

Nichtbankenbereich – Aufsicht im Wandel

Referat von Alexander Karrer, Leiter Internationale Finanzfragen und Währungspolitik, Eidgenössisches Finanzdepartement, anlässlich der Generalversammlung des VQF vom 28. Mai 2009 in Zürich

I. Einleitung

Ich danke Ihnen herzlich für die Einladung zu Ihrer Jubiläumsveranstaltung. Nach einer anfänglich nicht einfachen Aufbauarbeitszeit spiegeln zehn Jahre VQF nun den Erfolg Ihrer Vereinigung und die Kontinuität der Selbstregulierungsorganisationen als praxisnahe Aufsicht im Parabankenbereich. Der Name des VQF, Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen im Parabankenbereich, ist Programm: Die Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen ist heute und in der Zukunft, in einer Zeit, in welcher der Schweizer Finanzplatz international stark beobachtet wird, wichtiger denn je. Zudem bietet der VQF weitere Dienstleistungen an: Der Verein hat sich zu einem umfassenden Kompetenzzentrum für Compliance entwickelt. Neu hat der VQF insbesondere die Anerkennung der FINMA zur Umsetzung der schweizerischen Landesregeln in der Vermögensverwaltung erhalten. Dies zeugt vom Vertrauen der Behörden in den VQF und von der Qualität Ihrer Arbeit.

Mit einem Bestand von über 1'700 Mitgliedern ist der VQF die grösste Selbstregulierungsorganisation in der Schweiz. Dies widerspiegelt die Bedeutung des Vereins für den Parabankenbereich. Beeindruckend ist auch, wie Sie mit einer äusserst schlanken Organisation Ihre Aufsichtsaufgabe erfüllen. Gerade das zeigt, dass der Gesetzgeber mit der über das Geldwäschereigesetz eingeführten obligatorischen/delegierten Selbstregulierung einen guten Entscheid getroffen hat. Dieses Aufsichtssystem ist effizient und bewährt sich.

Per 1. Januar 2009 wurde die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in die FINMA integriert. Deren Präsident wird im anschliessenden Podiumsgespräch sicherlich auf aufsichtsrechtliche Aspekte eingehen können. Die Zeit reicht auch nicht aus, um auf sämtliche regulatorischen Entwicklungen im prudentiellen Bereich in Europa und weltweit, wie sie teilweise im Bericht der Universität St. Gallen beschrieben sind, einzugehen. In meinen Ausführungen werde ich mich deshalb in den kommenden Minuten vorwiegend auf gewisse internationale Entwicklungen konzentrieren, die für Ihre Kernaufgabe im Zusammenhang mit der Einhaltung des Geldwäschereigesetzes von Bedeutung sind:

1. Wo stehen wir heute in der Schweiz und wo stehen wir im Standard Setting auf internationaler Ebene bzw. mit der Implementierung bestehender Standards? Bei den internationalen Entwicklungen werde ich vor allem auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung der Financial Action Task Force (FATF) Bezug nehmen. Sie betreffen nicht nur, aber auch den Parabankenbereich.
2. Welche Themen werden auf internationaler Ebene mittelfristig im Vordergrund stehen? Diese Frage kann nicht beantwortet werden ohne die Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die Finanzmärkte und deren Regulierung zu berücksichtigen. Man hört immer wieder, die Welt nach Finanzkrise sei eine neue Welt. Ich möchte jedoch die Beurteilung darüber dereinst den Historikern überlassen.

II. Wo stehen wir heute in der Schweiz und wo steht die internationale Regulierung?

Was die Situation in der Schweiz betrifft, so kann ich es kurz machen: Mit dem Geldwäschereigesetz von 1998 hat die Schweiz im Parabankensektor im internationalen Vergleich eine Pionierrolle eingenommen. Dieses Gesetz ist implementiert. Die Aufsicht funktioniert und das System der delegierten Selbstregulierung ist heute gut verankert.

Die Änderungen im Geldwäschereigesetz von 2008 sind am 1. Februar 2009 in Kraft getreten und die Ausführungsverordnungen wurden entsprechend angepasst. Damit sind die im Jahre 2003 geänderten FATF-Empfehlungen weitgehend umgesetzt. Diese Revision bringt namentlich gewisse Anpassungen bei den Sorgfaltspflichten, beim Meldesystem der Geldwäschereimeldestelle und neu wurde das Gesetz auf die Terrorismusfinanzierung ausgedehnt. Die Revision des Geldwäschereigesetzes bringt aber auch gewisse Erleichterungen für die Finanzintermediäre, so zum Beispiel die Einführung einer Bagatellklausel für Vermögenswerte von geringem Wert oder die Lockerung der Voraussetzungen für den Straf- und Haftungsausschluss für meldende Finanzintermediäre. Diese Anpassungen haben jedoch keine grundlegenden Änderungen der Aufsicht im Nichtbankensektor zur Folge. An der Definition der Finanzintermediation wurde festgehalten. Die Finanzintermediation bleibt das zentrale Unterstellungskriterium. Auf eine Ausdehnung auf weitere Sektoren oder Branchen wurde verzichtet.

