Urteilskopf

143 II 162

13. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. Verein X. gegen Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_867/2015 vom 13. Dezember 2016

Regeste (de):
Art. 5 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 lit. c BV; Art. 2 Abs. 2 und 3 sowie Art. 12 lit. a und c, Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 18 Abs. 1 lit. a-e sowie Art. 24, 25 und 28 GwG; Art. 31 FINMAG; Umfang der aufsichtsrechtlichen Kompetenzen der FINMA gegenüber den geldwäschereirechtlichen Selbstregulierungsorganisationen.

Grundlagen des schweizerischen Geldwäschereirechts und Tragweite des Legalitätsprinzips im Rahmen der diesbezüglich bestehenden "regulierten Selbstregulierung": Die FINMA darf im Hinblick auf den Gesetzeszweck aufsichtsrechtlich Anpassungen der Reglemente von Selbstregulierungsorganisationen nötigenfalls zwangsweise durchsetzen, soweit es dabei um technische Präzisierungen zur Sicherstellung eines national oder international anerkannten "Minimalstandards" geht; für weitergehende Änderungen und insbesondere die Einführung grundlegend neuer Pflichten ist eine Anpassung des Geldwäschereigesetzes erforderlich (E. 2 und 3). Prüfung der umstrittenen, von der FINMA im konkreten Fall geforderten Ergänzungen (E. 4.2-4.4). Zur Festlegung der Verfahrenskosten ist auf eine qualitative Einschätzung der Bedeutung des Umfangs des Obsiegens im Vergleich zum (gesamten) Streitgegenstand abzustellen (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 5 al. 1 et art. 164 al. 1 let. c Cst.; art. 2 al. 2 et 3 ainsi que l'art. 12 let. a et c, art. 14 al. 1 et 2, art. 18 al. 1 let. a-e ainsi que les art. 24, 25 et 28 LBA; art. 31 LFINMA; portée du pouvoir de surveillance de la FINMA sur les organismes d'autorégulation en matière de blanchiment d'argent.

Principes du droit suisse en matière de blanchiment d'argent et portée du principe de la légalité s'agissant de "l'autorégulation réglementée" en la matière: eu égard au but la loi, la FINMA est autorisée en vertu de son pouvoir de surveillance à demander, le cas échéant, à imposer des modifications du règlement des organismes d'autorégulation, dans la mesure où il s'agit de précisions techniques visant à garantir un "standard minimal" national ou international; une modification de la loi sur le blanchiment est en revanche nécessaire lorsqu'il s'agit de modifications plus importantes en particulier de l'introduction de nouvelles obligations (consid. 2 et 3). Examen des compléments contestés exigés en l'espèce par la FINMA (consid. 4.2-4.4). La fixation des frais de procédure dépend de l'appréciation qualitative de la portée des points sur lesquels une partie obtient gain de cause par rapport à l'ensemble du litige (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 5 cpv. 1 e art. 164 cpv. 1 lett. c Cost.; art. 2 cpv. 2 e 3 nonché art. 12 lett. a e c, art. 14 cpv. 1 e 2, art. 18 cpv. 1 lett. a-e nonché art. 24, 25 e 28 LRD; art. 31 LFINMA; estensione delle competenze di sorveglianza della FINMA nei confronti di organismi di autoregolamentazione in materia di riciclaggio di denaro.

Fondamenti del diritto svizzero in materia di riciclaggio di denaro e portata del principio della legalità nell'ambito dell"'autoregolamentazione regolamentata" esistente in questo contesto: alla luce dello scopo della legge e in virtù del potere di sorveglianza di cui dispone, la FINMA è autorizzata, se necessario, ad imporre adattamenti di regolamenti di organismi di autoregolamentazione, nella misura in cui si tratti di precisazioni di natura tecnica che mirano a garantire il rispetto di "standard minimi" riconosciuti a livello nazionale o internazionale; per modifiche che vanno oltre e, in particolare, per l'introduzione di obblighi fondamentalmente nuovi, occorre un adattamento della legge sul riciclaggio di denaro (consid. 2 e 3). Esame dei complementi litigiosi, richiesti nel caso concreto dalla FINMA (consid. 4.2-4.4). Per la fissazione delle spese di procedura bisogna svolgere un

apprezzamento qualitativo dell'importanza dei punti sui quali una parte risulta vincente in relazione all'oggetto (complessivo) del litigio (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 163

BGE 143 II 162 S. 163

A. Der Verein X. ist eine gesamtschweizerische, berufsunabhängige Selbstregulierungsorganisation (SRO) im Sinne des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0). Am 1. Januar 2011 trat die aktualisierte, gewissen nationalen und

BGE 143 II 162 S. 164

internationalen Entwicklungen Rechnung tragende Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) vom 8. Dezember 2010 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in Kraft (GwV-FINMA [2010]; AS 2010 6295 ff.). Die FINMA lud die Selbstregulierungsorganisationen in der Folge ein, allfällige Anpassungen ihrer Reglemente ebenfalls zu prüfen. Der Verein X. weigerte sich unter Berufung auf seine Organisationsautonomie und die bevorstehenden mutmasslichen Änderungen des Geldwäschereigesetzes (Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der "Groupe d'action financière [GAFI]"; AS 2015 1389; im Folgenden: Bundesgesetz zur Umsetzung [...]), sein Reglement in verschiedenen Punkten den Vorgaben der GwV-FINMA (2010) anzugleichen.

B. Am 31. Mai 2013 forderte die FINMA den Verein X. letztmals auf, verschiedene Themenbereiche seines Reglements im Sinne der Modifikationen der GwV-FINMA (2010) zu überarbeiten. Am 21. März 2014 stellte sie im Rahmen des am 17. September 2013 eingeleiteten Enforcementverfahrens fest, dass das Reglement vom 3. August 2009 (im Folgenden: Reglement 2009) nicht an die Vorgaben der GwV-FINMA (2010) angepasst worden sei, weshalb der Verein X. die Anerkennungsvoraussetzungen nach Art. 24 ff. GwG nicht mehr erfülle (fehlendes rechtsgenügendes Reglement). Die Differenzen zwischen der Aufsichtsbehörde und dem Verein X. betrafen Art. 12 Abs. 2 (Kriterien für Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko), Art. 17 und 18 (Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko und Verantwortlichkeit des obersten Geschäftsführungsorgans), Art. 22, 23 sowie Art. 63 (Geldwäschereifachstelle und deren Aufgaben), Art. 45 Abs. 3 und 51 Abs. 3 (Ausnahmen von der Identifizierung des Kunden bzw. der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person bei nicht wiederaufladbaren Datenträgern im Bereich der elektronischen Zahlungsmittel) sowie Art. 61 Abs. 2 (Geld- und Wertübertragungen) GwV-FINMA (2010). Die FINMA ordnete im Sinne einer Übergangsregelung an, dass das geltende Reglement (2009) des Vereins X. direkt mit den entsprechenden Bestimmungen der GwV-FINMA ergänzt werde, da das SRO-Reglement diesbezüglich wesentlich von den geltenden nationalen und internationalen Standards der Geldwäschereibekämpfung abweiche. Der Verein X. wurde verpflichtet, die ihm angeschlossenen Finanzintermediäre hierüber zu informieren und sein geltendes Reglement (2009) entsprechend anzupassen; dieses sei der FINMA mit

einem Umsetzungskonzept zur Genehmigung einzureichen. Für den Fall der Widerhandlung drohte die FINMA dem Verein X. den Entzug der Anerkennung als Selbstregulierungsorganisation an; zudem auferlegte sie diesem die Verfahrenskosten von Fr. 50'000.-.

C. Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde des Vereins X. am 20. August 2015 teilweise gut, soweit es darauf eintrat (B-2200/2014): Nach Art. 17 (Aufsicht über die Finanzintermediäre gemäss Art. 2 Abs. 2 [anderweitig beaufsichtigte Finanzintermediäre]) und Art. 18 Abs. 1 lit. e GwG (Aufgaben der FINMA) habe der Gesetzgeber der FINMA ausschliesslich die Kompetenz eingeräumt, Ausführungsvorschriften für die ihr direkt unterstellten (DUFI) und die spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediäre (Art. 2 Abs. 2 GwG) zu erlassen. Bei den Finanzintermediären, die einer SRO angeschlossen seien, könne die FINMA die Konkretisierung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten nur indirekt über die Aufsicht über die einzelnen Selbstregulierungsorganisationen wahrnehmen. Die FINMA dürfe den SRO dabei keine Vorgaben machen, die sich nicht bzw. nicht bereits sinngemäss aus den einschlägigen Bestimmungen im GwG ergäben. Die angefochtene Verfügung gehe insofern zu weit, als die FINMA das Reglement des Vereins X. (2009) mit den Bestimmungen von Art. 23 Abs. 1 lit. b und lit. d (Verweise auf weitere Aufgaben der Geldwäschereifachstelle im Rahmen der Vorgaben der GwV-FINMA [2010]) sowie Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA (2010) ergänzt habe (Minimalbeträge für Verzicht auf Identifizierung des Kunden bzw. der wirtschaftlich berechtigten Person für nicht wiederaufladbare Datenträger im Bereich von elektronischen Zahlungsmitteln). Im Übrigen wies es die Beschwerde ab, da die weiteren aufsichtsrechtlich angeordneten Konkretisierungen und Anpassungen durch die Sorgfaltspflichten im Geldwäschereigesetz gedeckt seien. Bezüglich der Kostenfrage wies es die Sache zu neuem Entscheid an die FINMA zurück, da die Anzahl der verrechneten Arbeitsstunden nicht detailliert genug erfolgt sei, um deren Rechtmässigkeit überprüfen zu können. Die Kosten für sein eigenes Verfahren von Fr. 10'000.- auferlegte das Bundesverwaltungsgericht im Umfang von Fr. 8'000.- dem Verein X.; es verpflichtete die FINMA zudem, diesen im Rahmen seines Obsiegens mit Fr. 5'000.- zu entschädigen.

D. Der Verein X. beantragt vor Bundesgericht, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bzw. die Verfügung der FINMA aufzuheben, soweit darin festgestellt werde, dass sein Reglement vom

3. August 2009 (Datum des Inkrafttretens: 24. November 2009) zu Unrecht nicht an die Vorgaben von Art. 12 Abs. 2, Art. 61 Abs. 2, Art. 17 und 18, Art. 22 und 23 sowie Art. 63 GwV-FINMA (2010) angepasst worden sei, und er deshalb über kein den Anerkennungsvoraussetzungen gemäss Art. 24 ff. GwG genügendes Reglement mehr verfüge und seine weitergehenden Anträge vom 5. März 2014 abgewiesen worden seien. Der Verein X. macht geltend, die FINMA habe mit der angefochtenen Verfügung unzulässigerweise in seinen Autonomiebereich als geldwäschereirechtliche Selbstregulierungsorganisation eingegriffen (Art. 25 GwG); für die angeordneten Massnahmen fehle die erforderliche formellgesetzliche Grundlage (Art. 5 und Art. 164 BV), weshalb die FINMA das Legalitätsprinzip verletzt habe. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt. (Zusammenfassung)

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Der Gesetzgeber hat zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung in Art. 3 ff. GwG verschiedene konkretisierungsbedürftige Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre eingeführt (Identifizierung der Vertragspartei [Art. 3 GwG], Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person [Art. 4 GwG], erneute Identifizierung der wirtschaftlich berechtigten Person [Art. 5GwG], besondere Sorgfaltspflichten [Art. 6 GwG], Dokumentationspflichten[Art. 7 GwG], organisatorische Massnahmen [Art. 8 GwG], Meldepflichten [Art. 9 GwG]usw.). Deren Einhaltung bzw. Konkretisierung in weiteren Erlassen unterliegen der staatlichen Kontrolle (Art. 12 ff. GwG); diese beruht (teilweise) auf dem Prinzip der "regulierten Selbstregulierung" (vgl. CHRISTOPH ERRASS, Kooperative Rechtssetzung, 2010, N. 31 [S. 39 f.]und N. 77-90 [S. 81 ff.]mit weiteren Hinweisen; derselbe, Technikregulierungen zur Gewährleistung von Sicherheit [nachfolgend: Technikregulierungen], Sicherheit & Recht 2016 S. 63 ff., dort 66-68 und 85-87). Je nach Kategorie, welcher ein Finanzintermediär zuzuordnen ist, untersteht er der Aufsicht durch die FINMA (Art. 12 lit. a und lit. c Ziff. 2 GwG), durch die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) (Art. 12 lit. b GwG) oder aber durch eine anerkannte Selbstregulierungsorganisation (Art. 12 lit. c Ziff. 1 GwG; vgl. zum Aufsichtskonzept:

PETER NOBEL, Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards, 3. Aufl. 2010, § 5 N. 93 ff.).

2.2 Bei Finanzintermediären, welche gestützt auf ein anderes Finanzmarktgesetz als jenes gegen die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung - etwa als Bank, Effektenhändler oder Vermögensverwalter nach dem Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 (KAG; SR 931.51) - bewilligt und beaufsichtigt werden (spezialgesetzlich beaufsichtigte Finanzintermediäre), umfasst die Kontrolle der FINMA die Einhaltung der prudenziellen Regeln, der Verhaltensbestimmungen und der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten (vgl. ZULAUF/EGGEN, Finanzmarktrecht in a nutshell, 2013, S. 94; BOVET/HÉRITIER LACHAT, Lutte contre le blanchiment d'argent, in: Finanzmarktaufsicht/Surveillance des marchés financiers, SBVR Bd. XV, Bovet [Hrsg.], 2016, S. 103 ff., dort N. 128). Bei den nicht prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediären - wie zum Beispiel den Vermögensverwaltern von Individualvermögen oder Anlageberatern - wird nur die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz geprüft, auch wenn dies gegebenenfalls direkt durch die FINMA geschieht (vgl. die Bewilligungs- und Anschlusspflicht gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 GwG: "Direkt unterstellte Finanzintermediäre" [DUFI]; BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 129 und 163 ff.; CHRISTOPH K. GRABER, in: Das neue GwG, Graber/Oberholzer [Hrsg.], 3. Aufl. 2009, N. 2 zu Art. 14 GwG; siehe auch das Urteil 2C_894/2014 vom 18. Februar 2016 E. 6.4). Diesen Finanzintermediären gegenüber - die Spielbanken ausgenommen - konkretisiert die Verordnung vom 8. Dezember 2010 (inzwischen vom 3. Juni 2015; SR 955.033.0) über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA) die gesetzlichen Sorgfaltspflichten (Art. 18 Abs. 1 lit. e GwG).

