

# FORUM SRO-GWG

c/o Dr. Markus Hess, Rechtsanwalt  
Rämistrasse 5, Postfach, 8024 Zürich

---

## Positionspapier zur FINMA

### I. Positionen des Forums

1. Das System der dirigierten Selbstregulierung ist zu erhalten und die Autonomie der SRO zu bewahren.
2. Die FINMA ist sektoriell zu gliedern.
3. Der Nichtbankenbereich muss in den obersten Leitungsgremien der FINMA (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) angemessen vertreten sein.
4. Aufsicht und Revision über die SRO sind von der FINMA direkt auszuüben.

### II. Begründung

#### 1. Erhaltung des Systems der Selbstregulierung

##### 1.1. Vorbemerkung

Das schweizerische System der Selbstregulierung hat es erlaubt, innerhalb weniger Jahre über 6'000 Finanzintermediäre einer GwG-Aufsicht zu unterstellen, die internationalen Standards genügt. Der 3. Länderbericht der FATF hat unterstrichen, dass sich dieses System der dirigierten, d.h. staatlich beaufsichtigten, Selbstregulierung bewährt hat.

Die Finanzintermediäre (FI) wurden von den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) mehrfach ausgebildet, geprüft und nötigenfalls sanktioniert. Die Jahresberichte der Eidg. Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) und insbesondere deren Bericht „Bilanzierung Selbstregulierung“ zeigen die Effizienz und Akzeptanz der Selbstregulierung klar auf.

Es muss demnach auch unter der Ägide der FINMA dazu Sorge getragen werden, dass die gewachsenen und bewährten Strukturen möglichst unverändert erhalten bleiben. Daraus sind die nachstehend aufgeführten Schlussfolgerungen abgeleitet.

##### 1.2. Erhaltung der Autonomie der SRO

Die SRO haben gem. Art. 25 GwG ein Reglement zu erlassen, in welchem sie festlegen, wie die gesetzlichen Sorgfaltspflichten von den FI zu erfüllen sind.

Diese Reglemente sind von der Kontrollstelle zu genehmigen. Es wird damit eine gesetzeskonforme Umsetzung der Sorgfaltspflichten sichergestellt. Dennoch verbleibt den SRO die wichtige Funktion, die Sorgfaltspflichten branchenspezifisch umzusetzen.

Die SRO prüfen und sanktionieren sodann die FI nach ihrem eigenen Regelwerk. Den FI steht die Möglichkeit offen, gegen Sanktionsentscheide der SRO ein Schiedsgericht anzurufen. Der Rechtsmittelzug führt weder zur Aufsichtsbehörde noch zum Bundesverwaltungsgericht.

## **2. Sektorielle Gliederung der FINMA**

### **2.1. Aufrechterhaltung der sektoriellen Gliederung**

Die Aufsicht im Nichtbankenbereich bezieht sich ausschliesslich auf die GwG-Sorgfaltspflichten, nach der laufenden Revision des GwG voraussichtlich auch auf Sorgfaltspflichten in Zusammenhang mit der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Im Gegensatz dazu steht die prudentielle Aufsicht bei Banken, Versicherungen etc. Diese ist sehr viel umfassender und unterscheidet sich deutlich von der beschränkten GwG-Aufsicht im Nichtbankenbereich.

Weiter ist zu beachten, dass der Nichtbankensektor sehr heterogen zusammengesetzt ist. Die zu beaufsichtigenden FI stammen aus den unterschiedlichsten Branchen und üben sehr unterschiedlichen Tätigkeiten aus (z.B. Vermögensverwaltung, Zahlungsverkehr, Leasing, Geldwechsel, Money Transmitting etc.). Eine solide Branchenkenntnis ist Voraussetzung für eine differenzierte Umsetzung der Sorgfaltspflichten.

Die grosse Zahl von über 6'000 FI in diesem Sektor zeigt die dabei vorhandenen enormen Anforderungen klar auf. Selbst wenn die Aufsicht eine beschränkte ist, so ist deren Umsetzung ausserordentlich komplex. Das heutige System der Selbstregulierung ist dieser Aufgabe gewachsen. Es ist nun notwendig, dass die Besonderheiten dieser Aufsicht in ihrer ganzen Tragweite erfasst und unabhängig von Anforderungen an weitergehende prudentielle Aufsichtsformen umgesetzt werden. Dies ist am ehesten bei einer sektoriellen Gliederung der FINMA gewährleistet. Denn diese erlaubt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den spezifischen Anforderungen an die GwG-Aufsicht im Nichtbankensektor.

