Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Entscheid bestätigt durch BGer mit Urteil vom 13.12.2016 (2C_867/2015)



Abteilung II
B-2200/2014

Urteil vom 20. August 2015

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Ronald Flury, Richter Francesco Brentani,
Gerichtsschreiberin Lorena Studer.

Parteien

X._____ Verein,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. Tomas Poledna,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Anpassung des Reglements an die Vorgaben der Geldwäschereiverordnung-FINMA.

Sachverhalt:

A.

A.a Der X._____ Verein (nachfolgend: Beschwerdeführer) ist eine gesamtschweizerische berufsverbandsunabhängige Selbstregulierungsorganisation (SRO) nach Art. 24 des Geldwäschereigesetzes. Die Mitgliedschaft beim Beschwerdeführer steht gemäss § 3 seiner Statuten vom 24. Juni 2010 jeder natürlichen und juristischen Person offen, welche Dienstleistungen im Finanzbereich erbringt und ihren Sitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte in der Schweiz hat, und Dienstleistungen als Finanzintermediär gemäss Art. 2 Abs. 3 Bst. a-g des Geldwäschereigesetzes mehrheitlich in der Schweiz oder von der Schweiz aus erbringt.

A.b Mit Verfügung vom 21. März 2014 stellte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA (nachfolgend: Vorinstanz) fest, dass das geltende Reglement des Beschwerdeführers vom 4. November 2009 nicht an die Vorgaben von Art. 12 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 45 Abs. 3, Art. 51 Abs. 3, Art. 17, Art. 18, Art. 22, Art. 23 sowie Art. 63 der Geldwäschereiverordnung-FINMA (GwV-FINMA) angepasst worden sei und dieser somit über kein gesetzmässiges Reglement verfüge (Dispositiv-Ziff. 2).

A.c Zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands setzte die Vorinstanz für die Finanzintermediäre und Personen, die dem Geltungsbereich von § 2 des Reglements des Beschwerdeführers unterstehen, eine Übergangsregelung in Kraft, wonach das geltende Reglement des Beschwerdeführers durch die Bestimmungen von Art. 12 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 45 Abs. 3, Art. 51 Abs. 3, Art. 17, Art. 18, Art. 22, Art. 23 sowie Art. 63 der GwV-FINMA ergänzt werde (Dispositiv-Ziff. 4). Der Beschwerdeführer wurde angewiesen, die Übergangsregelung den Adressaten seines Reglements umgehend mitzuteilen und deren Einhaltung sicherzustellen (Dispositiv-Ziff. 5). Weiter verpflichtete die Vorinstanz den Beschwerdeführer, das geltende Reglement bis zum 15. August 2014 an ihre Vorgaben anzupassen und dieses sowie ein Konzept zur Umsetzung des angepassten Reglements zur Genehmigung einzureichen (Dispositiv-Ziff. 6). Für den Fall der Widerhandlung gegen die Verfügung wurde dem Beschwerdeführer der Entzug der Anerkennung als SRO angedroht (Dispositiv-Ziff. 7). Einer Beschwerde gegen diese Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands entzog die Vorinstanz die aufschie-

bende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 8). Schliesslich auferlegte sie dem Beschwerdeführer die Kosten der Verfügung in der Höhe von Fr. 50'000.– (Dispositiv-Ziff. 9).

B.
Mit Eingabe vom 23. April 2014 erhob der Beschwerdeführer dagegen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Dispositiv-Ziff. 2-4 und 6-9 der angefochtenen Verfügung seien aufzuheben; in prozessualer Hinsicht ersuchte er um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde bezüglich der Dispositiv-Ziff. 4-7 und um Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 5 insoweit, als damit die Sicherstellung der Einhaltung der Übergangsregelung geregelt werde. Ferner sei die Vorinstanz (eventualiter) aufzufordern, ihren Zeitaufwand im vorliegenden Verfahren zu belegen.

C.
Mit Stellungnahme vom 6. Mai 2014 beantragt die Vorinstanz die vollumfängliche Abweisung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und verwies im Wesentlichen auf die angefochtene Verfügung.

D.
Mit Zwischenverfügung vom 13. Mai 2014 wies das Bundesverwaltungsgericht den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung vollumfänglich ab.

Dagegen erhob der Beschwerdeführer am 12. Juni 2014 Beschwerde an das Bundesgericht. Mit Urteil vom 28. Juli 2014 hiess dieses die Beschwerde gut, hob die angefochtene Zwischenverfügung auf und erteilte der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht betreffend Dispositiv-Ziff. 6 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz die aufschiebende Wirkung.

E.
In materieller Hinsicht beantragt die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 12. Juni 2014 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist sie auf die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung und bringt ergänzend vor, die verfügten Verfahrenskosten stünden im Einklang mit den gesetzlichen Grundlagen, würden den tatsächlichen Aufwand wiedergeben und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen.

F.
Mit Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Juni 2014 wurde die Vorinstanz ersucht, dem Bundesverwaltungsgericht bis zum 19. Juni 2014 hinsichtlich der Kostenregelung im Verfahren vor der Vorinstanz eine detaillierte Aufstellung des jeweiligen Zeitaufwands und der jeweils angewendeten Stundenansätze einzureichen. Mit Eingabe vom 18. Juni 2014 reichte die Vorinstanz die entsprechende Kostenzusammenstellung ein.

G.
Mit Replik vom 10. Juli 2014 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und äusserte sich im Wesentlichen ergänzend zu den durch die Vorinstanz auferlegten Verfahrenskosten.

H.
Mit Verfügung vom 9. September 2014 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass innert Frist keine Duplik der Vorinstanz eingegangen ist.

I.
Mit Verfügung vom 9. Dezember 2014 ersuchte der Instruktionsrichter die Vorinstanz, dem Gericht eine Stellungnahme zu den einzelnen Rügen des Beschwerdeführers zur Auflage der Verfahrenskosten einzureichen und lud beide Parteien dazu ein, mitzuteilen, ob und gegebenenfalls welche Dispositiv-Ziffern der angefochtenen Verfügung vom 21. März 2014 bereits umgesetzt worden seien.

J.
Die Vorinstanz und der Beschwerdeführer reichten am 16. Dezember 2014 ihre Stellungnahmen ein.

K.
Die Parteien wurden mit Verfügung vom 16. Dezember 2014 ersucht, dem Bundesverwaltungsgericht innert Frist passende Termine für eine Instruktionsverhandlung am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts mitzuteilen. Die Vorinstanz sowie der Beschwerdeführer reichten mit Eingaben vom 9. und 27. bzw. 21. Januar 2015 entsprechende Terminvorschläge ein. Mit Vorladung vom 3. Februar 2015 wurde den Parteien der 21. April 2015 als Termin der Instruktions- und Vergleichsverhandlung mitgeteilt.

L.
Am 21. April 2015 fand am Sitz des Bundesverwaltungsgerichts von 14:30 bis 18:30 Uhr eine Instruktions- und Vergleichsverhandlung statt. Die Verhandlung führte zu keinem Vergleich. Den Parteien wurde das gestützt auf

die Aufzeichnung und die vereinbarte Beschränkung der Protokollierung auf wesentliche Instruktionsfragen erstellte und um die Stellungnahme der Vorinstanz vom 13. Mai 2015 bereinigte Protokoll mit Verfügung vom 27. Mai 2015 zur Unterzeichnung sowie die unterzeichneten Protokolle mit Verfügung vom 16. Juni 2015 wechselseitig zugestellt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 54 Abs. 1 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1] i.V.m. Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. e des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

Beim Beschwerdeführer handelt es sich um eine juristische Person in der Form eines Vereins nach den Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210). Er hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat als Verfügungsadressat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 48 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]). Er ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert.

Die Beschwerde ist im Übrigen frist- und formgerecht eingereicht worden, die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 44 ff. VwVG) und der Vertreter hat sich rechtsgenüglich durch schriftliche Vollmacht ausgewiesen (Art. 11 Abs. 2 VwVG). Auf die Beschwerde ist somit – vorbehaltlich E. 2 und E. 10 nachfolgend – einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die angefochtene Verfügung berühre die Rechte und Pflichten seiner Mitglieder, weshalb diesen im vorinstanzlichen Verfahren Parteistellung hätte eingeräumt werden müssen. Weiter beantragt er in seiner Beschwerde sinngemäss und anlässlich der Instruktionsverhandlung vom 21. April 2015 nunmehr ausdrücklich, dass seinen Mitgliedern auch im Beschwerdeverfahren Parteistellung einzuräumen sei.

2.2 Der Beschwerdeführer hat die Beschwerde in eigenem Namen erhoben. Weder in seiner Beschwerde noch im schriftlichen Instruktionsverfahren hat er vorgebracht, stellvertretend ebenfalls im Interesse seiner Mitglieder Beschwerde erheben zu wollen. Dies hat er lediglich anlässlich der mündlichen Instruktionsverhandlung in Bezug auf die Parteistellung seiner Mitglieder geltend gemacht. Soweit der Beschwerdeführer sich gegen materielle Punkte der angefochtenen Verfügung wendet, ist er nach Art. 48 Abs. 1 VwVG legitimiert, auch die Interessen seiner Mitglieder geltend zu machen (vgl. statt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6113/2007 vom 5. März 2008 E. 3 m.w.H.). Hingegen ist er ohne Grundlage in den Vereinsstatuten oder in einem Vereinsbeschluss nicht berechtigt, prozessuale Verfahrensrechte Dritter – wie die Parteistellung – geltend zu machen, da diese höchstpersönlicher Natur sind und die Dritten namentlich finanziell verpflichten können. Die fehlende Berechtigung zur Beschwerde in dieser Frage ergibt sich auch aus Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG, da nicht ersichtlich ist, dass der Beschwerdeführer durch die Parteifrage seiner Mitglieder besonders berührt wäre (Bst. b) bzw. ein schutzwürdiges Interesse an einer Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verfügung (Bst. c) wegen Verletzung von Art. 6 VwVG hätte. Damit ist auf die Beschwerde in diesem Punkt nicht einzutreten.