2.3 Statt sich der direkten Aufsicht durch die FINMA zu unterstellen, können sich die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG ("Parabankensektor" bzw. "weitere Finanzintermediäre"; BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 140 ff.; GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 17 zu Art. 2 GwG) zur Erfüllung ihrer Pflichten aus dem Geldwäschereigesetz einer der anerkannten Selbstregulierungsorganisationen anschliessen (Art. 14 Abs. 1 GwG e contrario; NOBEL, a.a.O., § 5 N. 96). Diese erfüllen - ungeachtet der privatrechtlichen Natur ihrer Organisation und des privatrechtlichen Charakters der von ihnen ausgesprochenen Sanktionen bei Verletzung

der gesetzlichen bzw. reglementarischen Vorgaben - eine öffentliche bzw. öffentlich-rechtliche Aufgabe im Rahmen der ihnen diesbezüglich übertragenen staatlichen Kompetenzen (Urteil 2C_887/2010 vom 28. April 2011 E. 6.1; BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 153; GRABER, Das neue GwG, a.a.O., S. 13 f.; GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 1 zu Art. 24 GwG: "von der Aufsichtsbehörde dirigierte Selbstregulierung"). Die FINMA erteilt und entzieht ihnen von Gesetzes wegen die Anerkennung (Art. 18 Abs. 1 lit. a GwG); beaufsichtigt sie (Art. 18 Abs. 1 lit. b GwG) und genehmigt ihre Reglemente (Art. 25 und Art. 18 Abs. 1 lit. c GwG); sie sorgt dafür, dass die Selbstregulierungsorganisationen den ihnen angeschlossenen Finanzintermediären gegenüber die gesetzlichen und reglementarischen Vorgaben wirksam durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 lit. d GwG; vgl. BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 141 ff.; CHRISTIAN HEIERLI, Das Konzept der Selbstregulierung im GwG, Rechtliche Grundlagen und Mängel bei der praktischen Umsetzung, Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht [GesKR]1/2010 S. 38 ff.; DETLEV MICHAEL BASSE-SIMONSOHN, Geldwäschereibekämpfung und organisiertes Verbrechen, Die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre und deren Konkretisierung durch Selbstregulierung, 2002, S. 146 ff., 151 ff.).

3.

3.1 Die FINMA ist zum Schluss gekommen, dass das Reglement des Beschwerdeführers vom 3. August 2009 in verschiedenen Punkten als durch die internationale Entwicklung und insbesondere die GAFI-Empfehlungen überholt und lückenhaft zu gelten hatte, sodass es den "minimal standards" der Geldwäschereibekämpfung nicht mehr genügte. Da sich der Beschwerdeführer weigerte, sein Reglement freiwillig anzupassen, erklärte die FINMA gewisse Bestimmungen ihrer eigenen Geldwäschereiverordnung (2010) zum integrierten Bestandteil des Reglements des Vereins X. (2009), bis dieses den aufsichtsrechtlichen Vorgaben genüge. Der Verein X. macht geltend, der FINMA habe die erforderliche gesetzliche Grundlage gefehlt, um in sein - auf die Bedürfnisse der Mitglieder zugeschnittenes und bereits bewilligtes - Reglement direkt regulierend eingreifen zu können; die FINMA habe mit ihrem Vorgehen seine Autonomie als Selbstregulierungsorganisation missachtet. Als solche stehe er hinsichtlich der Konkretisierungsbefugnisse der geldwäschereirechtlichen Pflichten auf der gleichen Stufe wie die FINMA. Diese habe ihre Kompetenzen überschritten und sich ihr nicht zustehende Befugnisse

angemasst. Das Reglement vom 3. August 2009 sei von der FINMA genehmigt gewesen; ein Grund, hierauf ganz oder teilweise zurückzukommen, habe nicht bestanden, zumal das Geldwäschereigesetz zur Umsetzung der GAFI-Empfehlungen 2012 in Revision gestanden habe, was belege, dass die FINMA (vorauseilend) rechtsetzend tätig geworden sei und gegen das Legalitätsprinzip verstossen habe.

3.2

3.2.1 Das Legalitätsprinzip verlangt eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze zur Sicherung des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwen-

dung (BGE 139 II 243 E. 10 S. 252; BGE 135 I 169 E. 5.4.1 S. 173; BGE 132 I 49 E. 6.2 S. 58 f.; je mit Hinweisen). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in die Verfassungsrechte sowie von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen sachgerechten Entscheidung ab (BGE 139 II 243 E. 10 S. 252; BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90 f. mit Hinweisen). Das Erfordernis der Gesetzesform verlangt, dass wichtige oder wesentliche Rechtsnormen in die Form eines Gesetzes (im formellen Sinn) zu kleiden sind (BGE 136 I 316 E. 2.4.1 S. 320). Für einen schweren Eingriff in die Grundrechte bedarf es einer klaren und eindeutigen Grundlage in einem Gesetz; für leichtere Eingriffe genügt eine kompetenzkonform erlassene Regelung im materiellen Sinn, d.h. eine rechtsetzende oder -vollziehende Verordnung. Der Gesetzgeber kann je nach Materie nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig umschrieben sind; dies kann sich etwa wegen einer nicht abstrakt erfassbaren Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, des Bedürfnisses nach sachgerechten Entscheidungen im Einzelfall oder ständiger Anpassung einer Regelung an veränderte Verhältnisse rechtfertigen. Die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot sind weniger streng zu handhaben, wenn eine stark technische Materie oder unterschiedlich gelagerte Sachverhalte zu regeln sind, bei denen im Interesse einer sachgerechten Flexibilität Differenzierungen im Anwendungsfall angebracht erscheinen; so oder anders dürfen die wesentlichen Wertungen aber nicht von der rechtsanwendenden Behörde selber ausgehen (vgl. WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, 2012, N. 1344 mit Hinweisen).