Wo stehen wir heute auf internationaler Ebene bezüglich Standard setting und Implementierung?

Das massgebliche Gremium in diesem Bereich ist nach wie vor die Financial Action Task Force (FATF). Die FATF entstand aus einer Initiative der G-7 im Jahre 1989; sie ein unabhängiges Gremium, hat ihr Sekretariat aber in den Räumlichkeiten der OECD in Paris. Heute umfasst die FATF 33 Staaten und 2 regionale Organisationen. Ich spreche bewusst von einem „Gremium“, denn die FATF ist keine internationale Organisation. Sie kann keine Rechtsregeln erlassen. Sie verabschiedet demgegenüber Empfehlungen. Und Sie wissen, dass diesen Empfehlungen eine eminente politische Bedeutung zukommt. Über peer reviews erfolgt ein starker Druck zur Umsetzung der Empfehlungen. Die Entwicklungen der letzten 2-3 Jahre lassen sich – insbesondere mit Blick auf den Nichtbankenbereich - wie folgt zusammenfassen:

- **Erstens:**
Die Empfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung haben sich seit der Revision von 2003 nicht grundsätzlich verändert. Es sei aber hier daran erinnert, dass diese Standards für den Parabankenbereich nicht ganz gleichgerichtet sind wie der Ansatz, den die Schweiz 1998 mit dem Geldwäschereigesetz gewählt hat. Der Hauptunterschied ist, vereinfacht, folgender: Die FATF-Empfehlungen decken ein breiteres Spektrum an Branchen und Tätigkeiten ab. Demgegenüber sind die Anforderungen an die Aufsicht weniger ausgeprägt als im Geldwäschereigesetz.

- Zweitens:
Die Selbstregulierung, wie sie das Geldwäschereigesetz vorsieht, wurde 2005 erstmals durch die FATF überprüft und als valable Alternative zur staatlichen Regulierung beurteilt. Die Akzeptanz dieses Modells ist heute gegeben, sofern es sich um eine obligatorische Selbstregulierung handelt. Auch andere Länder verfolgen heute diesen Weg.

- Drittens:
Es ist eine grössere Akzeptanz des risikobasierten Ansatzes bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung auszumachen. Die Schweiz hat sich in der FATF stark für die Durchsetzung des risikobasierten Ansatzes eingesetzt. Die FATF hat für die meisten Branchen des Banken – und Nichtbankenbereichs gemeinsam mit dem Privatsektor Richtlinien erarbeitet. Diese Richtlinien stellen eine Art internationale, branchenspezifische best practices für die die Umsetzung einer risiko-basierten Regulierung durch die Aufsichtsbehörden und die Finanzintermediäre dar. Ich möchte dies an der Anwendung des risikobasierten Ansatzes auf Anwälte als Finanzintermediäre verdeutlichen: Wie Sie wahrscheinlich wissen, ist unser Schweizer Begriff des Finanzintermediärs im internationalen Vergleich relativ weit gefasst. Andererseits unterstellen wir aber nicht bestimmte Berufe oder Berufsgattungen speziell einer Aufsicht. Bei uns fällt zum Beispiel ein Anwalt, der in der Finanzintermediation tätig ist, direkt in den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes. Demgegenüber gehört dieser Wirtschaftszweig in der Terminologie der FATF zu den sogenannten „designated non financial businesses and professions“. Auf solche Tätigkeiten wurde der risikobasierte Ansatz ausgeweitet; sie gehören nicht direkt zum Bankenbereich, stehen diesem aber nahe – wir würden sagen, sie gehören zum Parabankenbereich. Wir haben uns bei diesen Arbeiten der FATF eng mit Vertretern des Anwaltsverbandes und Vertretern internationaler Verbände von entsprechenden Branchen abgesprochen. Ich glaube, es hat sich gelohnt. Wir haben wirtschaftskompatible Lösungen gefunden. Momentan werden noch die letzten Richtlinien für den Versicherungsektor und die Money service businesses finalisiert.

