

Versand per E-Mail an: Luciano.Donati@finma.ch

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Herr Dominik Witz
Herr Luciano Donati
Laupenstrasse 27
3003 Bern



Basel, 1. April 2015/DIM

Stellungnahme zur Totalrevision der Geldwäschereiverordnung FINMA (GwV-FINMA)

Sehr geehrter Herr Witz
Sehr geehrter Herr Donati
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Februar 2015 wurde die Anhörung zur totalrevidierten Geldwäschereiverordnung FINMA (GwV-FINMA) eröffnet. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Anhörungsentwurf mit unserer heutigen Eingabe fristgerecht wahr.

Die Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA ist die repräsentative Branchenorganisation der Schweizer Fonds- und Asset Management-Wirtschaft. Wir möchten Sie im Rahmen dieses Schreibens zusammenfassend auf die aus der Perspektive der Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie zentralen Anliegen zum Anhörungsentwurf aufmerksam machen. Folglich finden Sie nachstehend keine umfassende Analyse der gesamten Anhörungsvorlage, sondern eine auf die Kernanliegen unserer Mitglieder fokussierte Stellungnahme. In Bezug auf Fragestellungen betreffend die Depotbanken und Banken als Zahlstellen von kollektiven Kapitalanlagen verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg).

Die folgenden Ausführungen erfolgen gegliedert in zwei Teile. In einem ersten Teil (I.) finden Sie einleitend unsere generellen Bemerkungen zum Revisionsentwurf sowie zum Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung mit Blick auf die Schweizer Fonds- und Asset Management-Industrie. Im zweiten Teil (II.) folgen spezifische Ausführungen zu unseren Anliegen mit Bezug auf die vorgeschlagene Revision der GwV-FINMA.

I. GENERELLE BEMERKUNGEN

Damit die Schweiz auf internationaler Ebene langfristig ihre Position als führender Finanzplatz behaupten kann, bedarf es auch einer glaubwürdigen und international anerkannten Regulierung mit Blick auf die Bekämpfung der Finanzkriminalität, insbesondere hinsichtlich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die diesbezügliche Schweizer Regulierung soll inter-

nationalen Standards wie den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) gerecht werden, ohne jedoch den administrativen Aufwand für in der Schweiz tätige Finanzdienstleister über das erforderliche Mass hinaus erhöhen.

Mit der Teilrevision der Empfehlungen der FATF im Jahr 2012 und der entsprechenden Revision des Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG) - welche wir aus dem oben erwähnten Grund grundsätzlich begrüessen - wurde auch eine Anpassung der bestehenden FINMA-Verordnung über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GwV-FINMA) erforderlich.

Mit der GwV-FINMA werden die sich aus dem GwG ergebenden Pflichten der von der FINMA beaufsichtigten bzw. dieser im Bereich der Geldwäschereiprävention unterstellten Finanzintermediäre konkretisiert und es wird festgelegt, wie diese Pflichten umzusetzen sind. Folglich sind nur Finanzdienstleister von der GwV-FINMA erfasst, welche als Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. a-d oder Abs. 3 GwG (sofern es sich um direkt der FINMA unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) handelt) qualifizieren.

Dieser Grundsatz ergibt sich bereits aus der Gesetzessystematik und wird in Art. 3 GwV-FINMA¹ ebenfalls aufgenommen. Auch im ersten Abschnitt von Ziffer 2.3 des Erläuterungsberichts erfolgt eine dahingehende Präzisierung. Da sich im Bericht jedoch auch Stellen finden, welche auf eine andere Interpretation schliessen lassen könnten (z.B. Seite 26 oben), erachten wir die vorliegende Klarstellung im Hinblick auf die künftige Anwendung der revidierten GwV-FINMA für angebracht.

Des Weiteren sollte generell auf eine klare und konsistente Verwendung von Begriffen geachtet werden, um das Risiko von divergierenden Auslegungen durch verschiedene Finanzintermediäre zu vermeiden. Insbesondere mit Blick auf die zentralen Begriffe des „wirtschaftlich Berechtigten“ einerseits sowie des „Kontrollinhabers“ andererseits findet im Entwurf der GwV-FINMA eine Vermischung statt. Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die entsprechenden Ausführungen in der Stellungnahme der SBVg hin, welche wir unterstützten.

II. SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN

1. Geltungsbereich (Art. 3, Art. 39 und Art. 40 GwV-FINMA)

Fondsleitungen gelten dann als Finanzintermediäre im Sinne des GwG, wenn sie Anteilskonten führen oder selbst Anteile einer kollektiven Kapitalanlage vertreiben (Art. 2 Abs. 2 Bst. b GwG). Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV), Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen (KGK), Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF) und Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen im Sinne des Kollektivanlagengesetzes (KAG) fallen unter das GwG, sofern sie selbst Anteile einer kollektiven Kapitalanlage vertreiben (Art. 2 Abs. 2 Bst. b^{bis} GwG). Aus den Ausführungen unter Ziffer I ergibt sich, dass in allen übrigen Fällen das GwG und folglich auch die GwV-FINMA nicht zur Anwendung kommen.

Diese Einschränkung des Geltungsbereichs des GwG im Zusammenhang mit den erwähnten KAG-Instituten wurde vom Gesetzgeber bewusst vorgenommen und rechtfertigt sich insbesondere deshalb, weil grundsätzlich keine unmittelbaren Geldflüsse von Kunden bzw. Endanlegern zu diesen Instituten erfolgen. Wie auch im Erläuterungsbericht ausgeführt, werden die einem KAG-Institut anvertrauten Vermögenswerte über die Bank des Kunden bzw. Anlegers bei der Depotbank der kollektiven Kapitalanlage eingebracht.²

Um Unklarheiten und Missverständnisse zu vermeiden, erachten wir eine entsprechende Präzisierung für notwendig.

¹ Soweit nicht ausdrücklich anders vermerkt, beziehen sich alle Referenzen auf Artikel der GwV-FINMA auf deren Nummerierung gemäss Revisionsentwurf vom 11. Februar 2015.

² Vgl. S. 25 des Erläuterungsberichts.

Textvorschlag zu Art. 39 Abs. 1 GwV-FINMA:

¹ Fondsleitungen und KAG-Investmentgesellschaften im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b und b^{bis} GwG müssen [...].

Textvorschlag zu Art. 40 Abs. 1 GwV-FINMA:

¹ Vermögensverwalter im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b^{bis} GwG von nicht börsenkotierten ausländischen kollektiven Kapitalanlagen müssen [...].

Eine entsprechende Präzisierung bietet sich insbesondere auch in der einleitenden Überschrift zum 3. Titel „Besondere Bestimmungen für Fondsleitungen, KAG-Investmentgesellschaften und KAG-Vermögensverwalter“ an.

Erbringt eine Fondsleitung oder ein Vermögensverwalter kollektiver Kapitalanlagen jedoch im Rahmen ihrer bzw. seiner Tätigkeit weitere Dienstleistungen wie individuelle Vermögensverwaltung oder Anlageberatung, welche ihrerseits wiederum unter Art. 2 Abs. 3 GwG fallen, qualifizieren diese Finanzdienstleister für diese Tätigkeiten als Finanzintermediäre im Sinne des GwG und der GwV-FINMA.

2. Begriff der „KAG-Investmentgesellschaften“

Im dritten Titel des Revisionsentwurfs wird der Begriff der KAG-Investmentgesellschaft verwendet, welcher im Verordnungstext selbst jedoch nirgends definiert wird. Lediglich im Erläuterungsbericht erfolgt eine Klarstellung, gemäss welcher sowohl die SICAV und die SICAF als auch die KGK von diesem Begriff erfasst sein sollen.³

Dem KAG selbst ist der Begriff der KAG-Investmentgesellschaften fremd. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob dessen Verwendung in der GwV-FINMA tatsächlich sinnvoll ist. Entscheidet man sich für die Verwendung dieser Kurzversion, so muss der Begriff im Verordnungstext selbst, vorzugsweise in Art. 2 GwV-FINMA, definiert werden. Eine solche Definition sollte auf Art. 2 Abs. 2 Bst. b^{bis} GwG verweisen. So kann gleichzeitig klargestellt werden, dass auch in diesem Fall nur jene Institute erfasst sind, die selbst Anteile einer kollektiven Kapitalanlage vertreiben.

Textvorschlag zu Art. 2 Bst. g GwV-FINMA:

KAG-Investmentgesellschaften: Investmentgesellschaften mit variablem Kapital, Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen sowie Investmentgesellschaften mit festem Kapital im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b^{bis} GwG.