BGE 143 II 162 S. 170

3.2.2 Vor diesem Hintergrund ist mit dem Bundesverwaltungsgericht anzunehmen, dass untergeordnete technische Anpassungen von in einzelnen Punkten überholten SRO-Reglementen direkt gestützt auf die materiellen geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten aufsichtsrechtlich zulässig sind, falls die entsprechende SRO zu einer Anpassung nicht bereit ist bzw. die entsprechenden technischen Entwicklungen verpasst hat. Die Mittel zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung beruhen auf einem breiten internationalen Konsens der beteiligten Staaten und werden mittels gegenseitiger Kontrollen und internationaler Sanktionen umgesetzt (vgl. ZULAUF/EGGEN, a.a.O., S. 90; PETER NOBEL, a.a.O., § 5 N. 8, zur GAFI: § 8 N. 47 ff.); sie müssen allenfalls - im Hinblick auf neue Phänomene - rasch angepasst und von der FINMA als staatliche Aufsichtsbehörde den Selbstregulierungsorganisationen gegenüber nötigenfalls auch durchgesetzt werden können, soweit damit keine von den Regelungen im Geldwäschereigesetz grundlegend abweichende Wertungen bzw. neue Pflichten verbunden sind. Das schweizerische Geldwäschereigesetz ist ein Rahmengesetz, dessen Vollzug - teilweise - auf dem Prinzip der Selbstregulierung basiert (vgl. BASSE-SIMONSOHN, a.a.O., S. 146; GRABER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 2 zu Art. 1 GwG). Die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG haben die Möglichkeit, innerhalb der verschiedenen Bereiche des Finanzsektors Selbstregulierungsorganisationen (SRO) zu bilden und Reglemente zu erarbeiten, welche die im Geldwäschereigesetz statuierten Pflichten konkretisieren; damit soll es - so der Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Juni 1996 zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (BBl 1996 III 1101 ff.) - möglich bleiben, "den besonderen Bedürfnissen und Anforderungen gerecht zu werden, welche sich in den jeweiligen Bereichen des Finanzsektors stellen" (BBl 1996 III 1103 Übersicht in fine, 1134 ff. 3. Kapitel: Aufsicht; vgl. auch BASSE-SIMONSOHN, a.a.O., S. 141 ff.). Der Grundsatz der Selbstregulierung gilt für die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG, die in ihrer Tätigkeit keiner spezialgesetzlichen prudenziellen Aufsicht unterstellt sind (GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 12 ff. zu Art. 2 GwG). Es ist an ihnen, Reglemente auszuarbeiten und zur Genehmigung einzureichen (Art. 25 Abs. 1 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 lit. c GwG), "die gleichzeitig den besonderen Gegebenheiten und Erfordernissen ihres Dienstleistungsbereichs und dem Zweck des Gesetzes entsprechen", wobei der Genehmigung des Reglements konstitutiver Charakter

zukommt (vgl. BBl 1996 III 1147 zu Art. 25 Abs. 1; BASSE-SIMONSOHN, a.a.O., S. 148).

3.2.3 Trotz der Betonung der Bedeutung des Grundsatzes der Selbstregulierung im Geldwäschereigesetz, sind die SRO in die staatliche geldwäschereirechtliche Gesamtregelung eingebunden (vgl. GRABER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 2 in fine zu Art. 1 GwG: "Die oberste Kontrolle bleibt [...]bei staatlichen Instanzen"; ZULAUF UND ANDERE, Finanzmarktenforcement, 2. Aufl. 2014, S. 37): Die FINMA trifft im Rahmen der geldwäschereirechtlichen Selbstregulierung eine funktionale staatliche Gewährleistungsverantwortung (vgl. hierzu ERRASS, Technikregulierungen, a.a.O., S. 84); bei den direkt unterstellten bzw. prudenziell beaufsichtigten Finanzintermediären überdies eine Erfüllungsverantwortung. Die FINMA kann nur Strukturen als Selbstregulierungsorganisationen anerkennen (vgl. BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 141 ff.), die ein eigenes SRO-Reglement besitzen (Art. 25 GwG) und darüber wachen, dass die angeschlossenen Finanzintermediäre ihre gesetzlichen Pflichten einhalten; zudem muss sichergestellt sein, dass die mit der Kontrolle betrauten Personen und Organe über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügen, Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit bieten, von der Geschäftsleitung bzw. der Verwaltung der zu kontrollierenden Finanzintermediäre unabhängig sind und garantieren, dass die von ihnen mit der Kontrolle betrauten Prüfgesellschaften die erforderliche Zulassung besitzen (Art. 24 GwG). Das jeweilige Reglement muss für die angeschlossenen Finanzintermediäre deren Sorgfaltspflichten nach dem zweiten Kapitel konkretisieren und festlegen, wie sie diese zu erfüllen haben. Es hat die Voraussetzungen für den Anschluss und den Ausschluss der Finanzintermediäre festzulegen, zu bestimmen, wie die Einhaltung der Pflichten nach dem zweiten Kapitel kontrolliert wird, sowie angemessene Sanktionen für allfällige Pflichtverletzungen zu enthalten (vgl. Art. 25 GwG).

3.2.4 Droht die FINMA einer Selbstregulierungsorganisation den Widerruf der Anerkennung an und sorgt diese im Anschluss hieran nicht dafür, dass die Bewilligungsvoraussetzungen wieder hergestellt werden, so kann sie ihr im Rahmen der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorgaben (Willkürverbot, Verhältnismässigkeits- und Rechtsgleichheitsgebot usw.) die Anerkennung entziehen (GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 2 zu Art. 28 GwG). Sämtliche Änderungen des Reglements müssen jeweils durch die FINMA genehmigt werden (Art. 18 Abs. 1 lit. c GwG); diese hat

zudem dafür zu sorgen, dass die Selbstregulierungsorganisationen ihre Reglemente durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 lit. d GwG). Sie kann sich in diesem Zusammenhang auf die ihr im Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1) eingeräumten Zwangsmittel (Enforcement) und insbesondere Art. 31 FINMAG stützen, wonach sie für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands zu sorgen hat, wenn eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter die Bestimmungen eines Finanzmarktgesetzes, wozu auch das GwG gehört, verletzt oder sonstige Missstände bestehen. Die Genehmigung des Reglements einer SRO schliesst - entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers - nicht aus, dass die Aufsichtsbehörde bei einem veränderten Umfeld auf ihre Genehmigung ganz oder teilweise zurückkommt. Akzeptiert die FINMA einen Reglementstext, liegt hierin keine vertrauensbildende Grundlage, die es ihr verunmöglichen würde, ihren ursprünglichen Entscheid zu überprüfen, soweit dies zur Durchsetzung der Sorgfaltspflichten und der effizienten Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung geboten erscheint. SRO und FINMA müssen im Konzept der Selbstregulierung eng zusammenarbeiten, um die Zielvorgaben der Geldwäschereigesetzgebung möglichst optimal zu erreichen (BOVET/HÉRITIER LACHAT, a.a.O., N. 149 ff.). Ob und inwiefern hierfür jeweils erst eine formelle Gesetzesänderung erforderlich ist und die FINMA nicht ohne solche aufsichtsrechtlich handeln darf, muss im Einzelfall unter Berücksichtigung der

