos zu streichen.

2.15. Anhang 1

39 Art. 8 und Art. 12 des Anhang 1 sind an Rz. 17 VSB 08 anzupassen. Es macht keinen Sinn, hier widersprüchliche Standards zu haben.

Abschliessend möchten wir uns nochmals für Möglichkeit bedanken, zur Zusammenführung der Geldwäschereiverordnungen der FINMA, insbesondere zum Entwurf für eine neue Geldwäschereiverordnung Stellung zu nehmen. Für weitere Fragen und Auskünfte in diesem Zusammenhang stehen Ihnen die Unterzeichneten gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. Rabian'.

Alexander Rabian
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Ceresola'.

Sergio Ceresola
Mitglied der Geschäftsleitung SRO