- Viertens:
Die bisherige Implementierung der FATF Empfehlungen von 2003 in den Mitgliedsländern mittels Länderprüfungen zeigt für den Nichtbankensektor folgendes Bild:
 - In vielen Ländern ist die Umsetzung der Empfehlungen noch lückenhaft. Insbesondere unter den EU-Mitgliedstaaten bestehen grosse qualitative Unterschiede, was die Umsetzung der 2. und 3. Geldwäschereirichtlinie betrifft.
 - Generell werden zwar ganze Branchen gewissen minimalen Verpflichtungen unterworfen; in vielen Ländern wurde jedoch kein eigentliches Aufsichtssystem aufgebaut, wie es die Schweiz kennt, sondern eine reine Selbstregulierung mit einem gewissen Monitoring durch den Staat. Solche Systeme finden jedoch je länger je weniger die notwendige internationale Akzeptanz.

- Kein anderes Land hat bisher „across the board“, d.h. für den gesamten Nichtbankenbereich die Finanzintermediation als Unterstellungskriterium gewählt. Für einzelne Branchen wird dieses Kriterium jedoch angewendet. Die FATF hält weiterhin am sektoriellen Ansatz fest. Deshalb erfüllen wir die Empfehlungen bez. Geltungsbereich weiterhin nicht ganz. Einige Länder zeigen jedoch Verständnis für unseren Ansatz und überlegen sich gar eine Nachahmung unsers Systems. Gegenwärtig ist deshalb unser System nicht gefährdet. Das Thema der breiteren Anwendbarkeit der Geldwäscherstandards auf alle Tätigkeiten im Nichtbankensektor ist jedoch damit nicht von der internationalen Agenda verschwunden.

III. Ausblick auf zukünftige Themen allgemein

Meine bisherigen Ausführungen weisen auf die Entwicklung der letzten Jahre hin. Sie haben jedoch die Veränderungen in der internationalen Regulierungsdiskussion, welche die Finanzkrise mit sich bringt ausgeklammert. Ich möchte deshalb im zweiten Teil ein paar Bemerkungen zu gegenwärtigen und zukünftigen Entwicklungen machen.

Als direkte Folge der nach wie vor andauernden Finanzmarktkrise ist derzeit eine globale Schrumpfung des Finanzsektors zu beobachten. Diese Redimensionierung ist vorab struktureller und nicht nur zyklischer Natur. Ganz allgemein hat sich das Wettbewerbsumfeld im Laufe der Finanzmarktkrise sehr stark geändert. Auch die Rahmenbedingungen haben sich durch die zahlreichen und drastischen Staatsinterventionen markant gewandelt. Als Folge der Krise haben sich Marktzutrittsprobleme verstärkt und protektionistische Tendenzen sind vermehrt feststellbar. Schliesslich muss auch beachtet werden, dass der finanzpolitische Handlungsspielraum durch die Finanzkrise eingeschränkt wurde. Nach wie vor dominieren Stabilisierungsbemühungen die geld- und wirtschaftspolitische Agenda. Die Situation auf den Finanzmärkten hat sich noch nicht wesentlich entspannt. Das internationale Finanzsystem bleibt grundsätzlich weiterhin fragil. Verschärfende Faktoren sind der globale realwirtschaftliche Abschwung und die andauernde Verkürzung der Bilanzen von Finanzinstituten. Mit weiteren Anpassungen muss also gerechnet werden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung, welches sind die Folgen für die Regulierung? Welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Schweiz und insbesondere für Ihre Tätigkeit?

Generell zeichnen sich folgende Tendenzen ab:

- Erstens:
Wenn wir die politischen Beschlüsse der G-20 anschauen und die laufenden Arbeiten in den Standardsetting-Gremien verfolgen wird klar, dass als direkte Folge der Finanzkrise die Regulierungsdichte in allen Bereichen zunehmen wird. Ziel dieser Bemühungen ist nicht nur die Stabilität der Finanzmärkte, sondern auch der bessere der Investoren und Anleger. Die Schweiz kann sich dieser Entwicklung nicht entziehen. Deshalb wird in Zukunft das internationale regulatorische Umfeld auch die Regulierung in der Schweiz noch stärker prägen als bisher.