3. Präzisierung der Titel Art. 39 und Art. 40 GwV-FINMA

Aus Gründen der Konsistenz schlagen wir vor, die Titel von Art. 39 und Art. 40 GwV-FINMA gleich zu strukturieren wie jenen von Art. 34 betreffend Banken und Effekthändler.

Textvorschlag zum Titel von Art. 39 [und Art. 40] GwV-FINMA:

Pflicht zur Identifizierung des Vertragspartners und Feststellung der Kontrollinhaberin oder des Kontrollinhabers und der an Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigten Personen durch Fondsleitungen und KAG-Investmentgesellschaften [bzw. in Art. 40 durch Vermögensverwaltern ausländischer kollektiven Kapitalanlagen]

³ Vgl. S. 26 des Erläuterungsberichts.

4. Feststellung der Kontrollinhaber und der wirtschaftlich Berechtigten bei Zeichnungen durch prudenzielle Beaufsichtigte (Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 2 GwV-FINMA)

Art. 39 Abs. 2 sowie Art. 40 Abs. 2 GwV-FINMA sehen vor, dass im Falle einer Zeichnung durch eine Bank oder einen Effektenhändler keine Feststellung des Kontrollinhabers bzw. des wirtschaftlich Berechtigten erforderlich ist. Bei ausländischen Banken und Effektenhändlern greift diese Regel jedoch nur dann, wenn die entsprechenden Institute neben einer angemessenen prudenziellen Aufsicht auch über angemessene Regelungen im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verfügen.

Die Einschränkung dieser Erleichterung auf Fälle bei denen es sich beim zeichnenden Finanzintermediär um eine Bank oder einen Effektenhändler handelt, dürfte sich in der Praxis insbesondere mit Blick auf den internationalen Wettbewerb nachteilig für die Tätigkeit von Schweizer KAG-Instituten, aber auch für den Vertrieb von Schweizer kollektiven Kapitalanlagen erweisen. In verschiedenen wichtigen ausländischen Fondsdomizilen gibt es gerade im Fonds- und Asset Managementgeschäft nebst der (Depot-) Bank zahlreiche andere Finanzdienstleister wie „Transfer Agents“ oder „Custodians“, welche als Zeichner von kollektiven Kapitalanlagen auf Rechnung von Dritten in Frage kommen. Diese Finanzdienstleister verfügen nicht zwingend über eine Banken- oder Effektenhändlerlizenz. Vor diesem Hintergrund sollten die entsprechenden Erleichterungen auch in Bezug auf die Zeichnung durch andere prudenziell beaufsichtigte Finanzdienstleister gewährt werden, sofern diese einer angemessenen Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstehen.

Textvorschlag zu Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 2 GwV-FINMA:

² Sie müssen die Kontrollinhaberin, den Kontrollinhaber oder die an Vermögenswerten wirtschaftlich berechnigte Person bei der Zeichnung nicht feststellen, wenn der Zeichner ~~eine Bank oder ein Effektenhändler~~ ein Finanzintermediär nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a bis d GwG oder eine ausländischer ~~Bank oder ein ausländischer Effektenhändler~~ Finanzintermediär ist, ~~die oder~~ der einer angemessenen prudenziellen Aufsicht und einer in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung angemessenen Regelung untersteht.

5. Identifizierung der zeichnenden Bank bzw. des zeichnenden Effektenhändlers (Art. 39 Abs. 2 GwV-FINMA)

Generell stellt sich die Frage, welchen Mehrwert die Identifikation einer zeichnenden Bank oder eines zeichnenden Effektenhändlers bzw. mit Blick auf die hiervoor gemachten Ausführungen - eines zeichnenden Finanzintermediärs - hat. Unzweifelhaft wird eine Fondsleitung oder eine KAG-Investmentgesellschaft im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Bst. b^{bis} GwG zur Feststellung, ob eine Bank oder ein Effektenhändler angemessen beaufsichtigt ist bzw. einer angemessenen Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung untersteht, verschiedene Abklärungen in Bezug auf das fragliche Institut treffen müssen. Wir bezweifeln jedoch, dass diese Abklärungen die Intensität einer Identifikation im Sinne des GwG bzw. der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) haben müssen. Dasselbe gilt im Übrigen auch für die entsprechende Pflicht in Art. 40 Abs. 2 GwV-FINMA.

