

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Dr. Giulia Mariani
Laupenstrasse 27
3003 Bern

Per Mail an: giulia.mariani@finma.ch

Zürich, 10. Mai 2022

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwV-FINMA)

Sehr geehrte Frau Dr. Mariani

Gerne nimmt die Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV) die Möglichkeit wahr, zur Änderung der Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA) und zum erläuternden Bericht dazu Stellung zu nehmen.

1 Vorbemerkung zur Inkraftsetzung des nGwG und Ausführungsverordnungen

Die SRO-SVV setzt sich seit einiger Zeit, u.a. auch beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), dafür ein, dass das revidierte GwG und die Geldwäschereiverordnung des Bundesrates (GwV) zusammen mit der GwV-FINMA und dem R SRO-SVV gleichzeitig in Kraft treten. Nur ein solches Vorgehen erfüllt das rechtsstaatliche Gebot einer kohärenten Gesetzgebung, was eine absolute Notwendigkeit gerade bei einem international beobachteten Gesetzgebungsvorgang ist. Bei einem vorzeitigen Inkrafttreten des revidierten GwG und der GwV entstünde nicht zuletzt deshalb ein Normenkonflikt, weil in der GwV neu Bestimmungen zum Meldewesen aufgenommen wurden, die sich (inhaltlich allerdings nicht deckungsgleich) auch in der GwV-FINMA sowie im R SRO-SVV finden. Damit entsteht ausgerechnet in einem zentralen Bereich der Geldwäschereibekämpfung Rechtsunsicherheit für die Finanzintermediäre. Dies ist unseres Erachtens zu vermeiden und wir bitten Sie, diese Position zu unterstützen und beim SIF und weiteren Behörden einzubringen, um dieses Ziel zu erreichen.

2 Bemerkungen zu Art. 4 Abs. 1 und 7 Abs. 1^{bis} nGwG

Die SRO-SVV teilt die Ansicht der FINMA, dass mit Art. 4 Abs. 1 nGwG die geltende Praxis festgehalten und präzisiert wird. Gestützt auf die erläuternden Ausführungen in der Botschaft seien keine Ausführungsbestimmungen auf Stufe der GwV-FINMA erforderlich (Erläuterungsbericht, S. 10).

Das gleiche gilt laut Erläuterungsbericht bezüglich der Pflicht zur periodischen Überprüfung der Aktualität der Kundendaten in Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG. Die Finanzintermediäre haben den Umfang und die Periodizität der Aktualisierung risikobasiert festzulegen. Auch hier erübrige sich eine weitergehende Präzisierung auf Stufe der GwV-FINMA (Erläuterungsbericht, S. 10). Dem entsprechend hat die SRO-SVV ihrerseits auf Präzisierungen dieser Sorgfaltspflichten im Entwurf des derzeit in Revision stehenden R SRO-SVV (E-R SRO-SVV) verzichtet.

3 Art. 22a E-GwV-FINMA

Wir verstehen Art. 22a E-GwV-FINMA und unsere gleich lautende Bestimmung in Art. 20 Abs. 2 E-R SRO-SVV so, dass nach vertieften Abklärungen gem. Art. 6 Abs. 2 GwG ein entsprechender Vermerk über den Abschluss der Abklärungen und den Grund für die Nichtmeldung gemacht werden muss. Was es dabei genau festzuhalten gilt, ergibt sich risikobasiert aus den konkreten Umständen. Oftmals kann eine Feststellung, dass sich der Verdacht nicht erhärtet hat, genügen (z. B. als Teil des Vermerks im Abklärungssystem oder einer Rückmeldung an einen Kundenberater per E-Mail). Nur bei besonderen Umständen ist ein eigentlicher so genannter «No AML Report» zu erstellen. Auf jeden Fall ist diese Regelung nicht bei jedem «Alert», der sich aus Abfragen in Datenbanken ergibt, anwendbar, sondern nur bei vertieften Abklärungen nach Art. 6 Abs. 2 GwG.

Wir verweisen auf die Eingabe des Forum SRO zu diesem Thema. Entgegen den dort geäußerten Befürchtungen ist nicht bei jedem Alert bereits ein «No AML Report» zu erstellen. Eine solche Vorgabe wäre auch kontraproduktiv, da sie dazu führen könnte, dass solche Reports im Alltag auf einen Standard reduziert werden (Verniedlichungseffekt), was dem risikobasierten Ansatz widerspricht.

Den Ausführungen des Forum SRO schliessen wir uns im Resultat an. Sofern die FINMA den Antrag auf Präzisierung des Wortlautes von Art. 22a Abs. 2 E-GwV-FINMA gutheissen würde, beabsichtigen wir eine entsprechende Anpassung des Wortlauts in Art. 20 Abs. 2 E-R SRO-SVV.

4 Art. 42 Abs. 1 E-GwV-FINMA

Die FINMA fasste den Wortlaut von Art. 42 Abs. 1 E-GwV-FINMA neu. Laut Ziffer 5.5 des Erläuterungsberichts soll damit eine Konkretisierung der Regulierungskompetenz der SRO-SVV erfolgen, indem der bestehende Umfang der Regulierungskompetenz der SRO-SVV neu in der GwV-FINMA festgehalten ist. Gleichzeitig ist damit eine Abgrenzung zu anderen finanzintermediären Tätigkeiten von Versicherungsunternehmen klargestellt. Weitere versicherungsfremde und geldwäschereichtlich relevante Tätigkeiten von Versicherungsunternehmen ausserhalb der Regulierungskompetenz der SRO-SVV wie beispielsweise die Vermögensverwaltung oder die Gewährung von (Infrastruktur-) Darlehen sollen den geldwäschereichtigen Bestimmungen der GwV-FINMA im Allgemeinen wie auch den Identifizierungsvorgaben gemäss Art. 44 bis 71 GwV-FINMA im Besonderen unterliegen.