verschiedenen Aspekte vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips geprüft werden (zurückhaltender wohl: THELESKLAF/WYSS, in: GwG, Geldwäschereigesetz, Thelesklaf und andere [Hrsg.], 2. Aufl. 2009, N. 4 zu Art. 18 GwG; DOMINIK OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., N. 2 zu Art. 18 lit. c GwG, der davon ausgeht, dass es nicht Aufgabe der FINMA sei, "Gleichwertigkeit unter den Reglementen der verschiedenen Selbstregulierungsorganisationen zu erwirken, solange der gesetzliche Minimalstandard eingehalten" sei. Die gegenteilige Ansicht "unterwandere" den Grundsatz der Selbstregulierung und "degradiere" die SRO zu einer ausschliesslich ausführenden Stelle der FINMA): In untergeordneten technischen Bereichen ist ein Eingreifen der FINMA gestützt auf Art. 28 GwG möglich, der bei einem nachträglichen Dahinfallen der Bewilligungsvoraussetzungen den Widerruf der Genehmigung nach vorgängiger Androhung dieser Massnahme zulässt bzw. gebietet (vgl. BASSE-SIMONSOHN, a.a.O., S. 160 ff.; Prinzip "in maiore

minus"). Ein entsprechendes Handeln kann sich - wie bereits dargelegt - zudem auf Art. 31 FINMAG stützen (vgl. KATJA ROTH PELLANDA, in: Basler Kommentar, Börsengesetz/Finanzmarktaufsichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 8 in fine und 11 f. zu Art. 31 FINMAG; THELESKLAF/WYSS, a.a.O., N. 5 zu Art. 18 GwG). Entscheidend für die Frage, ob eine formelle Gesetzesrevision nötig ist oder eine materielle Änderung von Verordnungsbestimmungen bzw. ein aufsichtsrechtliches Handeln der FINMA genügt, hängt davon ab, was bereits als international anerkannter "minimal standard" gelten kann und wie schwer die damit verbundenen Konsequenzen für die betroffene SRO wiegen.

3.2.5 Bereits in der ersten Botschaft zum Geldwäschereigesetz unterstrich der Bundesrat die Bedeutung, welche dem Gesetzeszweck zukommt, wenn er dort festhielt, dass die Aufsichtsbehörde "korrigierend" einzugreifen habe, falls die von den Selbstregulierungsorganisationen vorgesehenen Erleichterungen "als zu weitgehend" erscheinen sollten. Die Kontrollstelle für Geldwäscherei bzw. heute die FINMA seien letztlich dafür verantwortlich, dass die Selbstregulierungsorganisationen sich bei den von ihnen gewählten Erleichterungen nicht vom Gesetzeszweck entfernten (BBl 1996 III 1148 zu Art. 25 Abs. 2). Eine unterschiedliche Anwendung des Gesetzes sei nur dort angebracht, wo tatsächlich Unterschiede zwischen den Tätigkeitsgebieten der Finanzintermediäre nach differenzierten Lösungen riefen; auch über die Reglementsgenehmigung hinaus sei "eine möglichst einheitliche Praxis" der verschiedenen Aufsichtsinstanzen anzustreben (BBl 1996 III 1138 f. zu Art. 15; vgl. auch BASSE-SIMONSOHN, a.a.O., S. 164). Diese Zielsetzung floss insofern in die Geldwäschereiverordnung-FINMA (2010) ein, als sich die FINMA an den Eckwerten ihrer Regelung orientiert, "wenn sie Reglemente von Selbstregulierungsorganisationen nach Art. 25 GwG genehmigt und Reglemente von Selbstregulierungsorganisationen nach Art. 17 GwG als Mindeststandard anerkennt" (vgl. Art. 1 Abs. 2 GwV-FINMA [2010 bzw. 2015]).

3.2.6 Dem Beschwerdeführer ist insofern zuzustimmen, dass die GAFI/FATF-Empfehlungen rechtlich als internationales "soft law" zu gelten haben; sie stellen keine direkt verbindlichen Regeln wie etwa ein ratifiziertes internationales Übereinkommen dar; politisch ist jeder Staat, der erklärt hat, sich an ihrer Umsetzung zu beteiligen, indessen gehalten, hierfür im eigenen Recht zu sorgen und dadurch seinen entsprechenden internationalen - politischen -

Verpflichtungen nachzukommen (vgl. NOBEL, a.a.O., § 5 N. 47-57, 104-107; GRABER/OBERHOLZER, in: Das neue GwG, a.a.O., S. 7 f.). Die GAFI ist sich bewusst, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Rechts-

und Finanzsysteme haben und somit nicht alle gleich vorgehen können, um das gemeinsame Ziel zu erreichen. Die Empfehlungen stellen Mindeststandards dar, die in den einzelnen Ländern durch geeignete Massnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Verfassungsvorgaben umzusetzen sind (vgl. die Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der "Groupe d'action financière [GAFI]", BBl 2014 605 ff., dort 650 f. Ziff. 1.4). Ihre Bedeutung ist indessen nicht zu unterschätzen: Die Bestrebungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und - seit 2012 - der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen erfolgen in einem normativen Umfeld, das grenzüberschreitend mit der Entwicklung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkriminalität Schritt halten muss; die nationalen formellen und materiellen Gesetzgebungen sind regelmässig auf die Anpassungen der internationalen Standards abzustimmen. Die Wirksamkeit der allenfalls national unterschiedlich umgesetzten GAFI-Empfehlungen soll als Gesamtsystem zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im internationalen Kontext trotz des Selbstregulierungssystems nicht beeinträchtigt werden (vgl. die Botschaft vom 13. Dezember 2013, a.a.O., BBl 2014 606 f. und 650 ff. Ziff. 1.4); dies erfordert auch von den einzelnen SRO eine gewisse Flexibilität und fortlaufende Beobachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Das wird ihnen insofern erleichtert, als sich die FINMA - wie bereits dargelegt - an den Eckwerten ihrer eigenen Geldwäschereiverordnung (GwV-FINMA) orientiert, wenn sie Reglemente von Selbstregulierungsorganisationen prüft und genehmigt oder solche als Mindeststandard anerkennt (Art. 1 Abs. 2 GwV-FINMA [2010 bzw. 2015]mit Hinweis auf Art. 25 und 17 GwG). Dementsprechend können sich denn die Selbstregulierungsorganisationen auch darauf beschränken, lediglich die - sachlich gerechtfertigten - branchenspezifischen Besonderheiten abweichend von der GwV-FINMA zu regeln und diese als solche zu kennzeichnen (Art. 1 Abs. 3 GwV-FINMA [2010 bzw. 2015]); die Wirksamkeit des Gesamtsystems zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung darf durch die einzelnen abweichenden SRO-Regelungen nicht gefährdet erscheinen (kein "race to the bottom").

3.2.7 Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, das Einschreiten der FINMA verletze die Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 29a BV, kann ihm nicht gefolgt werden: Die entsprechende Verfassungsbestimmung garantiert bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde; dies ist im vorliegenden Zusammenhang auch sichergestellt, wenn die FINMA in Respektierung der Organisationsautonomie einer SRO dieser erst informell nahelegt, ihr Reglement den neuen Entwicklungen anzupassen. Trifft sie in der Folge entsprechende Anordnungen, steht gegen ihre Verfügung - wie der Fall belegt - der Rechtsweg an das Bundesverwaltungsgericht und hernach an das Bundesgericht offen.