In diesem Zusammenhang erscheint uns auch eine Präzisierung des Begriffs „Zeichner“ erforderlich. In Fällen, in denen eine Bank oder ein Effektenhändler bzw. ein anderer Finanzintermediär kollektive Kapitalanlagen für einen Kunden zeichnet, ist nicht der entsprechende Finanzintermediär der Zeichner, da dieser typischerweise die Anlagen im Auftrag und auf Rechnung seines Kunden zeichnet, sondern der auftraggebende Kunde.

Textvorschlag zu Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 2 GwV-FINMA:

² [...] wenn der Zeichner (Zeichnung auf Nostro oder Zeichnung im Auftrag und auf Rechnung eines Kunden) [...].

6. Präzisierung des Erfordernisses einer angemessenen Regelung für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Mit Blick auf das Erfordernis einer angemessenen Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 GwV-FINMA besteht u.E. Präzisionsbedarf. Um den unterstellten Finanzintermediären möglichst verbindliche Guidelines in diesem Bereich zu geben, ist eine klarere Definition in diesem Bereich erforderlich. In diesem Zusammenhang bietet sich die Klassifikation der High Risk-Staaten oder Nicht-Kooperationsstaaten gemäss FATF an.

Textvorschlag zu Art. 39 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 GwV-FINMA:

Als in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung angemessen reguliert gelten Finanzintermediäre, welche nicht aus High Risk-Staaten oder Nicht-Kooperationsstaaten gemäss FATF stammen.

7. Ergänzung der Delegationsmöglichkeit für KGK (Art. 39 Abs. 3 GwV-FINMA)

Die KGK muss nicht zwingend eine Depotbank im Sinne von Art. 72 bis 74 KAG beziehen, sondern lediglich eine Depot- und Zahlstelle (Art. 102 Abs. 1 Bst. j KAG). Dennoch sollte Art. 39 Abs. 3 GwV-FINMA dahingehend ergänzt werden, dass eine Delegation auch durch eine KGK möglich ist, sofern diese eine Bank mit der Erfüllung der Sorgfalts- und Dokumentationspflicht der kollektiven Kapitalanlage betraut.

Textvorschlag zu Art. 39 Abs. 3 GwV-FINMA:

³ Betrauen Fondsleitungen, Investmentgesellschaften mit variablem Kapital (SICAV) oder Investmentgesellschaften mit festem Kapital (SICAF) die Depotbank beziehungsweise die Kommanditgesellschaft für kollektive Kapitalanlagen eine Bank mit der Erfüllung der Sorgfalts- und Dokumentationspflichten der jeweiligen schweizerischen kollektiven Kapitalanlage, so müssen die Modalitäten nach Artikel 28 Absatz 2 nicht erfüllt werden. Sie bleiben aufsichtsrechtlich für die Einhaltung dieser Pflichten verantwortlich.

8. Ergänzung der Ausnahmen von der Feststellungspflicht (Art. 56 Bst. c GwV-FINMA)

Ferner erlauben wir uns noch auf eine Inkonsistenz in Bezug auf Art. 56 Bst. c hinzuweisen. Unter Bst. b werden jene Institute bzw. Einrichtungen mit Schweizer Sitz aufgezählt, bei welchen der Kontrollinhaber nicht festgestellt werden muss. Anders als im Fall von Schweizer Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Bst. b), wurde in Bst. c keine entsprechende Ausnahme für ausländische Vorsorgeeinrichtungen eingefügt. Dies erscheint uns inkonsistent und gerade auch mit Blick auf die Stärkung des Schweizer Asset Managements problematisch.

9. Übergangsfristen

Abschliessend möchten wir darauf hinweisen, dass eine Anpassung an die revidierte GwV-FINMA in gewissen Bereichen zu erheblichen organisatorischen und administrativen Aufwendungen führen wird. Vor diesem Hintergrund ist es für die betroffenen Finanzintermediäre essentiell, dass für die Umsetzung der neuen Bestimmungen hinreichende Übergangsfristen gewährt werden.

Wird danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für zusätzliche Erläuterungen und Diskussionen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA



Markus Fuchs
Geschäftsführer



Dr. Diana Imbach Haumüller
Senior Legal Counsel