3.

Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen, die Vorinstanz habe ihre Kompetenzen überschritten und damit Bundesrecht verletzt, indem sie unter anderem festgestellt habe, dass der Beschwerdeführer über kein gesetzmässiges Reglement verfüge und zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands für die Finanzintermediäre und Personen, die dem Geltungsbereich von § 2 des Reglements des Beschwerdeführers vom 4. November 2009 unterstehen, eine Übergangsregelung in Kraft setzte. Bevor auf die einzelnen Rügen eingegangen wird, soll nachfolgend der rechtliche Rahmen dargelegt werden.

3.1 Verletzt ein Beaufsichtigter die Bestimmungen des FINMAG oder eines der Finanzmarktgesetze nach Art. 1 FINMAG oder bestehen sonstige Missstände, so sorgt die FINMA gemäss Art. 31 FINMAG für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_30/2011 und 2C_543/2011 vom 12. Januar 2012 E. 4.1). Das Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, GwG, SR 955.0) ist eines der Finanzmarktgesetze nach Art. 1 FINMAG und gilt für Finanzintermediäre (vgl. Art. 2 Abs. 1 GwG und die in den

Abs. 2-4 der Norm enthaltene Definition des Begriffs). In seinem zweiten Kapitel (Art. 3-11a GwG) regelt das Gesetz die Pflichten der Finanzintermediäre. Im dritten Kapitel ("Aufsicht") wird in Art. 12 Bst. c GwG bestimmt, dass die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel für die in Art. 2 Abs. 3 GwG genannten Finanzintermediäre bei den anerkannten SRO (Art. 24 GwG) liegt; sofern diese Finanzintermediäre keiner SRO angeschlossen sind, obliegt die Aufsicht direkt der FINMA (sogenannt direkt unterstellte Finanzintermediäre oder DUFI). Bei den in Art. 2 Abs. 3 GwG genannten Finanzintermediären handelt es sich um Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen; darunter fallen insbesondere Personen, die das Kreditgeschäft (namentlich durch Konsum- oder Hypothekarkredite, Factoring, Handelsfinanzierungen oder Finanzierungsleasing) betreiben (Bst. a), Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr erbringen, namentlich für Dritte elektronische Überweisungen vornehmen oder Zahlungsmittel wie Kreditkarten und Reisechecks ausgeben oder verwalten (Bst. b), für eigene oder fremde Rechnung mit Banknoten und Münzen, Geldmarktinstrumenten, Devisen, Edelmetallen, Rohwaren und Effekten (Wertpapiere und Wertrechte) sowie deren Derivaten handeln (Bst. c), Vermögen verwalten (Bst. e), als Anlageberater Anlagen tätigen (Bst. f) sowie Effekten aufbewahren oder verwalten (Bst. g).

3.2 Die FINMA übt über die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre eine Art indirekte Aufsicht aus, deren Einzelheiten in Art. 18 GwG geregelt sind. Die FINMA hat im Rahmen der Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG unter anderem folgende Aufgaben (Art. 18 Abs. 1 GwG): Sie anerkennt die SRO oder entzieht ihnen die Anerkennung (Bst. a), sie beaufsichtigt die SRO und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (Bst. b), sie genehmigt die von den SRO erlassenen Reglemente nach Art. 25 GwG sowie deren Änderungen (Bst. c), sie sorgt dafür, dass die SRO ihre Reglemente durchsetzen (Bst. d) und sie konkretisiert für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und legt fest, wie diese zu erfüllen sind (Bst. e).

3.3 Gemäss Art. 17 GwG konkretisieren die FINMA und die Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK für die ihnen unterstellten Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG die Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel und legen fest, wie diese zu erfüllen sind, soweit nicht eine SRO diese Sorgfaltspflichten und ihre Erfüllung regeln. Diese Bestimmung ergänzt Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG. Beide Normen räumen der FINMA die

Kompetenz ein, Ausführungsvorschriften zu den gesetzlichen Sorgfaltspflichten für alle ihr unterstellten Finanzintermediäre zu erlassen; von dieser Verordnungsgebungskompetenz sind allein die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG ausgenommen. Nach Art. 25 Abs. 2 GwG konkretisieren die Reglemente der SRO die Sorgfaltspflichten der angeschlossenen Finanzintermediäre nach dem zweiten Kapitel des GwG und legen fest, wie diese zu erfüllen sind.

3.4 Der Gesetzgeber hat sich in Bezug auf die Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG zu einer im internationalen Vergleich singulären dualistischen Regelung entschieden, die den einer SRO angeschlossenen Finanzintermediären bzw. den SRO eine grosse Autonomie bei der Umsetzung der Art. 3-11a GwG lässt. Der Gesetzgeber hat mit Art. 17 und Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG der FINMA (nur) die Kompetenz eingeräumt, Ausführungsvorschriften für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre und die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG zu erlassen. Entsprechend ist die Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vom 8. Dezember 2010 (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA, SR 955.033.0) nicht direkt auf die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre anwendbar (so auch die Botschaft des Bundesrates zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen des Groupe d'action financière [GAFI] vom 13. Dezember 2013 [nachfolgend: Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012], BBl 2014 621). Bei den Finanzintermediären, die einer SRO angeschlossen sind, kann die FINMA die Konkretisierung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten nur indirekt über die Aufsicht über die SRO beeinflussen. Es fehlt eine Norm, die es der FINMA erlauben würde, die in der GwV-FINMA konkretisierten Sorgfaltspflichten einheitlich für alle Finanzintermediäre verbindlich zu erklären.

3.5 In der Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012 hat der Bundesrat den für ihn unbefriedigenden Zustand angesprochen, dass für die Finanzintermediäre unterschiedliche Standards gelten, je nachdem, ob sie einer SRO angeschlossen oder der FINMA direkt unterstellt sind: "Derzeit sind die Vorgaben zu PEP [politisch exponierte Personen] in der GwV-FINMA geregelt. Die Geldwäscherei-Verordnung ESBK vom 12. Juni 2007 (GwV ESBK) enthält diesbezüglich auch gewisse Bestimmungen. Diese Ausgangslage ist insofern unbefriedigend, als sich die GwV-FINMA ausschliesslich an Banken, Fondsleitungen, KAG-Investmentgesellschaften, KAG-Vermögensverwalter, Versicherungseinrichtungen und Effektenhändler (Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. a-

d GwG) sowie sogenannte direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) gemäss Art. 2 Abs. 3 GwG richtet. Die GwV ESBK ist ihrerseits nur auf Spielbanken (Art. 2 Abs. 2 Bst. e GwG) anwendbar. Demgegenüber sind die Vorgaben zu PEP in der GwV-FINMA beziehungsweise in der GwV ESBK für Mitglieder von Selbstregulierungsorganisationen nicht anwendbar, da diese nicht vom Geltungsbereich der GwV-FINMA beziehungsweise der GwV ESBK erfasst sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung der unterschiedlichen Behandlung von PEP ist es ratsam, die Vorgaben zu PEP einheitlich zu regeln. Mit einer Regelung auf gesetzlicher Stufe wird sichergestellt, dass verbindliche Vorgaben im Bereich PEP im gleichen Umfang für alle Finanzintermediäre gelten" (Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012, BBl 2014 621).

3.6 Der Bundesrat hat sich nur sehr punktuell dafür entschieden, die Sorgfaltspflichten im Gesetz einheitlich zu konkretisieren. Auch bei der Revision des GwG im Rahmen des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière vom 12. Dezember 2014, welches in Bezug auf die Änderungen im GwG voraussichtlich auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten wird (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates zur Inkraftsetzung des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen vom 29. April 2015), hat der Bundesrat am geltenden Dualismus festgehalten. Obschon aus der Botschaft des Bundesrates hervorgeht, dass er letztlich eine möglichst einheitliche Umsetzung der erwähnten Empfehlungen in der Schweiz anstrebe (vgl. bspw. Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012, BBl 2014 621 f.), hat der Gesetzgeber auch im künftigen Recht die Kompetenzen der FINMA zum Erlass von Verordnungsbestimmungen bzw. in Bezug auf die Aufsicht über die SRO nicht erweitert. Anders als für die direkt unterstellten Finanzintermediäre (Art. 18 Abs. 1 Bst. e GwG) fehlt für die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre eine Kompetenz der FINMA zum Erlass von Ausführungsvorschriften und somit erst recht von gesetzesvertretenden Bestimmungen. Etwas im Widerspruch zu den in der erwähnten Botschaft formulierten Zielen einer möglichst einheitlichen Umsetzung der Empfehlungen der GAFI führte der Bundesrat in seinem Bericht "Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit" vom 18. Dezember 2014, der in Erfüllung der Postulate 12.4095 Graber Konrad, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger und 13.3282 de Buman erging, Folgendes aus (S. 47): "In der Branche besteht zuweilen die Besorgnis, dass Verordnungen und Rundschreiben der FINMA durch das übergeordnete Gesetzes- oder Verordnungsrecht nicht gedeckt sind. [...] In der Vergangenheit

wurde diese Besorgnis nur vereinzelt bestätigt und die kritisierten Regelungen der FINMA wurden in der Folge – da materiell gerechtfertigt – auf Gesetzesstufe verankert. Dennoch empfiehlt der Bundesrat der FINMA, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass Verordnungen und Rundschreiben eine genügende rechtliche Grundlage im übergeordneten Gesetzes- oder Verordnungsrecht haben."