- Zweitens ist die Einhaltung internationaler Standards, aber auch die Annäherung an EU-interne Regulierungen immer mehr eine Voraussetzung für den grenzüberschreitenden Marktzutritt. Im europäischen Kontext sind die MIFID-Richtlinie und die UCITS IV gute Beispiele für diese Entwicklung. Auch wenn diese Richtlinien nicht direkt auf die Schweiz anwendbar sind, ist eine Annäherung an diese Regeln wohl unumgänglich, um den Zugang zu den EU-Märkten, und damit die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Anbieter zu erhalten.
- Drittens, und damit zusammenhängend, wird die Umsetzung internationaler Standards in Zukunft stärker überwacht werden. Werden die internationalen Regeln in den Augen gewisser Länder nicht, oder nur ungenügend umgesetzt, stehen von der Stigmatisierung bis zur Anwendung von Sanktionen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um die compliance zu erzwingen. Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass diese Überwachung transparent und aufgrund klarer Kriterien erfolgt. Dies ist z.B. in der OECD gegenwärtig nicht der Fall. Es ist Sache der beteiligten Behörden, sich für möglichst gleichlange Spiesse einzusetzen.
- Viertens wird damit klar, dass die regulatorische Differenzierung schwieriger werden wird. Dies ist vor allem für die Anbietung von Nischenprodukten ein Nachteil. Dies bedeutet, dass wir die noch bestehenden Möglichkeiten zur regulatorischen Differenzierung noch genauer eruieren müssen. Oder noch besser: Es gelingt uns durch aktive Mitarbeit auf internationaler Ebene die Standards so zu mitzugestalten, dass bei der internen Umsetzung die notwendige Flexibilität zum vornherein besteht. Wichtig ist in jedem Fall die pragmatische, berechenbare und unternehmensfreundliche Anwendung dieser Standards in der Schweiz. Auch dadurch können wir uns gegenüber anderen Finanzmärkten differenzieren.

Im spezifischen Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung möchte ich nur einige Themen nennen, die uns gegenwärtig beschäftigen, und die besonders auch für Sie von Bedeutung sein dürften:

- Erstens wird die Selbstregulierung auf internationaler Ebene eher einen schwereren Stand haben. Wenn Sie den Bericht über die Finanzkrise und die Empfehlungen für die zukünftige Regulierung von Lord Turner, Präsident der britischen Finanzmarktaufsicht, der Financial Services Authority, lesen, scheint diese Aufsichtsbehörde einen eigentlichen Paradigmenwechsel vornehmen zu wollen. Es ist der bisher umfassendste Bericht einer Aufsichtsbehörde über die Lehren aus der Finanzkrise. Bemerkenswert ist die analytische Kehrtwende der FSA bezüglich der Selbstregulierungskräfte der Finanzmärkte. Sie hatte diese massiv überschätzt. Der Bericht kehrt sich von dieser These nun ab und zeigt auf, dass in verschiedenen Bereichen eine stärkere Regulierung zur Eindämmung systemischer Risiken vonnöten ist. Dieser Bericht enthält jedoch gleichzeitig gut fundierte, praktikable Vorschläge zur Verbesserung der einzelnen Schwachpunkte des heutigen Zustands. Insofern stellt der Turner-Bericht

einen konstruktiven Diskussionsbeitrag zur besseren Eindämmung zukünftiger systemischer Risiken dar. Ich gehe jedoch davon aus, dass auch in England die Suppe nicht so heiss gegessen wird, wie sie gekocht wird. Die Selbstregulierung wird auch die Finanzkrise überleben, insbesondere, wenn sie delegiert ist. Sie ist in der Schweiz gar nicht aus der Regulierungslandschaft wegzudenken. Ich weiss, dass auch die FINMA diese Ansicht teilt.