4.

4.1 Nachdem die FINMA das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. August 2015 nicht angefochten hat, ist dieses in Rechtskraft erwachsen, soweit die Dispositivziffern 2, 4a und 6 der Verfügung vom 21. März 2014 insofern aufgehoben wurden, als sie die Übernahme von Art. 23 Abs. 1 lit. b und d (E. 9 des angefochtenen Entscheids) sowie Art. 45 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 3 GwV-FINMA (2010) (E. 7 des angefochtenen Entscheids) in das Reglement (2009) des Beschwerdeführers betrafen (Ziff. 1.1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids). Die Kosten- und Entschädigungsfrage (Ziff. 9 des Dispositivs der FINMA) wies das Bundesverwaltungsgericht zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurück (Ziff. 1.2 des Dispositivs des angefochtenen Entscheids). Streitgegenstand vor Bundesgericht bilden damit nur noch die vom Bundesverwaltungsgericht bestätigten Ergänzungen des SRO-Reglements (2009) des Beschwerdeführers. Es ist zu prüfen, ob und wieweit die FINMA entsprechende Anpassungen auf aufsichtsrechtlicher Basis als technische Präzisierungen anordnen durfte oder diese sich als neue zusätzliche Pflichten inhaltlich auf eine formellgesetzliche Grundlage hätten stützen müssen.

4.2

4.2.1 Die FINMA darf eine Selbstregulierungsorganisation trotz deren Autonomie aufsichtsrechtlich verpflichten, Vorschriften der GwV- FINMA zu übernehmen, soweit diese den Zielsetzungen der Art. 3-11a GwG entsprechen und dadurch "keine neuen Pflichten von grösserer Tragweite" eingeführt werden (vgl. oben E. 3). Die Grenze zwischen erlaubten und vom Gesetz nicht mehr gedeckten Vorgaben (durch die FINMA) ist fliessend, da der Gesetzgeber diesbezüglich

BGE 143 II 162 S. 176

seinerseits keine klaren Vorgaben formuliert hat und das Selbstregulierungsprinzip mit dem Erfordernis eines wirksamen Schutzsystems sowie der Koordination und einer möglichst einheitlichen Handhabung der geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten in einem gewissen Spannungsverhältnis steht. Dies belegt etwa die Botschaft zu den 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI, wenn der Bundesrat dort bei den Ausnahmen zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen bei börsenkotierten Gesellschaften festhält, dass der Klarheit wegen und aus Gründen der Rechtssicherheit die entsprechende Ausnahme vom allgemeinen Geltungsbereich von Art. 4 GwG "eher im GwG statt in der GwV-FINMA zu verankern" sei (BBl 2014 682 [2. Absatz]zu Art. 4 i.V.m. Art. 2a Abs. 3). Im Bericht vom 18. Dezember 2014 "Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit" empfiehlt er der FINMA zwar, "mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass Verordnungen und Rundschreiben eine genügende rechtliche Grundlage im übergeordneten Gesetzes- oder Verordnungsrecht haben" (Empfehlung 6); dabei bleibt er indessen wiederum vage und legt nicht dar, nach welchen materiellen Kriterien dies zu geschehen hat. Es ist deshalb bei der Beurteilung der Zulässigkeit des aufsichtsrechtlichen Handelns auf die obgenannten allgemeinen Aspekte des Legalitätsprinzips (vgl. E. 3.2) in Bezug auf die einzelnen noch strittigen Reglementsergänzungen zurückzugreifen.

4.2.2 Das Bundesverwaltungsgericht kam zum Schluss, dass Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA (2010), welcher verschiedene Kriterien nennt, die vermutungsweise auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko schliessen lassen, lediglich Art. 6 GwG in verhältnismässiger Weise umsetze; die Regelung in den §§ 31 und 32 des Reglements des Vereins X. (2009) sei um das Kriterium, der "Komplexität der Strukturen, insbesondere durch die Verwendung von Sitzgesellschaften" neben den im Reglement bestehenden Vorgaben und dem weiteren Indizienkatalog der GwV-FINMA (2010) in das Reglement (2009) aufzunehmen (heute: § 32 Abs. 1 lit. h des Reglements [2015]). Dies ist nicht zu beanstanden: Es kann als gerichtsnotorisch gelten, dass Geldwäscher sich häufig "komplexer Gesellschafts- bzw. Finanzstrukturen" bedienen, um den illegalen Ursprung der Finanzquellen bzw. die Identität der wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern. Komplexe Finanzkonstruktionen bilden einen sachlich begründeten Anlass für die Pflicht, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion näher abzuklären; sie können

BGE 143 II 162 S. 177

als "ungewöhnlich" im Sinne von Art. 6 Abs. 2 lit. a GwG gelten, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit erweise sich (ohne Weiteres) als erkennbar. Die Annahme, die §§ 31 und 32 des Reglements des Vereins X. (2009) seien - so die FINMA und die Vorinstanz - in Bezug auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko lückenhaft und zu eng gefasst, weshalb sie im Interesse der angeschlossenen Finanzintermediäre und der Realisierung des Gesetzeszwecks präzisiert werden müssten, entspricht dem Bundesrecht: Es handelt sich dabei weitgehend um

eine technische Frage der Umschreibung typischer Konstellationen, die geldwäschereirechtlich problematisch erscheinen und im Rahmen der Sorgfaltspflichten als Geschäftsbeziehung oder Transaktion mit erhöhtem Risiko (§ 31 lit. c des Reglements [2009]) weiterer Abklärungen bedürfen. Da sich die Reglementsbestimmungen des Beschwerdeführers an regelmässig nicht juristisch geschulte Praktiker richten, besteht das Risiko, dass den entsprechenden Aspekten zu wenig oder keine Beachtung geschenkt wird. Mit der Übernahme von Art. 12 Abs. 2 GwV-FINMA (2010) wurde eine Lücke im Reglement geschlossen und kommt eine sachgerechte Lösung zur Anwendung, die den Best-Practice-Grundsätzen der GAFI entspricht, ohne dass nennenswert in die Organisationsfreiheit des Beschwerdeführers bzw. in das Prinzip der Selbstregulierung eingegriffen worden wäre.