### **2.2 Gedanken zu weiteren möglichen Organisationsformen**

- **Querschnittsamt Geldwäscherei?**

Die Geldwäschereiaufsicht ist im Bankenbereich anders gestaltet als im Nichtbankenbereich. Im Bankenbereich liegt eine Teilung der Aufsicht zwischen der SBVg und der EBK vor. Die SBVg übt einen beträchtlichen Teil dieser Aufsicht aus. Im Nichtbankenbereich üben die SRO die gesamte Aufsicht über die Geldwäschereiprävention aus. Die Kontrollstelle wiederum beaufsichtigt die SRO und hat – ausser bei den DUF – keinen Kontakt mit Finanzintermediären. Die effektive Geldwäschereiaufsicht findet folglich auf der Ebene SRO statt und wird auch in der FINMA dort bleiben. Der Umfang und die Art der Aufsicht über die Geld-

wäschereiprävention in der FINMA sind folglich in den verschiedenen Sektoren (Banken, Nichtbanken, Versicherungen) höchst unterschiedlich. Mit anderen Worten: Das Synergiepotential ist äusserst bescheiden. Auch in Zukunft sind sektorenspezifische Grundsätze notwendig. Unseres Erachtens sind die Sektorenzugehörigkeit und deren Spezialität stärker zu gewichten als ein möglicher Synergieeffekt.

- **Querschnittsamt Revision?**

Im Nichtbankenbereich stellt die Revisionstätigkeit eine Kernaufgabe jeder SRO dar. Die Revisionen werden von den SRO selbst durchgeführt oder es wird eine externe Revisionsstelle beauftragt. Die SRO selbst unterstehen der Aufsicht und Revision durch die Kontrollstelle. Bezüglich der Schaffung eines neuen Querschnittsamtes sind die gleichen Überlegungen anzustellen wie bei einem allfälligen Querschnittsamt Geldwäscherei. Synergieeffekte dürften kaum bestehen.

- **Prozessorientierte Organisation?**

Das System der Selbstregulierung bringt es mit sich, dass die Kontrollstelle bezüglich den einzelnen Finanzintermediären, welche einer SRO angeschlossen sind, keine Aufsichtstätigkeit ausübt. Aufsichtstätigkeiten übt sie gegenüber den SRO gemäss Art. 18 Abs. 1 lit. a-d GwG aus. Eine nach Prozessen gegliederte Organisation (bspw. „Bewilligungen“ oder „Überwachung“) ist wenig sinnvoll, da sich diese lediglich auf diejenigen der SRO beziehen könnte und nicht wie bei der EBK auf die Finanzintermediäre selbst. Eine solche Organisation würde nicht Vergleichbares zusammenfassen und die grosse Gefahr der Einmischung in die Kompetenzen der SRO darstellen. Aus diesem Grunde lehnen wir eine solche Organisationsform ab.

- **Fazit**

Wir befürworten eine schlanke sektorielle Organisation, welche die Aufsicht über die SRO gemäss Art. 18 GwG in einer kosteneffizienten Art ermöglicht. Das Forum SRO-GwG ist auch gerne bereit, weitere Varianten einer möglichen Organisation zu prüfen und Stellung zu neuen Vorschlägen zu nehmen.

## **2.3 Schaffung eines neuen Gremiums zwischen den SRO und der FINMA**

Die Idee der Schaffung eines neuen Gremiums zwischen den SRO und der FINMA wurde bereits lanciert. Es würde den Vorteil eines einzigen Ansprechpartners für die FINMA bringen. Dieses neue Aufsichtsgremium würde mit der FINMA eine Sorgfaltspflichtvereinbarung erarbeiten und ähnlich wie die SBVg funktionieren. Das neue Gremium könnte eine Weiterentwicklung des Forum SRO-GwG sein. Diese Idee haben die Selbstregulierungsorganisationen an einem ihrer Foren diskutiert. Es wurden folgende Überlegungen angestellt:

- Zuerst einmal ist festzuhalten, dass die Ausgangslage zwischen Banken und Nichtbanken wiederum verschieden ist, indem die Banken direkt durch die EBK bzw. die FINMA beaufsichtigt werden. Im Nichtbankensektor sind nur die DUFI, ca. 6%, der direkten Aufsicht der Kontrollstelle unterstellt. Alle anderen Finanzintermediäre werden durch die SRO beaufsichtigt. Bereits heute besteht somit im Nichtbankenbereich eine zweistufige Aufsichtsstruktur.