3.7 Gemäss Art. 41 GwG erlässt der Bundesrat die zur Umsetzung des Gesetzes notwendigen Bestimmungen (Abs. 1). Er kann die FINMA sowie die Eidgenössische Spielbankenkommission ermächtigen, in Belangen von beschränkter Tragweite, namentlich in vorwiegend technischen Angelegenheiten, Ausführungsbestimmungen zu erlassen (Abs. 2). Aus Art. 41 Abs. 2 GwG ergibt sich, dass die Befugnis der FINMA, selbständig Ausführungsbestimmungen zu erlassen, auf Belange von beschränkter bzw. geringer Tragweite begrenzt ist und zudem der ausdrücklichen Bewilligung des Bundesrates bedarf. Die Vorinstanz beruft sich in ihrer Verfügung zu Recht nicht auf diese Norm.

3.8 Der Bundesrat hielt in der Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen zu deren Rechtsnatur fest, dass diese zwar nicht zwingendes Recht (wie ein ratifiziertes internationales Übereinkommen) darstellten, aber jeder Staat, der sie gutheisse, politisch gehalten sei, sich für ihre Umsetzung im eigenen Recht einzusetzen. Der GAFI sei bewusst, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Rechts- und Finanzsysteme hätten und somit nicht alle gleich vorgehen könnten, um das gemeinsame Ziel zu erreichen. Die Empfehlungen würden dementsprechend Mindeststandards darstellen, die in den einzelnen Ländern durch geeignete Massnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Verfassungsvorgaben umzusetzen seien. Die GAFI-Empfehlungen seien auch von Nichtmitgliedern umgesetzt und vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank als internationale Normen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung anerkannt worden. Die Schweiz habe, wie andere GAFI-Mitgliedsländer, die revidierten Empfehlungen angenommen und sei deshalb gehalten, diese innerstaatlich umzusetzen, um ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen. Diese Umsetzung solle namentlich mit dem Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière erreicht werden (vgl. Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012, BBl 2014 650 f.). Der Bundesrat hat in der Folge (weiterhin) darauf verzichtet,

die Empfehlungen der GAFI – weitergehend als sie über die formelle Gesetzgebung Eingang ins GwG gefunden haben – im Sinne von Mindeststandards per se für verbindlich zu erklären.

4.
Vorliegend stellt sich die Frage, wie weit die der FINMA in Art. 18 Abs. 1 Bst. a-d GwG eingeräumten Kompetenzen gehen. Zu klären ist, ob bzw. inwieweit die FINMA durch die (indirekte) Aufsicht über die SRO bzw. die diesen angeschlossenen Finanzintermediäre, die Genehmigung der Reglemente und dessen Änderungen sowie die allfällige Androhung des Entzugs der Anerkennung den SRO Vorgaben machen darf, wie diese einzelne Fragen in ihren Reglementen zu regeln haben.

4.1 Die Vorinstanz führt in ihrer Verfügung vom 21. März 2014 aus, sie übernehme gegenüber den SRO eine eingreifende Kontrollfunktion, die über die Kontrolle der Organisation der SRO und die bloss formelle Reglementsgenehmigung nach Art. 25 GwG hinausgehe. Der Fokus der Aufsicht gegenüber den SRO liege auf der Sicherstellung der Gleichwertigkeit der Aufsicht über die Finanzintermediäre und der konsequenten Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben unter Beachtung der internationalen Standards sowie der daraus resultierenden geltungszeitlichen Auslegung des 2. Kapitels des GwG. Erschienen die von einer SRO vorgesehenen Erleichterungen als zu weitgehend, habe die Vorinstanz korrigierend einzugreifen. Die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung habe sich in den letzten Jahren durch die Globalisierung der Finanzströme stark internationalisiert und sei mehrheitlich durch internationale Vorgaben geprägt. Im Bereich der Geldwäschereibekämpfung sei insbesondere die GAFI zu erwähnen, welche seit dem Inkrafttreten des GwG eine immer prägendere Rolle einnehme und die Standards kontinuierlich weiterentwickle, dem geltungszeitlichen Verständnis anpasse und vereinheitliche. Gegenüber den DUFI habe die Vorinstanz die entsprechende Konkretisierung der Sorgfalts- und Verhaltenspflichten mit dem Erlass der GwV-FINMA vorgenommen. Die GwV-FINMA sei auf die Finanzintermediäre einer SRO zwar nicht direkt anwendbar, bilde im Zusammenhang mit der Aufsicht über die SRO jedoch ein Referenzwerk, das die im GwG gesetzlich verankerten Pflichten der Finanzintermediäre und die internationalen Standards der Geldwäschereibekämpfung festhalte. An diesen Vorgaben habe sich eine SRO beim Erlass und bei der periodischen Überprüfung ihrer Reglemente zu orientieren.

4.2 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass sich die Beurteilung, welchen Anforderungen sein Reglement genügen müsse, ausschliesslich nach dem GwG bemesse. Die GAFI-Empfehlungen fänden dabei nur insoweit Berücksichtigung, als sie über die schweizerische formelle Gesetzgebung Eingang ins GwG gefunden hätten. Ebenso wenig sei die Verordnungstätigkeit der Vorinstanz zu berücksichtigen, welche zum einen nicht den autonomen Bereich der Reglementsetzung durch die SRO berühren könne und zum anderen auch nicht massgeblicher Ausdruck des gesetzgeberischen Willens sei. Einerseits überschreite die Vorinstanz das GwG und damit den Gestaltungsspielraum des Beschwerdeführers als SRO, andererseits könne sich die Vorinstanz entgegen ihren Ausführungen auch nicht auf als verbindlich verstandene Erklärungen der GAFI stützen, sondern überinterpretiere diese oder verstehe sie gar falsch.

4.3 Die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre nach den Art. 3-11a GwG bedürfen unstreitig der Konkretisierung durch die Reglemente der SRO (für die angeschlossenen Finanzintermediäre) oder durch die FINMA (für die DUFI und die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG). Ob die Reglemente der SRO die Sorgfaltspflichten nach den Art. 3-11a GwG korrekt konkretisieren, steht namentlich angesichts der unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetz im pflichtgemässen (technischen) Ermessen der Vorinstanz. Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt sich insoweit Zurückhaltung (vgl. BVGE 2013/59 E. 9.3.6 m.H.). Die Vorinstanz darf den SRO aber keine Vorgaben machen, die sich nicht bzw. nicht sinngemäss aus den einschlägigen Bestimmungen im GwG ergeben. Umgekehrt sind die SRO verpflichtet, die gesetzlichen Sorgfaltspflichten in ihren Reglementen so zu konkretisieren, dass die Geldwäschereivorschriften effektiv umgesetzt werden.

4.4 Die Grenzen der Aufsichtskompetenzen der FINMA im Bereich der Geldwäscherei gibt das GwG vor, das freilich seinerseits konkretisierungsbedürftig ist. Dabei wird man insbesondere die anerkannten Mindeststandards bei der Geldwäschereibekämpfung berücksichtigen müssen. Die GAFI-Empfehlungen entfalten für die Schweiz zwar keine direkte Verbindlichkeit (vgl. E. 3.8), doch können sie bis zu einem gewissen Grad bei der Auslegung der Art. 3-11a GwG und damit der Beurteilung der Aufsichtskompetenzen der FINMA über die SRO beigezogen werden.

4.5 Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber den SRO bei der Umsetzung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten eine nicht unbedeutende Autono-

mie eingeräumt. Damit hat er bewusst in Kauf genommen, dass Finanzintermediäre unterschiedlich konkretisierten Sorgfaltsstandards bei der Geldwäschereibekämpfung unterstehen können und die GAFI-Empfehlungen somit nicht identisch bzw. einheitlich durchgesetzt werden. Dies gilt natürlich nur innerhalb des vom GwG vorgegebenen Rahmens, wobei für dessen Klärung die GAFI-Empfehlungen eine Auslegungshilfe bilden. Der erwähnte Grundsatzentscheid des Gesetzgebers schränkt die Kompetenzen der FINMA in ihrer Ausübung der Aufsicht über die SRO unter Umständen ein. Die FINMA darf zwar die gesetzlichen Sorgfaltspflichten für die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG und die DUFI detailliert in der GwV-FINMA konkretisieren, doch ist sie nicht berechtigt, diese Regelungen *generell* bzw. in überwiegendem Umfang pauschal zum schweizerischen Standard für die Finanzintermediäre zu erheben und, über inhaltliche Vorgaben zu den Reglementen der SRO, auch für diese verbindlich zu erklären. Sie darf aber unter Umständen die SRO verpflichten, Vorschriften der GwV-FINMA, die ohne weiteres den Zielsetzungen der Art. 3-11a GwG entsprechen und keine neuen Pflichten von grösserer Tragweite einführen, die eine Regelung im formellen Recht erfordern, in deren Reglemente aufzunehmen. Die Grenzziehung zwischen erlaubten und vom Gesetz nicht mehr gedeckten Vorgaben (durch die FINMA) bleibt dabei jedoch, mangels klarer Entscheide durch den Gesetzgeber, unklar; sie ist entsprechend nur beschränkt justiziabel.