4.2.3 Art. 61 Abs. 2 GwV-FINMA (2010) schreibt vor, dass bei Geld- und Wertübertragungen der Name und die Adresse des Finanzintermediärs auf der Einzahlungsquittung ersichtlich sein muss (§ 33 Abs. 3 des Reglements [2014 bzw. 2015]). Diese Bestimmung kann ohne Weiteres als - wiederum technische - Präzisierung von Art. 7 GwG verstanden werden, welche die Dokumentationspflicht der Finanzintermediäre über die von ihnen getätigten Transaktionen regelt. Zur Trassabilität von Transaktionen gehört auch, dass der involvierte Finanzintermediär bzw. seine Kunden rasch und einfach zu identifizieren sind, damit gegebenenfalls bei ihm bzw. von ihm die vollständigen Unterlagen eingesehen werden können. Wenn die FINMA und das Bundesverwaltungsgericht annahmen, dass durch das Anbringen des Namens und der Adresse des schweizerischen Vertragspartners der elektronischen Geld- und Wertübertragungsplattform auf dem Zahlungsbeleg die Rückverfolgbarkeit besser sichergestellt und damit das geldwäschereirechtliche Risiko minimiert bzw. die Effizienz der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erhöht wird, hält sich dies im Rahmen des fachtechnischen Beurteilungsspielraums der

Aufsichtsbehörde, ohne die Rechtsstellung des Beschwerdeführers über seine bestehenden gesetzlichen Pflichten hinaus zu beeinträchtigen. Selbst wenn die Bestimmung - wie der Beschwerdeführer einwendet - auf keine oder nur einige wenige ihm angeschlossene Finanzintermediäre Anwendung finden sollte, ist die von der FINMA geforderte Anpassung nicht unverhältnismässig, nachdem der Anschluss an den Verein X. potentiell allen Finanzintermediären nach Art. 2 Abs. 3 GwG offensteht. Sollte die entsprechende Präzisierung im Rahmen seiner Kontrollen (derzeit) kaum oder keine Rolle spielen, wird der beschwerdeführende Verein durch die umstrittene Ergänzung auch nicht in einer Art berührt, die nach einer ausdrücklichen formellgesetzlichen Basis für den Eingriff in seine Autonomie rufen würde.

4.3

4.3.1 Schliesslich ist auch die aufsichtsrechtlich angeordnete sinngemässe Übernahme von Art. 17 und 18 GwV-FINMA (2010) (§ 32 Abs. 4 des Reglements [2014]; § 32 Abs. 5 des Reglements [2015]), welche die Rollen und Pflichten der Geschäftsführung des Finanzintermediärs bzw. des Vorgesetzten in der Struktur des Finanzintermediärs im Rahmen von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken regeln, zulässig: Gemäss Art. 17 GwV-FINMA (2010) bedarf die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken der Zustimmung einer vorgesetzten Person oder Stelle bzw. der Geschäftsführung; das oberste Geschäftsführungsorgan oder mindestens eines seiner Mitglieder muss über die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) und alljährlich über deren Weiterführung (Art. 18 Abs. 1 lit. a GwV-FINMA [2010]) bzw. die Anordnung regelmässiger Kontrollen aller Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko und ihrer Überwachung und Auswertung (Art. 18 Abs. 1 lit. b GwV-FINMA [2010]) entscheiden. Finanzintermediäre mit einem sehr umfangreichen Vermögensverwaltungsgeschäft und mehrstufigen hierarchischen Strukturen können diese Verantwortung der Leitung einer Unternehmenseinheit übertragen (Art. 18 Abs. 2 GwV-FINMA [2010]). Das Reglement des Vereins X. (2009) enthielt diesbezüglich keine analoge Regelung, womit es den GAFI-

Empfehlungen nicht (mehr) entsprach und die FINMA aufsichtsrechtlich eine sinngemässe Aktualisierung des Reglements zur Harmonisierung und Gewährleistung der internationalen Minimalstandards anregen und in der Folge vom Beschwerdeführer einfordern durfte. Beim entsprechenden Konzept hinsichtlich der

Zuständig- und Verantwortlichkeiten ging es nicht um einen Nebenpunkt, sondern um die Konkretisierung einer gesamtsystemrelevanten Pflicht im Rahmen von Art. 8 GwG, wonach die Finanzintermediäre in ihrem Bereich alle Massnahmen zu treffen haben, die zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung notwendig sind.

4.3.2 Das Fehlen von Art. 17 und 18 GwV-FINMA (2010) analoger Organisationsbestimmungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken im Reglement des Beschwerdeführers kann als Missstand im Sinne von Art. 31 FINMAG gelten, welcher das Einschreiten der FINMA rechtfertigte, nachdem der Beschwerdeführer keine Hand dazu bot, diesbezüglich freiwillig sein Reglement anzupassen. Die entsprechenden Regelungen der GwV-FINMA (2010) sind sachlich gerechtfertigt und für eine klare Verantwortlichkeitsregelung bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken und insbesondere solchen mit politisch exponierten Personen (PEP) erforderlich. Der Umstand, dass dem Beschwerdeführer vor allem kleine und mittlere Finanzintermediäre angeschlossen sind, ändert an der inhaltlichen Berechtigung der entsprechenden Forderung nichts, zumal der Verein X. - wie bereits ausgeführt - allen Finanzintermediären offensteht und zumindest vereinzelt auch "grössere" Kunden zu seinen Mitgliedern zählt.

4.3.3 Die entsprechende Vorgabe kann sich im Übrigen inzwischen auf Art. 6 GwG (Besondere Sorgfaltspflichten) stützen, wonach der Umfang der einzuholenden Informationen, die Hierarchiestufe, auf welcher der Entscheid, eine Geschäftsbeziehung einzugehen oder weiterzuführen, getroffen werden muss, sowie die Periodizität von Kontrollen sich nach dem Risiko zu richten haben, welches die Vertragspartei bildet (Fassung gemäss Ziff. I 7 des Bundesgesetzes zur Umsetzung [...], a.a.O.). Dies galt bisher bereits im Rahmen von Art. 8 GwG. Soweit in Klein- und Kleinstbetrieben (Einmannbetrieb) gar keine hierarchischen Strukturen bestehen (vorgesetzte Person, Stelle oder Geschäftsführung bzw. oberstes Geschäftsführungsorgan), hat die Regelung bereits strukturbedingt keine eigene Tragweite; die Voraussetzungen von Art. 17 und 18 GwV-FINMA (2010) im Reglement des Beschwerdeführers können sich nur auf Intermediäre beziehen, welche überhaupt über entsprechende Organe und eine hierarchisierte Struktur verfügen.

4.4

4.4.1 Umstritten bleibt schliesslich noch, ob und wieweit der Beschwerdeführer angehalten werden konnte, Art. 22, 23 sowie 63 GwV-FINMA sinngemäss in sein Reglement (2009) zu übernehmen. Danach haben die Finanzintermediäre Geldwäschereifachstellen zu bezeichnen, welche bei mehr als 20 beschäftigten Personen die in Art. 23 GwV-FINMA (2010) aufgelisteten Aufgaben zu erfüllen haben. § 41 des umstrittenen Reglements (2009) kannte keine konkrete Verpflichtung für die dem Beschwerdeführer angeschlossenen Finanzintermediäre, einen oder mehrere Geldwäschereiverantwortliche zu bezeichnen. Es sah in lit. f lediglich vor, dass die dem Beschwerdeführer angeschlossenen Finanzintermediäre mit mehr als fünf Mitarbeiterinnen und Mit-

arbeitern, welche eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben, ein Konzept über die interne Aufgabenteilung und die Zuständigkeiten aufzustellen haben (vgl. heute § 41 und 41bis des Reglements [2014]bzw. § 41 Abs. 2, 3 und 4 des Reglements [2015]).