- Eine übergeordnete Sorgfaltspflichtenvereinbarung im Sinne eines Minimalstandards würde eine weitere Vereinheitlichung bringen und ist mit Rücksicht auf die Branchenspezialität abzulehnen.
- Für die DUFi gilt die GwV KST. Ohne Gesetzesänderungen könnten die DUFi kaum in dieses neue Gremium eingefügt werden. Für sie müsste weiterhin eine Sonderlösung aufrechterhalten bleiben. Da nicht der gesamte Nichtbankbereich erfasst werden kann, ist der Nutzen eines solchen Gremiums fraglich.
- Ein zwischengeschaltetes Aufsichtsgremium könnte die internationale Akzeptanz der beaufsichtigten Selbstregulierung gefährden. Es ist notwendig, dass der Staat letztendlich die Aufsicht im Nichtbankensektor gewährleistet und überwacht.
- Schlussendlich würde eine dreistufige Organisationsstruktur den Prinzipien einer schlanken und effizienten Aufsicht widersprechen.

Aus diesen Überlegungen steht das Forum SRO-GwG der neuen Schaffung eines Gremiums, welches vergleichbar mit der SBVg ist, ablehnend gegenüber.

### **3. Einsitznahme in den obersten Leitungsgremien**

Die FINMA soll auf einem Rahmengesetz basieren, das den Leitungsorganen grosse Freiheiten bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten einräumt. Vom Grundsatz her ist hier nichts einzuwenden. Allerdings ist sicherzustellen, dass der Nichtbankensektor in den obersten Leitungsgremien (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) angemessen vertreten ist.

Eine der wesentlichen Anforderungen an die mit der Oberaufsicht und Leitung der FINMA betrauten Personen ist nach Meinung des Forums eine gute Kenntnis der Tätigkeit der FI im Nichtbankensektor. Diese unterscheidet sich fundamental von derjenigen der Banken und Versicherungen. Allein Kenntnisse aus diesen beiden Branchen reichen bei weitem nicht aus, um den Anforderungen der GwG-Aufsicht im grossen und heterogenen Bereich des Nichtbankensektors angemessen gerecht werden zu können.

Kommt hinzu, dass vom Nichtbankensektor nicht unerhebliche Reputationsrisiken für den Finanzplatz ausgehen. Schon allein die Anzahl der FI lässt es als wahrscheinlich erscheinen, dass hier Fälle mit grosser öffentlicher Aufmerksamkeit entstehen können. Umso wichtiger ist es, den dort virulenten Gefahren auch organisatorisch mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln, also auch einem möglichst spezifischen Know-how auf allen Stufen der Aufsichtsbehörde, wirksam zu begegnen. Dies ist allein durch Persönlichkeiten auch in den obersten Leitungsgremien der FINMA sicherzustellen, die auch den Nichtbankensektor genügend gut kennen.

Die Vertretung des Nichtbankbereiches in den obersten Leitungsorganen unterstreicht auch den Stellenwert und den Willen zur Regulierung des Nichtbankbereiches gegen aussen. Dieses Signal ist nicht nur wichtig für die Reputation des Finanzplatzes Schweiz, sondern auch gegenüber der FATF und der EU.

#### **4. Aufsicht und Revision der SRO allein durch FINMA**

Es ist Sache der FINMA, die SRO zu beaufsichtigen und zu revidieren. Im Hinblick auf die internationale Akzeptanz ist es notwendig, dass die Aufsicht der dirigierten Selbstregulierung durch eine staatliche Behörde vorgenommen wird. Nur so ist das System der dirigierten Selbstregulierung glaubwürdig.

Für diese spezielle Revision benötigt es spezielle Fachkenntnisse, welche bei der Sektion Nichtbanken innerhalb der FINMA am ehesten vorhanden sind. Würden für die Revision externe Revisoren beigezogen, bestünde die Gefahr einer Kostensteigerung, welche den negativen Effekt hätte, dass die SRO diese auf die FI überwälzen müssten. Auch wenn der Gesetzgeber im FinmaG die Möglichkeit einer externen Revision vorsehen sollte, so muss dies die absolute Ausnahme sein. Für die SRO SAV/SNV ist zu Folge des Schutzes der Berufsgeheimnisse der angeschlossenen Finanzintermediäre generell eine externe Revision vorzusehen; dies als begründete Ausnahmeregelung, die für die anderen SRO nicht gilt.

Verabschiedet im Plenum vom 3. Mai 2007