4.6 Die Vorinstanz hat festgestellt, dass das Reglement des Beschwerdeführers den Vorgaben einer Reihe von Bestimmungen der GwV-FINMA widerspreche, den Beschwerdeführer verpflichtet, diese Bestimmungen in sein Reglement zu übernehmen und eine Übergangsregelung verfügt, die eine sofortige Übernahme der betreffenden Verordnungsbestimmungen bewirkte. Sie bezweckte damit eine vollständige oder jedenfalls sehr weitgehende Angleichung der Sorgfaltsmassstäbe der DUFI und der dem Beschwerdeführer angeschlossenen Finanzintermediäre, insbesondere aus Gründen der einheitlichen Umsetzung der GAFI-Empfehlungen. Wie dieses Vorgehen bzw. die entsprechende Begründung der angefochtenen Verfügung bundesrechtlich zu beurteilen ist, kann hier offen bleiben. Entscheidend und nachfolgend zu prüfen ist nur, ob die angefochtenen Vorgaben der Vorinstanz an den Beschwerdeführer je für sich genommen durch das GwG gedeckt sind.

4.7 Weil das Bundesverwaltungsgericht die Begründung einer Vorinstanz durch eine andere ersetzen kann (vgl. zur sog. Motivsubstitution BVGE

2007/41 E. 2 m.H.), ist nachfolgend zu prüfen, ob die einzelnen Bestimmungen der GwV-FINMA der effektiven Durchsetzung der Art. 3-11a GwG nach den vom Gesetz definierten Zielen dienen und sich ohne weiteres aus diesen ergeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht die Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein kann, sein Ermessen an die Stelle des technischen Ermessens bzw. des Beurteilungsspielraums der Vorinstanz im Rahmen der Ausübung ihrer Aufsicht über die SRO zu setzen. Zu beachten gilt auch, dass der Beschwerdeführer sein Reglement ohnehin an das revidierte, voraussichtlich am 1. Januar 2016 in Kraft tretende Recht wird anpassen und der Vorinstanz erneut zur Genehmigung vorlegen müssen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die von der Vorinstanz verfügte Übergangsregelung seit nunmehr rund eineinhalb Jahren gilt und sich der Beschwerdeführer an die entsprechenden Bestimmungen der GwV-FINMA gehalten hat.

5.
Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer dazu verpflichtet, Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA und dabei insbesondere Bst. h in sein Reglement zu übertragen.

5.1 Gemäss Art. 6 GwG ist der Finanzintermediär verpflichtet, Art und Zweck der vom Vertragspartner gewünschten Geschäftsbeziehung zu identifizieren. Der Umfang der einzuholenden Informationen richtet sich nach dem Risiko, das der Vertragspartner darstellt (Abs. 1). Der Finanzintermediär muss die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn diese ungewöhnlich erscheinen, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit sei erkennbar (Art. 6 Abs. 2 Bst. a GwG) bzw. Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation (Art. 260ter Ziff. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB, SR 311.0]) unterliegen oder der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinquies} Abs. 1 StGB) dienen (Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG).

Nach Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA kommen je nach Geschäftsaktivität des Finanzintermediärs als Kriterien, welche auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken hinweisen, insbesondere in Frage: Sitz oder Wohnsitz der Vertragspartei und/oder der wirtschaftlich berechtigten Person oder deren Staatsangehörigkeit (Bst. a); Art und Ort der Geschäftstätigkeit der Vertragspartei und/oder der wirtschaftlich berechtigten Person (Bst. b); Fehlen

eines persönlichen Kontakts zur Vertragspartei sowie zur wirtschaftlich berechtigten Person (Bst. c); Art der verlangten Dienstleistungen oder Produkte (Bst. d); Höhe der eingebrachten Vermögenswerte (Bst. e); Höhe der Zu- und Abflüsse von Vermögenswerten (Bst. f); Herkunfts- oder Zielland häufiger Zahlungen (Bst. g); Komplexität von Strukturen, insbesondere durch Verwendung von Sitzgesellschaften (Bst. h). Wobei als Sitzgesellschaften im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation vom 18. November 2009 (VBF, SR 955.071) juristische Personen, Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Trusts, Treuhandunternehmungen und ähnliche Verbindungen, die kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, gelten. Nach Art. 12 Abs. 3 GwV-FINMA gelten Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen sowie Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Banken, für die ein Schweizer Finanzintermediär Korrespondenzbankgeschäfte abwickelt, in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko.

5.2 In seinem Reglement vom 3. August 2009 regelt der Beschwerdeführer in § 31 die "Besondere Abklärungspflicht" (Titel). Die Bestimmung enthält folgende Regelung:

> "Der Finanzintermediär muss in den folgenden Fällen die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären:
>
> a) wenn eine Geschäftsbeziehung oder Transaktion als ungewöhnlich erscheint, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit sei erkennbar;
>
> b) wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen (Art. 260ter Ziff. 1 StGB) oder der Terrorismusfinanzierung dienen;
>
> c) bei einer Geschäftsbeziehung oder einer Transaktion mit erhöhtem Risiko nach §§ 32 oder 33."

Diese Bestimmung wiederholt nur das, was sich bereits aus Art. 6 GwG ergibt. Konkretisierungen dieser Gesetzesbestimmung können sich aber gegebenenfalls aus § 32 des Reglements ergeben, der wie Art. 12 GwV-FINMA den Titel "Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko" trägt (während § 33 des Reglements analog Art. 13 GwV-FINMA den Titel "Transaktionen mit erhöhtem Risiko" trägt).

§ 32 des Reglements des Beschwerdeführers lautet wie folgt:

"[1] Eine Geschäftsbeziehung enthält ein erhöhtes Risiko, wenn:

a) Sitz, Wohnsitz oder Ort der Geschäftstätigkeit der Vertragspartei oder der wirtschaftlich berechtigten Person oder Staatsangehörigkeit derselben in Beziehung zu einem Land stehen, welches keine wirksamen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei getroffen hat;

b) die Höhe der Vermögenswerte oder der Umfang der Transaktionen in Anbetracht des Kundenprofils oder der Umstände als ungewöhnlich erscheint;

c) die Geschäftsbeziehung mit politisch exponierten Personen eingegangen wird.

[2] Der Finanzintermediär kann in Konkretisierung von Absatz 1 für seinen Bereich und seinen Kundenkreis selbständig detaillierte Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko festlegen. Er muss diese Kriterien der Geschäftsstelle der SRO X._____ zur Kenntnisnahme einreichen."

5.3 Die Vorinstanz führt zur Übernahme von Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA aus, dass die Erkennung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko ein Eckpfeiler der Geldwäschereibekämpfung sei. Die rechtzeitige Erkennung solcher Risiken minimiere die Gefahr für Finanzintermediäre, überhaupt mit kontaminierten Vermögenswerten in Kontakt zu geraten. Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA basiere auf den "best-practice"-Grundsätzen der GAFI. Insbesondere komplexe Strukturen seien geeignet, den effektiv wirtschaftlich Berechtigten oder den die Struktur letztlich Kontrollierenden zu identifizieren. Um im Bereich Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko die erforderliche Rechtssicherheit gewährleisten und die Risiken für die einzelnen Institute wie auch den Finanzplatz Schweiz erfassen und überwachen zu können, sei es erforderlich, die Systematik der GAFI zu übernehmen und das Reglement des Beschwerdeführers um den gesamten Kriterienkatalog von Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA zu ergänzen.

5.4 Der Beschwerdeführer bringt im Wesentlichen dagegen vor, dass Art. 6 GwG den SRO die Konkretisierung der erhöhten Risiken überlasse und er dieser Verpflichtung insbesondere durch die von ihm formulierte Ungewöhnlichkeitsregel in § 31 seines Reglements nachgekommen sei. Er wendet sich insbesondere gegen die Übernahme von Art. 12 Abs. 2 Bst. h GwV-FINMA.