4.4.2 Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass sich die Verpflichtung zu einer analogen bzw. sinngemässen Übernahme von Art. 22 GwV-FINMA (2010) in das Reglement des Beschwerdeführers auf die gesamte Zielsetzung des GwG und insbesondere wiederum auf die in Art. 8 GwG verankerte geeignete Organisationspflicht stützen konnte und keine Gesetzesänderung erforderlich machte, um den Beschwerdeführer zu verpflichten, seine diesbezügliche Regelung zu verschärfen bzw. dem allgemeinen Minimalstandard anzupassen. Nach der GwV-FINMA (2010) haben Finanzintermediäre eine oder mehrere qualifizierte Personen als Geldwäschereifachstelle zu bezeichnen, welche die Linienverantwortlichen und die Geschäftsleitung bei der Umsetzung der geldwäschereirechtlichen Vorgaben unterstützen, ohne diesen die Verantwortung hierfür abzunehmen. Die Fachstelle bereitet die internen Weisungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vor und plant und überwacht die interne Ausbildung. Die Regelung ist sachlich begründet und verhältnismässig, nachdem sie für DUFI, die bis zu 20 Personen beschäftigen, zudem spezifische Erleichterungen vorsieht (Art. 63 Abs. 1 GwV-FINMA [2010]), auf die sich der Beschwerdeführer ebenfalls berufen kann, was den Einwand entkräftet, dass aufgrund seiner Mitgliederstruktur (80 % Kleinstbetriebe) eine entsprechende Regelung nur von minimaler praktischer Bedeutung sei und unverhältnismässig erscheine.

4.4.3 Der Beschwerdeführer übersieht, dass die Compliance-Anforderungen national wie international gestiegen sind und die entsprechenden Regelungen nach dem Spezialwissen einer ausschliesslich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung dienenden zentralen Stelle rufen (vgl. die GAFI/FATF Recommandations, February 2012, Interpretive Note to Recommandation 18, Ziff. 1 ff. [S. 80]). Im Übrigen hat schon die FINMA in ihrer Verfügung vom 21. März 2014 darauf hingewiesen, dass der Begriff der "Fachstelle" nicht als "absolute Grösse" zu verstehen sei, sondern je nach dem Unternehmen und dessen Grösse unterschiedlich verstanden werden dürfe; es ist dem Beschwerdeführer freigestellt - im Rahmen der grundsätzlichen Vorgaben, die sich auf grössere Betriebe beziehen -, eine eigene sachgerechte Lösung für Klein- oder Kleinstbetriebe zu treffen, welche keine Linienverantwortlichen oder eigenständige Geschäftsleitungen kennen. Der Beschwerdeführer hat dementsprechend sein Reglement (2015) heute denn auch in dem Sinn angepasst, dass der angeschlossene Finanzintermediär eine oder mehrere qualifizierte Personen innerhalb eines Betriebs als Geldwäschereifachstelle bezeichnet, wobei die gegenüber der SRO genannten Kontaktpersonen und der Ausbildungsverantwortliche Mitglied der Geldwäschereifachstelle sein sollen und deren Funktion ausüben, sofern keine anderen Personen hierfür bezeichnet werden (§ 41 Abs. 2 des Reglements [2015]); die FINMA hat diese Regelung genehmigt, was belegt, dass es um die Übernahme des Konzepts der "Geldwäschereifachstelle" als solches ging und dem Beschwerdeführer nicht eine seinen Bedürfnissen angepasste Regelung bei kleineren Betrieben verunmöglicht werden sollte. Dass der Verein X. nicht gleichzeitig kontrollierende Aufsichtsinstanz über die ihm angeschlossenen Finanzintermediäre und beratende Geldwäschereifachstelle seiner Mitglieder sein kann, liegt entgegen seinen Ausführungen mit Blick auf den damit verbundenen Interessenkonflikt auf der Hand.

5. Auch in den weiteren beanstandeten Punkten erweist sich die Beschwerde als unbegründet:

5.1 Die Androhung, dem Beschwerdeführer allenfalls die Anerkennung zu entziehen, stützt sich auf Art. 28 GwG in Verbindung mit Art. 31 FINMAG. Nach der Praxis betrifft die Androhung einer der im Gesetz vorgesehenen Massnahmen nur indirekt die Rechte und Pflichten einer SRO, zumindest wenn die zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angeordneten Massnahmen - wie hier - zu

einem überwiegenden Teil bundesrechtskonform sind (vgl. E. 10 des angefochtenen Entscheids).

5.2 Die von der FINMA für das Enforcementverfahren erhobenen Kosten im Umfang von Stundenansätzen zwischen Fr. 140.- und Fr. 340.- entsprechen der Praxis und halten sich in dem der Vorinstanz zustehenden Beurteilungsspielraum (vgl. Art. 8 Abs. 3 der Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [SR 956.122]). Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde in diesem Punkt gutgeheissen und die Sache insofern an die FINMA zurückgewiesen, da das Total von 177 ¼ Stunden nicht durchwegs hinreichend spezifiziert und nachvollzieh- bzw. zuordenbar war. Diesbezüglich fehlt es an einem vor Bundesgericht anfechtbaren (End-)Entscheid und an einem hinreichend schutzwürdigen Interesse des Beschwerdeführers, den entsprechenden Punkt bereits im vorliegenden Verfahren überprüfen zu lassen. Es wird an der FINMA sein, den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts entsprechend über die Kostenfrage neu zu befinden. Da der Sachverhalt diesbezüglich nicht erstellt ist, kann das Bundesgericht seinerseits nicht hierüber entscheiden.

5.3 Hinsichtlich der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens ging das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass der Beschwerdeführer zu rund einem Viertel und die FINMA zu Dreivierteln obsiegt hätten, weshalb dem Verein X. reduzierte Verfahrenskosten von Fr. 8'000.- aufzuerlegen seien. Mangels einer detaillierten Kostennote erscheine aufgrund des Obsiegens des Vereins X. eine Parteientschädigung im Umfang von einem Viertel, d.h. Fr. 5'000.-, insgesamt als angemessen. Der Vorinstanz steht bei der Regelung der Kosten- und Entschädigungsfrage ein grosser Beurteilungsspielraum zu. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesen mit der Annahme, der Beschwerdeführer habe als im Umfang von etwa einem Viertel obsiegend zu gelten, nicht überschritten. Der Ausgang eines Verfahrens kann nicht rein mathematisch nach der Anzahl der Punkte berechnet werden, in denen ein Beschwerdeführer als obsiegend zu gelten hat, es bedarf vielmehr jeweils zusätzlich einer qualitativen Einschätzung der Wichtigkeit der einzelnen Punkte des Obsiegens im Vergleich zum (gesamten) Streitgegenstand. Der Beschwerdeführer hat im Hauptpunkt (Rechtssetzungsanmassung seitens der FINMA; Verletzung des Legalitätsprinzips) als unterliegend zu gelten, womit die Kosten- und Entschädigungsregelung für das vorinstanzliche Verfahren nachvollziehbar erscheint und kein Bundesrecht verletzt. (...)