Die SRO-SVV begrüsst diese Klarstellungen und vor allem die damit einhergehende Festschreibung ihrer bestehenden Regulierungskompetenz in den Bereichen der direkten Lebensversicherung und der Vergabe von Hypotheken.

5 Einführung einer Übergangsbestimmung

Wir beantragen hiermit, in einem neuen Art. 78c folgende Übergangsbestimmung aufzunehmen:

Die neuen Vorgaben zur risikobasierten Aktualisierung der Kundenbelege nach Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG sind von den Finanzintermediären innerhalb von 12 Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung umzusetzen.

Die Änderungen im Bereich der Aktualisierung der Kundenbelege (Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG und dem entsprechend Art. 16 Abs. 2 und 20 Abs. 3 lit. h E-R SRO-SVV) bedeuten für die Finanzintermediäre erhebliche Aufwendungen, namentlich im Massengeschäft. Gerade wenn im E-GwV-FINMA die Sorgfaltspflichten zur Aktualisierung der Kundenbelege (Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG) nicht näher präzisiert werden und dafür auf den Gesetzestext und auf die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft dazu verwiesen wird, wird die ganze Verantwortung zur Präzisierung und Umsetzung dieser erweiterten Sorgfaltspflichten auf die Finanzintermediäre abgewälzt. Diese haben nun also selbst, ohne Guidance durch die Finanzmarktaufsicht, unter Anwendung eines risikobasierten Ansatzes zu prüfen, welche Umsetzungsmassnahmen sie treffen müssen, um die Sorgfaltspflichten zu erfüllen.

Erst vor kurzem wurde die Vernehmlassung zum E-GwV-FINMA eröffnet und damit kundgetan, dass die FINMA keine weiteren Präzisierungen zu diesen Sorgfaltspflichten beabsichtigt. Offen ist gezwungenermassen noch heute, ob sie dies auch nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten definitiv so beschliesst. Unterdessen hatten die Finanzintermediäre mit der konkreten Planung und schon gar mit der Umsetzung von Konzepten zur Wahrung dieser erweiterten Sorgfaltspflichten richtigerweise zugewartet, da sie sowohl für die Konzept- als auch die Umsetzungsarbeiten zuerst wissen müssen, welche Präzisierungen seitens der Aufsicht zu erwarten sind. Nach unserer Analyse handelt es sich um ein Bündel an teilweise sehr ressourcenintensiven Massnahmen, welche insbesondere die Versicherungseinrichtungen künftig zusätzlich bewältigen müssen. Zugleich handelt es sich um eine Vorgabe, die aufgrund ihrer Relevanz für eine FATF-konforme Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten mit grosser Ernsthaftigkeit und nachhaltig angegangen werden sollte.

Eine Übergangsfrist von 12 Monaten für die Umsetzung der Vorgaben nach Art. 7 Abs. 1^{bis} nGwG gibt den Finanzintermediären die dringend benötigte Zeit, das mit der neuen Verpflichtung verbundene Aufgabenspektrum seriös zu bewältigen (Anpassung der Weisung, Erarbeitung und interne Beschlussfassung von Umsetzungskonzept inkl. risikobasierter Festlegung der Aktualisierungszyklen und der betroffenen Informationen pro Risikokategorie sowie Durchführung erster Aktualisierungsmassnahmen bei Populationen mit festgelegtem einjährigem Aktualisierungszyklus). In der bundesrätlichen Botschaft wird dazu folgendes ausgeführt:

«Es wird nicht erwartet, dass zum Zeitpunkt des Inkrafttretens alle Geschäftsbeziehungen bereits auf dem aktuellsten Stand sind. Vielmehr besteht ab diesem Zeitpunkt eine explizite Pflicht, die Geschäftsbeziehungen regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren. Der Finanzintermediär hat bezüglich der

Frequenz der Überprüfung ein eigenes Ermessen. Dadurch wird schliesslich auch dem Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung Rechnung getragen» (Zitat aus BBl. 2019, 5505).

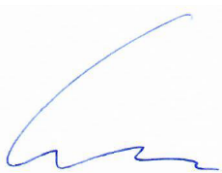
Damit ist die Notwendigkeit einer Übergangsfrist in den Gesetzesmaterialien anerkannt, wenn auch auf eine explizite Regelung im GwG verzichtet wurde. Immerhin ist die Erläuterung in der Botschaft von grosser Tragweite, nachdem im Parlament dazu keine abweichenden Ansichten vertreten oder Beschlüsse gefasst wurden. Sie schliesst die Möglichkeit der Regelung von angemessenen Übergangsfristen durch GwV-FINMA, VSB und Reglemente der SROs jedenfalls nicht nur nicht aus, sondern lässt solche mindestens implizit auch zu. Denn wenn sogar die FI laut klarer Aussage in der Botschaft die Möglichkeit haben, sich selbst namentlich durch risikobasierte Bestimmung der Periodizität sowie Art und Umfang der Aktualisierungen eine Übergangsfrist einzuräumen, so schliesst dies a maiore minus konsequenterweise auch die Möglichkeit von Übergangsfristen seitens des Verordnungsgebers sowie der Regulatoren mit ein. Es ist sodann der Rechtssicherheit dienlich, wenn in der GwV-FINMA sowie den Reglementen der SROs nicht zuletzt auch mit Blick auf die nachfolgenden GwG-Prüfungen eine klare Regelung festgelegt wird.

6 Verweis auf die Eingabe des Forum SRO

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme des Forum SRO, die wir unterstützen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
SRO-SVV



Dr. Markus Hess
Präsident



Dr. Christina Brugger
Leiterin der Geschäftsstelle