5.5 Die gesetzliche Grundlage von Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA ergibt sich ohne weiteres aus Art. 6 GwG. Die Kriterien in Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA, welche insbesondere in Frage kommen, um auf Geschäftsbeziehungen mit

erhöhtem Risiko hinzuweisen, sind sachlich nachvollziehbar und lassen Finanzintermediären zudem einen wesentlichen Ermessensspielraum bei der Beurteilung, ob die Ungewöhnlichkeitsregel von Art. 6 GwG greift, womit die Regelung dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz hinreichend Rechnung trägt und innerhalb des gesetzlichen Rahmens liegt. Soweit der Beschwerdeführer ferner geltend macht, Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA sei bereits von der Ungewöhnlichkeitsregelung in § 31 seines Reglements umfasst, ist zu prüfen, ob der tatsächlich einschlägige § 32 des Reglements inhaltlich dem Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA entspricht. Wie der Vergleich beider Bestimmungen zeigt, trifft dies nicht zu.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass § 32 des Reglements einen abschliessenden Katalog an Fallgruppen für Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko aufstellt, während Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA nur Beispielsfälle enthält. Daran vermag nichts zu ändern, dass die dem Beschwerdeführer angeschlossenen Finanzintermediäre in Konkretisierung von § 32 des Reglements für ihren Bereich und ihren Kundenkreis selbständig detaillierte Kriterien festlegen können. Abgesehen davon entspricht § 32 Abs. 1 Bst. a des Reglements weitgehend Art. 12 Abs. 2 Bst. a GwV-FINMA; allerdings ist jener eingeschränkter als dieser formuliert, weil er sich auf Länder beschränkt, die keine wirksamen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei getroffen haben. Da zudem unklar bleibt, was mit "wirksamen Massnahmen" gemeint ist, erscheint die Reglementsbestimmung nicht nur als zu eng gefasst, sondern sie dürfte darüber hinaus kaum praktikabel sein bzw. für die Finanzintermediäre als hilfreiche Leitlinie dienen. Was § 32 Abs. 1 Bst. b des Reglements betrifft, dürfte er sich mit Art. 12 Abs. 2 Bst. e und f GwV-FINMA ganz oder jedenfalls weitgehend decken. Alle übrigen Regelungen in Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA sind in § 32 des Reglements nicht ansatzweise angesprochen, obschon sie offensichtlich geeignet sind, Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko zu identifizieren. Das soll exemplarisch anhand des zwischen den Parteien besonders strittigen Art. 12 Abs. 2 Bst. h GwV-FINMA dargelegt werden. Insoweit ist gerichtsnotorisch, dass Geldwäscher sich häufig oder gar in der Regel komplexer Gesellschafts- bzw. Finanzstrukturen zu bedienen pflegen, um den illegalen Ursprung der Finanzquellen bzw. die Identität des wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern. Damit ist gesagt, dass komplexe Strukturen einen sachlich begründeten Anlass für die Pflicht bilden, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion näher abzuklären. Komplexe Strukturen, deren gesellschaftsrechtliche, wirtschaftliche, erbrechtliche oder anderweitige Berechtigung nicht offensichtlich ist, erweisen sich ohne weiteres als "ungewöhnlich" im Sinne von Art. 6 Abs. 2

Bst. a GwG. Die Abklärungspflicht entfällt bei komplexen Strukturen nur, wenn die Rechtmässigkeit der Transaktion offensichtlich ist. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine Geschäftsbeziehung mit einer Sitzgesellschaft für sich genommen keine Abklärungspflicht auslöst, sondern darüber hinaus komplexe Strukturen vorliegen müssen. Das Vorliegen einer Sitzgesellschaft ist nur ein Beispiel für eine komplexe Struktur bzw. eine solche, bei welcher erhöhte Risiken von Geldwäscherei bestehen. Bei Sitzgesellschaften, die kein Handels-, Fabrikations- oder anderes nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Herkunft von Vermögenswerten.

5.6 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass § 31 bzw. § 32 des Reglements in Bezug auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko stark lückenhafte und teilweise zu eng gefasste bzw. schwer umsetzbare Bestimmungen enthält. Auch wenn sich diese Bestimmungen in einigen wenigen Punkten mit Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA decken mögen, war die Vorinstanz berechtigt, dem Beschwerdeführer die Übernahme der erwähnten Verordnungsbestimmung vorzuschreiben, zumal diese umfassend, sachlich präzise und in verhältnismässiger Weise die Ungewöhnlichkeitsregel von Art. 6 GwG konkretisiert. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als unbegründet.

6.

Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer ferner verpflichtet, Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA in sein Reglement zu übernehmen. Diese Bestimmung schreibt vor, dass bei Geld- und Wertübertragungen der Name und die Adresse des Finanzintermediärs auf der Einzahlungsquittung ersichtlich sein müssen.

6.1 Die Vorinstanz führt dazu aus, diese Norm sei notwendig, um Editionsbegehren der Strafverfolgungsbehörden nachkommen zu können, wobei der Nachweis über die Bezahlung insbesondere für Agenten von Franchisegebern relevant sei, da diese Zahlungen über elektronische Plattformen tätigen würden. Durch Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA sei sichergestellt, dass Editionsbegehren zügig dem richtigen Adressaten zugestellt werden könnten, womit die Effizienz der Strafverfolgungsbehörden nachhaltig gesteigert werde. Da der Beschwerdeführer sämtlichen Finanzintermediären offenstehe, zeige Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA Relevanz und sei entsprechend analog in seinem Reglement zu verankern.

6.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, das Verhältnis zu den Strafverfolgungsbehörden sei in Art. 7 GwG bezüglich der Dokumentationspflicht abschliessend geregelt. Mit Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA werde eine neue Sorgfaltspflicht eingeführt, welche keine Grundlage im zweiten Kapitel des GwG finde; die Auferlegung einer neuen Verpflichtung bedürfe einer formell-gesetzlichen Grundlage.

6.3 Gemäss Art. 7 GwG muss der Finanzintermediär über die getätigten Transaktionen und über die nach diesem Gesetz erforderlichen Abklärungen Belege so erstellen, dass fachkundige Dritte sich ein zuverlässiges Urteil über die Transaktionen und Geschäftsbeziehungen sowie über die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes bilden können (Abs. 1). Er bewahrt die Belege so auf, dass er allfälligen Auskunfts- und Beschlagnahmebegehren der Strafverfolgungsbehörden innert angemessener Frist nachkommen kann (Abs. 2).

6.4 Art. 7 GwG regelt die Dokumentationspflicht der Finanzintermediäre über die von ihnen getätigten Transaktionen, damit diese von "fachkundigen Dritten" bzw. Strafverfolgungsbehörden nachvollzogen werden können. Zur Nachvollziehbarkeit von Transaktionen gehört auch, dass der involvierte Finanzintermediär identifiziert werden kann, damit gegebenenfalls bei ihm bzw. von ihm die vollständigen Unterlagen eingesehen werden können. Damit konkretisiert Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA in geradezu selbstverständlicher Weise Art. 7 GwG. Soweit die angefochtene Verfügung den Beschwerdeführer verpflichtet, Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA in sein Reglement zu übertragen, hält sie vor Bundesrecht stand.

7.
Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführer weiter verpflichtet, Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA in sein Reglement zu übernehmen.

7.1 Nach Art. 45 Abs. 1 GwV-FINMA muss der DUFI eine Vertragspartei identifizieren, wenn eine oder mehrere Transaktionen, die miteinander verbunden erscheinen, folgenden Betrag erreichen oder übersteigen: Fr. 5'000.– bei Geldwechselgeschäften (Bst. a) bzw. Fr. 25'000.– bei allen anderen Kassageschäften (Bst. b). Bei nicht wiederaufladbaren Datenträgern im Bereich von elektronischen Zahlungsmitteln kann der DUFI gemäss Art. 45 Abs. 3 GwV-FINMA auf die Identifizierung verzichten, wenn: das elektronisch gespeicherte Geld ausschliesslich dazu dient, dass die Kundin oder der Kunde damit erworbene Dienstleistungen und Waren elektronisch bezahlen kann (Bst. a), pro Datenträger nicht mehr als

Fr. 250.– elektronisch verfügbar gemacht werden (Bst. b), pro Geschäft und pro Kundin oder Kunde nicht mehr als Fr. 1'500.– verfügbar gemacht werden (Bst. c). Art. 51 Abs. 1 GwV-FINMA regelt, dass ein DUFI von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung darüber einholen muss, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist, wenn eine oder mehrere Transaktionen, die miteinander verbunden erscheinen, dieselben Schwellenwerte erreichen oder übersteigen wie in Art. 45 Abs. 1 GwV-FINMA. Unter denselben Voraussetzungen, wie sie in Art. 45 Abs. 3 GwV-FINMA festgelegt sind, ist für nicht wiederaufladbare Datenträger im Bereich von elektronischen Zahlungsmitteln ein Verzicht auf die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person möglich (Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA).

7.2 Die Vorinstanz führt diesbezüglich aus, im Reglement des Beschwerdeführers finde sich keine der verschärfenden Herabsetzung der Schwellenwerte bei nicht wiederaufladbaren Datenträgern im Bereich von elektronischen Zahlungsmitteln entsprechende Regelung. Im Bereich von elektronischen Zahlungsmitteln bestünden erhöhte Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken. Systeme, die es ermöglichen würden, Geld zwischen zwei Parteien ohne Kauf einer Ware im Sinne eines Scheingeschäfts zu transferieren, hätten ein hohes immanentes Geldwäschereirisiko und dies rechtfertige es, im Bereich von einmaligen Geschäften mit Laufkunden nicht auf den generellen Schwellenwert von Fr. 25'000.– abzustellen, sondern eine strengere Abstufung vorzunehmen. Die in Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA eingefügten Grenzwerte entsprächen denjenigen der Europäischen Union (Art. 11 Abs. 5 Bst. d EU-Richtlinie 2005/60/EG).