- Zweitens findet auf internationaler Ebene zurzeit eine Diskussion über allfällige Risiken im Zusammenhang mit der Finanzkriminalität statt, die sich spezifisch aus der Finanzkrise ergeben könnten. Themen sind hier insbesondere die vermehrte Korruption im Zusammenhang mit dem Engagement der öffentlichen Hand im Bankensektor oder die Möglichkeiten für das organisierte Verbrechen, seine Geschäfte aufgrund der Kreditverknappung in verschiedenen Ländern auszubauen.
- Drittens wird an der Ausarbeitung neuer Standards gearbeitet: Dies betrifft einerseits das sog. Trade based money laundering (Frage der Über- und der Unterfakturierung und andererseits die Finanzierung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen; hier geht es vor allem um Exporte von dual use-Gütern).
- Viertens ist – mit Zeithorizont 2011 - eine weitere, allerdings beschränkte Revision der bestehenden FATF-Empfehlungen in Diskussion. Kernelemente sind die folgenden:
 - Die Erweiterung der Empfehlungen bezüglich internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch
 - Die Erweiterung der Vortaten auf Steuerdelikte. Diese beiden Themen sind nicht neu, wurden jedoch von gewissen europäischen Staaten mit Hinweis auf die G-20-Agenda erneut portiert. Wir werden uns dieser Diskussion stellen müssen.
 - Ein weiteres Thema, das von den angelsächsischen Ländern aufgebracht wurde, ist die Revision der Empfehlungen bezüglich know your customer Regeln, juristischen Personen und Trusts. Da besteht eher die Gefahr einer Abschwächung oder Verwässerung der Standards zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten.
 - Ebenfalls ein Ausfluss aus der G-20-Agenda ist der Vorschlag zur stärkeren Berücksichtigung Ausdehnung anderer Finanzmarktstandards bei der Beurteilung der compliance der nationalen Abwehrdispositive gegen die Finanzkriminalität. Gemeint sind damit nicht nur der Informationsaustausch in Steuerfragen, sondern auch prudentielle Regeln, wie etwa die Standards der IOSCO.
 - Schliesslich sind spezifisch für den Nichtbankensektor sind grundlegenden Neuerungen zu erfahren. Es wird um eine Konsolidierung und Implementierung bestehender Standards gehen. Die Schweiz ist dabei, wie bereits erwähnt, weiterhin gut positioniert, auch wenn unser regulatorischer Vorsprung eher abnimmt.

Wie Sie sehen, kümmert sich die FATF schon längstens nicht mehr nur um die Bekämpfung der Geldwäscherei im herkömmlichen Sinn, sondern um alles das, was heute im internationalen Fachjargon als „illicit financing“ bezeichnet wird. Die Schweiz ist bestrebt, neue Lösungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv mitzugestalten. Sie setzt sich dabei insbesondere für einen verstärkten Dialog der FATF mit dem Privatsektor ein. Dieser Dialog führt dazu, dass wir pragmatischere und breiter abgestützte Lösungen erarbeiten können, die nicht minder wirksam sein müssen.

Ich komme zum Schluss. Das Umfeld, in welchem der international ausgerichtete Schweizer Finanzplatz tätig ist, hat sich fundamental verändert. Der Finanzplatz wird durch eine Vielzahl von Entwicklungen herausgefordert. Dies zwingt alle Beteiligten zum Überdenken ihrer Strategie. Gerade deshalb bringt diese Krise durchaus auch Chancen. Die Aufgabe des Staates ist es, die Rahmenbedingungen so anzupassen, dass der Finanzplatz auch in einem neuen Umfeld wettbewerbsfähig bleibt. Ihre Aufgabe als Finanzintermediäre ist es, bisherige Geschäftsmodelle zu überprüfen und gegebenenfalls neue zu entwickeln. Wir arbeiten derzeit mit Vertretern des Finanzsektors intensiv daran, gemeinsam bisherige Strategien zu überprüfen und neue Stossrichtungen zu entwickeln. Trotz der anhaltenden Unsicherheit auf den Finanzmärkten, bin ich der Meinung, dass unser Finanzplatz im internationalen Vergleich gut gerüstet ist, um diese Herausforderungen zu meistern. Dies gilt insbesondere auch für unsere Regulierung und Aufsicht.

Was insbesondere unser Abwehrdispositiv gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung betrifft, sind wir auf dem richtigen Weg. Trotz dem Turner-Bericht werden der risikobasierte Ansatz und die Selbstregulierung im Sinne der in dirigierte Selbstregulierung wie wir sie im GwG haben weiterhin Bestand haben – es gibt keine variable Alternative dazu.

Die Steuerproblematik zeigt jedoch, wie schnell eine Stigmatisierung inszeniert werden kann. Wir müssen deshalb wachsam bleiben, auch im Bereich der Geldwäschereibekämpfung. Die Zeit der klaren Abgrenzung der Compliance Bereiche ist vorbei. Es besteht aber weiterhin Handlungsspielraum, den wir ausloten und ausnützen müssen. Zentrales Element für den Finanzstandort Schweiz ist Integrität. Der VQF trägt dazu bei. Deshalb ganz zum Schluss noch meine besten Wünsche an den VQF. Auf dass Sie im Jahre 2019 ihr 20-jähriges Jubiläum feiern können – immer noch als nicht staatlich integrierter Verein zur Qualitätssicherung von Finanzdienstleistungen und hoffentlich in einem etwas stabileren wirtschaftlichen Umfeld als heute.