7.3 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, nicht wiederaufladbare Prepaid-Karten, die zum Zweck des Bezugs von Waren und Dienstleistungen ausgegeben würden, stellten ein weit kleineres Geldwäschereirisiko dar als die anderen Kassageschäfte, da sie bloss akzessorisch zum Handelsverkehr hinzuträten, welcher dem GwG überhaupt nicht unterstellt sei. Somit führe die Vorinstanz mit Art. 45 Abs. 3 sowie Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA eine Verschärfung für Prepaid-Karten gegenüber Kassageschäften ein, die sich sachlich nicht rechtfertigen liesse und zudem die Kompetenz der Vorinstanz sprenge. Daran ändere auch der Verweis auf eine für die Schweiz nicht massgebliche EU-Richtlinie nichts, da dieser zudem auch inhaltlich falsch sei. Ferner schliesse eine neuere GAFI-Publikation Prepaid-Karten gänzlich von den weiteren Betrachtungen aus, da diese kaum ein nennenswertes Geldwäschereirisiko darstellen würden. Schliesslich

stünden die Regeln in Widerspruch zu Art. 7a GwG; diese Bestimmung beziehe sich allgemein auf alle Geschäfte von geringem Wert, nicht nur auf diejenigen mit einem wieder aufladbaren Datenträger oder Kassageschäfte.

7.4 Die verschärften Schwellenwerte für die Identifikation des Kunden bei nicht wiederaufladbaren Datenträgern ergeben sich nicht aus dem GwG. Die Begründung der Vorinstanz für die Wahl der Höhe der Schwellenwerte vermag zudem nicht zu überzeugen, zumal die Werte denkbar tief angesetzt wurden und auch höhere Beträge noch als "geringe Werte" im Sinne des Art. 7a GwG, wonach der Finanzintermediär auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten (Art. 3-7 GwG) verzichten kann, wenn die Geschäftsbeziehung nur Vermögenswerte von geringem Wert betrifft und keine Verdachtsmomente für mögliche Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung vorliegen, gelten können. Es ist insoweit bezüglich Kassageschäfte auf Art. 3 Abs. 2 und Abs. 5 GwG zu verweisen, wobei Abs. 5 den SRO einen Ermessensspielraum einräumt. Die Vorinstanz ist zwar berechtigt, den SRO gewisse Vorgaben bei der Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des "geringen" bzw. "erheblichen" Werts von Transaktionen im Sinne von Art. 7a, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 5 GwG zu machen, doch müssen die Schwellenwerte nachvollziehbar sein und den praktischen Bedürfnissen der Mitglieder der SRO angemessen Rechnung tragen. Der Verweis der Vorinstanz allein auf GAFI-Empfehlungen sowie die EU-Richtlinie 2005/60/EG genügt für sich genommen nicht. Die Beschwerde ist deshalb in diesem Punkt gutzuheissen. Auf eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu neuer Beurteilung wird verzichtet, zumal es der Vorinstanz jederzeit freisteht, dem Beschwerdeführer neue Vorgaben zu machen, und dem Beschwerdeführer dagegen der Rechtsweg an das Bundesverwaltungsgericht offensteht.

8.

Der Beschwerdeführer wendet sich ferner gegen die Pflicht, Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA in sein Reglement zu übernehmen, ohne seine pauschalen Einwände näher zu konkretisieren.

8.1 Gemäss Art. 8 GwG treffen die Finanzintermediäre in ihrem Bereich die Massnahmen, die zur Verhinderung von Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig sind; sie sorgen namentlich für genügende Ausbildung des Personals und für Kontrollen.

8.2 Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko bedarf gemäss Art. 17 GwV-FINMA der Zustimmung einer vorgesetzten Person oder Stelle oder der Geschäftsführung. Nach Art. 18 Abs. 1 GwV-FINMA entscheidet das oberste Geschäftsführungsorgan oder mindestens eines seiner Mitglieder über die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit PEP und alljährlich über deren Weiterführung (Bst. a) bzw. die Anordnung regelmässiger Kontrollen aller Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko und ihrer Überwachung und Auswertung (Bst. b). Finanzintermediäre mit einem sehr umfangreichen Vermögensverwaltungsgeschäft und mehrstufigen hierarchischen Strukturen können diese Verantwortung der Leitung einer Unternehmenseinheit übertragen (Art. 18 Abs. 2 GwV-FINMA).

8.3 Die Vorinstanz führt diesbezüglich im Wesentlichen aus, Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA basierten auf den internationalen Vorgaben der GAFI, wobei es um die Definition von Verantwortlichkeiten innerhalb eines Unternehmens gehe, welche sowohl bei Klein- als auch bei Grossunternehmen gleichermassen bestimmt und für die Aufsicht nachvollziehbar sein müssten. Das Reglement des Beschwerdeführers sei folglich entsprechend Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA zu ergänzen.

8.4 Der Beschwerdeführer bringt dagegen im Wesentlichen vor, nach den gesetzlichen Vorgaben sowie seinem Reglement führe eine Geschäftsbeziehung mit erhöhtem Risiko dazu, dass die besondere Abklärungspflicht auf allen Stufen wahrgenommen werden müsse und die Sorgfaltspflichten folglich auf jeder Stufe zu beachten seien. Deshalb mache eine spezielle Regelung bezüglich des Einbezugs von vorgesetzten Personen oder der Verantwortung der obersten Geschäftsführungsorgane bereits unter diesem Blickwinkel keinen Sinn. Eine Delegation nach oben könne je nach Branche zwar von nachvollziehbaren Überlegungen begleitet sein, doch führe die in Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA getroffene Regelung zu wenig zweckmässigen Ergebnissen und sei für viele Fälle nicht praktikabel.

8.5 Die gesetzliche Grundlage für Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA ergibt sich ansatzweise aus Art. 8 GwG sowie aus der Gesamtheit der GwG-Bestimmungen, namentlich der Meldepflicht. Diese setzt eine klar identifizierbare Verantwortlichkeit bei den Finanzintermediären voraus. Dass Kontrollen auf einer höchsten Hierarchieebene durchgeführt werden sollen, ist geradezu selbstverständlich; gleiches gilt für die Aufnahme und Weiterführung von Beziehungen mit PEP. Die Regelungen in Art. 17 und Art. 18 GwV-FINMA sind sachlich berechtigt, erforderlich und ohne weiteres umsetzbar. Es ist denn auch nicht ersichtlich, inwiefern die Regelungen die

Geschäftstätigkeit der Mitglieder des Beschwerdeführers nennenswert beeinträchtigen würden. Die Beschwerde ist in diesem Punkt folglich abzuweisen.

8.6 Zu erwähnen ist schliesslich das künftige Recht. Art. 6 Abs. 1 GwG in der Fassung gemäss Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière spricht von der "Hierarchiestufe, auf der der Entscheid, eine Geschäftsbeziehung einzugehen oder weiterzuführen, getroffen werden muss". Der Gesetzgeber wollte damit eine sich sinngemäss bereits aus Art. 8 GwG ergebende Verpflichtung explizit auf Gesetzesstufe verankern. Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Vermeidung der unterschiedlichen Behandlung von PEP sei es ratsam, die diesbezüglichen Vorgaben einheitlich zu regeln. Mit einer Regelung auf gesetzlicher Stufe werde sichergestellt, dass verbindliche Vorgaben im Bereich PEP im gleichen Umfang für alle Finanzintermediäre gelten würden (vgl. Botschaft zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012, BBl 2014 621 f.).

9.
Der Beschwerdeführer wendet sich schliesslich gegen die Pflicht zur Übernahme von Art. 22, Art. 23 sowie Art. 63 GwV-FINMA, wonach die Finanzintermediäre Geldwäschereifachstellen zu bezeichnen haben, welche bei mehr als 20 beschäftigten Personen die in Art. 23 GwV-FINMA aufgelisteten Aufgaben zu erfüllen haben.

9.1 Art. 22 Abs. 1 GwV-FINMA bestimmt, dass ein Finanzintermediär eine oder mehrere qualifizierte Personen als Geldwäschereifachstelle zu bezeichnen hat und diese die Linienverantwortlichen und die Geschäftsleitung bei der Umsetzung der GwV-FINMA unterstützt und berät, ohne ihnen die Verantwortung dafür abzunehmen. Die Geldwäschereifachstelle bereitet die internen Weisungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vor und plant und überwacht diesbezüglich die interne Ausbildung (Art. 22 Abs. 2 GwV-FINMA). Art. 23 Abs. 1 GwV-FINMA auferlegt der Gelwäschereifachstelle zusätzlich die Überwachung der Einhaltung der Pflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, insbesondere: überwacht sie in Absprache mit der internen Revision, der Prüfgesellschaft und den Linienverantwortlichen den Vollzug der internen Weisungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Bst. a), legt sie die Parameter für das System zur Transaktionsüberwachung nach Art. 19 GwV-FINMA fest (Bst. b), veranlasst sie

die Auswertung der durch das Transaktionsüberwachungssystem erzeugten Meldungen (Bst. c), veranlasst sie zusätzliche Abklärungen nach Art. 14 GwV-FINMA oder führt sie selbst durch (Bst. d) und stellt sie sicher, dass das verantwortliche Geschäftsführungsorgan die für seinen Entscheid über die Aufnahme oder Weiterführung von Geschäftsbeziehungen nach Art. 18 GwV-FINMA nötigen Entscheidgrundlagen erhält (Bst. e). Dabei darf eine für die Überwachung im Sinne von Abs. 1 zuständige interne Person keine Geschäftsbeziehungen kontrollieren, für welche sie direkt geschäftsverantwortlich ist (Art. 23 Abs. 2 GwV-FINMA). Der Finanzintermediär kann unter seiner Verantwortung auch fachkundige externe Personen als Geldwäschereifachstelle bezeichnen, wenn er von seiner Grösse oder Organisation her nicht in der Lage ist, eine eigene Fachstelle einzurichten oder die Einrichtung einer solchen unverhältnismässig wäre (Art. 23 Abs. 3 GwV-FINMA). Schliesslich muss eine Geldwäschereifachstelle eines DUFI, der bis zu 20 Personen beschäftigt, die eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben, nur die Aufgaben nach Art. 22 GwV-FINMA erfüllen, wobei die FINMA von einem solchen DUFI verlangen kann, dass die Geldwäschereifachstelle auch die Aufgaben nach Art. 23 GwG erfüllt, wenn es zur Überwachung der Einhaltung der Pflichten zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung notwendig ist (Art. 63 GwG-FINMA).

9.2 Die Vorinstanz führt dazu aus, das Reglement des Beschwerdeführers sehe die Errichtung einer Geldwäschereifachstelle nicht vor. Gemäss Art. 8 GwG würden die Finanzintermediäre in ihrem Bereich die Massnahmen treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung notwendig seien, was ebenfalls in den GAFI-Empfehlungen verankert sei. Die Anforderungen in diesem Bereich seien in den vergangenen Jahren stark gestiegen; die Einhaltung der Vorgaben könne heute nur noch über eine zentral agierende Fachstelle wahrgenommen werden, die über das entsprechende Know-how verfüge. Eine zentrale Konzentration des Know-hows innerhalb des Unternehmens sorge nicht nur für mehr Effizienz, sondern auch für die erforderliche Sicherheit im Bereich der Geldwäschereibekämpfung. Der Begriff der Geldwäschereifachstelle sei dabei nicht als absolute Grösse zu verstehen, sondern sei je nach Unternehmen unterschiedlich ausgestaltet. Im Aussenverhältnis habe das Unternehmen eine verantwortliche Stelle zu bezeichnen, die diesen Bereich ausfülle und als Ansprechpartner figuriere. Das Reglement des Beschwerdeführers sei daher um die Vorschriften zur Errichtung einer Geldwäschereifachstelle und den entsprechenden Ausgestaltungsvorschriften zu ergänzen.

9.3 Der Beschwerdeführer rügt im Wesentlichen, die Vorinstanz gehe auch hier über die angerufenen GAFI-Empfehlungen hinaus und überschreite das GwG, auch wenn eine gewisse Grundlage in Art. 8 GwG gesehen werden könne. Dieser lasse jedoch einen grossen Gestaltungsspielraum zu, der nicht zwingend eine Geldwäschereifachstelle bedinge, sondern andere Massnahmen zulasse. Mit der Verpflichtung, eine Geldwäschereifachstelle einzurichten, greife die Vorinstanz in seinen Regelungsspielraum als SRO ein. Er kenne seit dem 1. April 2000 ein System, dass die Bezeichnung entsprechender Funktionen vorsehe und die klare Zuweisung der Verantwortlichkeiten enthalte. Die bezeichneten Personen müssten schriftlich bestätigen, dass sie die Funktion übernehmen.

9.4 Gemäss § 41 des Reglements des Beschwerdeführers hat der Finanzintermediär mit mehr als fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben, in schriftlicher Form ein Konzept zur Kontrolle der betriebsinternen Abläufe zu erstellen. Dieses enthält insbesondere Weisungen und Informationen: in welchen Fällen der Beschwerdeführer zu informieren ist (Bst. a); über das Vorgehen bei der Eröffnung neuer Geschäftsbeziehungen (Bst. b); wer über die Aufnahme und Weiterführung von Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko entscheidet (Bst. c); über den Inhalt und die Führung der GwG-Dossiers (Bst. d); über die Archivierung und Aufbewahrung von Dokumenten (Bst. e); über die interne Aufgabenteilung und die Zuständigkeiten (Bst. f).

9.5 § 41 des Reglements des Beschwerdeführers enthält keine konkrete Verpflichtung für die ihm angeschlossenen Finanzintermediäre, einen oder mehrere Geldwäschereiverantwortliche zu bezeichnen. Dies obschon ohne eine solche Organisationsform, nicht nur in grösseren Strukturen, die effektive Durchsetzung der Sorgfaltspflichten des GwG bei den Finanzintermediären und die Klärung von Verantwortlichkeiten im Einzelfall zumindest als erschwert erscheinen. Die Verpflichtung zur Übernahme von Art. 22 GwV-FINMA in das Reglement des Beschwerdeführers kann sich auf die gesamte Zielsetzung des GwG, insbesondere auch auf die in Art. 8 GwG verankerte Organisationspflicht stützen. Sie ist sachlich begründet und insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 63 GwV-FINMA, welcher für DUFI bzw. Finanzintermediäre, die bis zu 20 Personen beschäftigen, Erleichterungen vorsieht, verhältnismässig. Die Bezeichnung als Geldwäschereifachstelle hindert den Beschwerdeführer nicht, den ihm angeschlossenen Finanzintermediären andere Bezeichnungen zu erlauben und auch – entgegen der möglicherweise unglücklich gewählten Bezeichnung "Fachstelle" - schlanke Organisationsformen vorzusehen.

9.6 Fragwürdig erscheint hingegen Art. 23 GwV-FINMA, der die Aufgaben der Geldwäschereifachstelle überaus detailliert regelt und damit den Regelungsspielraum, den Art. 8 GwG den SRO lässt, beschneidet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich der Beschwerdeführer diese Beschränkung seiner Autonomie teilweise selbst zuzuschreiben hat, da er Art. 22 GwV-FINMA nicht von sich aus sinngemäss in sein Reglement aufgenommen hat. Die Regelung von Art. 23 GwV-FINMA ist sachlich gerechtfertigt und verhältnismässig. Allerdings verweisen Art. 23 Abs. 1 Bst. b und Bst. d GwV-FINMA auf andere Bestimmungen der Verordnung, die auf den Beschwerdeführer nicht direkt anwendbar sind. Insoweit erweist sich die Verpflichtung, die Bestimmung wörtlich in das Reglement aufzunehmen, jedenfalls als unangemessen. Daher ist die Beschwerde insofern gutzuheissen, als sie die Übernahme von Art. 23 Abs. 1 Bst. b und Bst. d GwV-FINMA in das Reglement des Beschwerdeführers betrifft; im übrigen Umfang ist sie betreffend die Übernahme von Art. 22, Art. 23 sowie Art. 63 GwV-FINMA abzuweisen.

9.7 Als Zwischenfazit ist die Beschwerde insoweit gutzuheissen, als sie die Übernahme von Art. 23 Abs. 1 Bst. b und Bst. d, Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA in das Reglement des Beschwerdeführers betrifft. Bezüglich der weitergehend verfügten Übernahme von Bestimmungen der GwV-FINMA in das Reglement des Beschwerdeführers ist die Beschwerde abzuweisen.

10.

Der Beschwerdeführer wendet sich ferner gegen den in Dispositiv-Ziff. 7 der angefochtenen Verfügung angedrohten Entzug der Bewilligung für den Fall der Widerhandlung gegen die Verfügung. Diese Androhung sei zum einen verfrüht und damit unverhältnismässig, da die Rechtswidrigkeit der Nichtanpassung des Reglements noch der gerichtlichen Klärung harre. Zum anderen sei die Androhung verfassungswidrig, da sie es dem Beschwerdeführer bereits verbiete, sich mit dem vorliegenden Verfahren zur Wehr zu setzen und den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu verlangen; damit werde der Zugang zum Rechtsschutz hoheitlich verboten.

10.1 Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer in der Verfügung vom 21. März 2014 für den Fall der Widerhandlung gegen die Verfügung, namentlich die Nichteihaltung der Anordnungen in Rz. 80 und Rz. 81 den Entzug der Anerkennung als SRO im Sinne von Art. 28 GwG i.V.m. Art. 37 FINMAG angedroht.

10.2 Die FINMA entzieht einem Beaufsichtigten die Bewilligung bzw. Anerkennung, wenn dieser die Voraussetzungen für die Tätigkeit nicht mehr erfüllt oder aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt, wobei sie einer SRO die Anerkennung nicht ohne vorgängige Androhung entzieht (Art. 28 Abs. 1 GwG i.V.m. Art. 37 Abs. 1 FINMAG). Sodann kommt der FINMA gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. a GwG im Rahmen der Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG die Aufgabe zu, SRO zu anerkennen bzw. ihnen die Anerkennung zu entziehen. Durch die umstrittene Androhung hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer lediglich mitgeteilt, dass sie den Entzug seiner Anerkennung prüfen werde, wenn er der Verfügung nicht nachkomme. Da die Vorinstanz zur Überprüfung der Anerkennung bei Zweifeln an den Voraussetzungen für ihre Erteilung verpflichtet ist, hat sie den Beschwerdeführer nur auf die möglichen rechtlichen Folgen einer Verweigerung hingewiesen. Damit wurden die Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers nicht berührt, weshalb es an einem schutzwürdigen Interesse im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG fehlt. Mangels Berechtigung zur Beschwerde in diesem Punkt kann diesbezüglich auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

11.
Die Vorinstanz auferlegte dem Beschwerdeführer die nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache bemessenen Gesamtkosten von Fr. 50'000.– (Dispositiv-Ziff. 9).

11.1 Der Beschwerdeführer wendet sich gegen die Höhe der ihm auferlegten Kosten, da es sich vorliegend um eine Mutation handle und die Gebührenverordnung der FINMA bei Mutationen einen Kostenrahmen von max. Fr. 10'000.– vorsehe. Selbst wenn dieser Argumentation nicht gefolgt werde, sei die Kostenauflage infolge mangelnder nachvollziehbarer Begründung aufzuheben, da daraus nicht hervorgehe, wie sich der Zeitaufwand berechne und dem Beschwerdeführer zur Ermittlung der Kostenhöhe daher nie das rechtliche Gehör gewährt worden sei. Ferner erscheine auch bei objektiver Betrachtung ein grobes Missverhältnis zwischen der Höhe der Kostenauflage und dem zu erwartenden Aufwand, der mit der erlassenen Verfügung betrieben worden sei, zu bestehen, unabhängig vom effektiven Aufwand, zu welchem der Beschwerdeführer zudem konkrete Ungereimtheiten auflistet.

11.2 Die Vorinstanz äusserte sich mit Vernehmlassung vom 12. Juni 2014 zu den gesetzlichen Grundlagen der auferlegten Kosten und reichte die

Kostenzusammenstellung am 18. Juni 2014 sowie eine ergänzende Stellungnahme betreffend die erstinstanzlichen Kosten mit Eingabe vom 16. Dezember 2014 nach. Der Beschwerdeführer nahm sodann mit Replik vom 10. Juli 2014 zur nachgereichten Kostenzusammenstellung der Vorinstanz Stellung. Eine allfällige Verletzung der Begründungspflicht in der angefochtenen Verfügung wäre somit im vorliegenden Beschwerdeverfahren geheilt worden (vgl. BGE 137 I 195 E. 2.3.2 m.H.).

11.3 Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung, FINMA-GebV, SR 956.122) ist gebührenpflichtig, wer eine Verfügung veranlasst, wobei für die Gebührenbemessung die Ansätze im Anhang der Verordnung gelten (Art. 8 Abs. 1 FINMA-GebV). Ist im Anhang ein Rahmen festgelegt, so setzt die FINMA die konkret zu bezahlende Gebühr innerhalb des Rahmens anhand des durchschnittlichen Zeitaufwandes für gleichartige Verrichtungen und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person fest (Art. 8 Abs. 2 FINMA-GebV). Gemäss Ziff. 5.2 des Anhangs FINMA-GebV beträgt der Rahmentarif bei Mutationen (Art. 24 f. GwG) im Bereich der SRO Fr. 200.– - Fr. 10'000.–. Für Verfügungen, Aufsichtsverfahren und Dienstleistungen, für die im Anhang kein Ansatz festgelegt ist, bemisst sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person, wobei der Stundenansatz für die Gebühren je nach Funktionsstufe der ausführenden Person innerhalb der FINMA und Bedeutung der Sache für die gebührenpflichtige Person Fr. 100.– - Fr. 500.– beträgt (Art. 8 Abs. 3 und 4 FINMA-GebV).

11.4 Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, unterscheidet sich das vorliegende Verfahren von einer Reglementsmutation im Rahmen der ordentlichen Aufsicht über die SRO. Beim vorliegenden Verfahren handelt es sich vielmehr um ein Enforcementverfahren, in welchem die Vorinstanz mittels Verfügung vom 21. März 2014 feststellte, dass der Beschwerdeführer über kein den Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 24 ff. GwG genügendes Reglement mehr verfüge und in dessen Zusammenhang Massnahmen zwecks Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands erlassen hat. Die von der Vorinstanz gestützt auf Art. 8 Abs. 3 und Abs. 4 FINMA-GebV angewandten Stundenansätze zwischen Fr. 140.– und Fr. 340.– sind daher grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die von der Vorinstanz eingereichte und einen Zeitaufwand im Umfang von $177^{1}/_{4}$ Stunden ausweisende Kostenzusammenstellung ist jedoch nicht durchwegs nachvollziehbar, beispielsweise bezüglich des vom Beschwerdeführer in

seiner Replik vom 10. Juli 2014 mehrfach monierten Aufwands für Rechtsabklärungen und Redaktionelles zum provisorischen Sachverhalt im Umfang von rund 30 Stunden im September 2013. Soweit der Beschwerdeführer obsiegt hat, könnten ihm für das vorinstanzliche Verfahren ohnehin keine Kosten auferlegt werden. Für das Bundesverwaltungsgericht ist nicht ersichtlich, welche Leistungen Fragen betreffen, in denen die Beschwerde gutgeheissen wird. Entsprechend ist es dem Gericht aktuell nicht möglich, die angemessenen, aufgrund des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens reduzierten Kosten der Vorinstanz zu beziffern. Die Sache ist deshalb in diesem Punkt ausnahmsweise (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG) an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese die Kosten ihres Verfahrens entsprechend dem Ausgang dieses Verfahrens neu berechnet und dem Beschwerdeführer in der Form einer neuen Verfügung eröffnet.

12.
Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist, soweit darauf einzutreten ist. Die Dispositiv-Ziff. 2, 4a und 6 der angefochtenen Verfügung vom 21. März 2014 werden aufgehoben, soweit sie Art. 23 Abs. 1 Bst. b und Bst. d, Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA betreffen; insofern erweisen sich die Feststellungsverfügung der Vorinstanz und die von ihr angeordneten Massnahmen als bundesrechtswidrig. Dispositiv-Ziff. 9 der angefochtenen Verfügung betreffend die Verfahrenskosten ist ebenfalls aufzuheben und der Kostenpunkt ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese die Kosten entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens neu berechnet und dem Beschwerdeführer in einer weiteren Verfügung eröffnet. Im Übrigen wird die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine neue Frist für die Reglementsanpassung setzen, da die verfügte Frist während des Beschwerdeverfahrens abgelaufen ist. Im weiteren Umfang ist die Beschwerde abzuweisen.

13.

13.1 Die Gerichtsgebühren sind aufgrund des besonderen Aufwandes (Zwischenverfügung betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sowie Durchführung einer Instruktionsverhandlung) und der Schwierigkeit des Falls auf Fr. 10'000.– festzusetzen. Entsprechend dem Verfahrensausgang (unter Berücksichtigung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung) obsiegt der Beschwerdeführer im Umfang von etwas weniger als ¼, weshalb ihm reduzierte Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 8'000.– aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen

vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils wird der vom Beschwerdeführer am 2. Mai 2014 einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 3'000.– diesem Betrag angerechnet. Der Beschwerdeführer hat die den geleisteten Kostenvorschuss übersteigenden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 5'000.– innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zuhanden der Gerichtskasse zu überweisen. Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden werden keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

13.2 Als teilweise obsiegende Partei hat der Beschwerdeführer Anspruch auf eine gekürzte Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 2 VGKE). Diese umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Parteien (Art. 8 ff. VGKE). Das Anwaltshonorar wird nach dem notwendigen Zeitaufwand des Vertreters bemessen. Der Stundenansatz beträgt für Anwälte mindestens Fr. 200.– und höchstens Fr. 400.– (Art. 10 VGKE). Die Partei, die Anspruch auf Parteientschädigung erhebt, hat dem Gericht vor dem Entscheid eine detaillierte Kostennote einzureichen, wobei das Gericht die Parteientschädigung auf Grund der Kostennote bzw. falls keine eingereicht wird, auf Grund der Akten festsetzt (Art. 14 VGKE). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Der Vertreter des Beschwerdeführers hat mit Eingabe vom 26. Mai 2015 eine Kostennote über einen Aufwand von 52.25 Stunden eingereicht, ohne dabei detaillierte Angaben zu den einzelnen Positionen aufzuführen und ohne Nennung eines Stundenansatzes. Der vom Vertreter des Beschwerdeführers geltend gemachte Aufwand vom 19. September 2013 bis 25. November 2013. – und damit bis zu einem halben Jahr vor der Eröffnung der angefochtenen Verfügung am 21. März 2014 – im Umfang von rund 4.5 Stunden ist vorliegend ohnehin nicht zu berücksichtigen. Mangels einer detaillierten Kostennote erscheint auf Grund der Akten bei einem Stundenansatz von Fr. 400.– angesichts des Obsiegens des Beschwerdeführers zu etwa $^1/_4$, eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'000.– (darin enthalten ist der Mehrwertsteuerzuschlag i.S.v. Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) insgesamt als angemessen. Die Parteientschädigung wird der Vorinstanz in ihrer Funktion als verfügende Behörde auferlegt (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, im Sinne der Erwägungen und der nachfolgenden Dispositiv-Ziffern teilweise gutgeheissen.

1.1 Die Dispositiv-Ziff. 2, 4a und 6 der Verfügung vom 21. März 2014 werden insofern aufgehoben, als sie die Übernahme von Art. 23 Abs. 1 Bst. b und Bst. d, Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA in das Reglement des Beschwerdeführers betreffen.

1.2 Dispositiv-Ziff. 9 der Verfügung vom 21. März 2014 wird aufgehoben und die Sache wird zur Neubeurteilung der erstinstanzlichen Kosten im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

1.3 Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.

2.
Dem Beschwerdeführer werden reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 8'000.– auferlegt. Der vom Beschwerdeführer am 2. Mai 2014 geleistete Kostenvorschuss von Fr. 3'000.– wird diesem Betrag angerechnet. Der Beschwerdeführer hat den Restbetrag von Fr. 5'000.– innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zuhanden der Gerichtskasse zu überweisen.

3.
Dem Beschwerdeführer wird zu Lasten der Vorinstanz eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 5'000.– zugesprochen. Dieser Betrag ist dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu überweisen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter: Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger Lorena Studer

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 24. August 2015