

Jahresbericht 2008



Impressum

Herausgeber:

bis 31. Dezember 2008:

Kontrollstelle für die Bekämpfung der
Geldwäscherei

seit 1. Januar 2009:

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA

Schwanengasse 2 (bis 30. Juni 2009)

Einsteinstrasse 2 (ab 1. Juli 2009)

CH-3003 Bern, Schweiz

Telefon +41 31 327 91 00

Fax +41 31 327 91 01

E-Mail info@finma.ch

Internet www.finma.ch

Vertrieb:

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL

Verkauf Bundespublikationen

CH-3003 Bern

Fax +41 31 325 50 58

E-Mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Internet www.bundespublikationen.admin.ch

Layout:

Webteam EFV, P+I

Druck:

Jost Druck AG, Hünibach

Publikationsnummern:

612.008.d (Deutsch)

612.008.f (Französisch)

612.008.i (Italienisch)

612.008.en (Englisch)

Vorwort von Peter Siegenthaler, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV



Mit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes am 1. April 1998 wurde die Aufsicht der Finanzintermediäre und SRO im Nichtbankenbereich durch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei aufgenommen. Erste Etappenziele wurden damals

mit der Anerkennung der Selbstregulierungsorganisationen verwirklicht, die ihrerseits im Rahmen der gelenkten Selbstregulierung die direkte Aufsicht über ca. 6500 Mitglieder wahrnehmen. Das System ist weltweit einzigartig und es darf festgestellt werden, dass es sich bewährt hat. Die Selbstregulierung fand im Rahmen des Länderexamens der Schweiz im Jahre 2005 internationale Anerkennung. Als Vorteil hat sich auch die Bewilligung und Aufsicht der Kontrollstelle über inzwischen 434 direkt unterstellte Finanzintermediäre erwiesen, die ihr ermöglichte, das notwendige Know-how aufzubauen und die Praxis zum Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes ständig zu verfeinern. Wichtige Ziele konnten zudem im Bereich der Ausführungsgesetzgebung und der Gesetzesauslegung verwirklicht werden. In diesem Zusammenhang sei an die Verordnungen der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation und über die Datenverarbeitung sowie die Geldwäschereiverordnung erinnert, die unterdessen revidiert wurden. Vor kurzem wurde auch der überarbeitete Unterstellungskommentar publiziert, der die Praxis zum Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes im Rahmen von Art. 2 Abs. 3 GwG in den letzten zehn Jahren beinhaltet und ein

wichtiges Arbeitsinstrument für die Beaufsichtigten im Nichtbankenbereich darstellt. Die Mitwirkung bei der Revision des Geldwäschereigesetzes, bei der Delegation der Schweiz in der Financial Action Task Force, in Arbeitsgruppen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, der Korruption und der Finanzkriminalität sowie die Leitung der Behördenkoordination verschafften der Kontrollstelle Anerkennung im In- und Ausland.

Die Finanzkrise, die das Vertrauen in die Grossbanken erschüttert hat, trägt dazu bei, dass vermehrt Kunden unabhängige Finanzdienstleister im Nichtbankenbereich aufsuchen, die ihnen eine individuelle Beratung und für sie massgeschneiderte Dienstleistungen anzubieten vermögen. Aus diesem Grunde ist auch die Anzahl der Finanzintermediäre in diesem Bereich stetig ansteigend. Sie sind auf Professionalität und einwandfreie Geschäftsführung ihrer Beauftragten angewiesen, die ihrerseits einer kompetenten Aufsicht verpflichtet sind, die für die Reputation des Finanzplatzes Schweiz ebenso wichtig ist wie die Aufsicht über die Bank- und Versicherungsinstitute.

Es fällt der Eidgenössischen Finanzverwaltung nicht leicht, die Kontrollstelle zu verabschieden, deren Aufgaben am 1. Januar 2009 von der FINMA übernommen wurden, zumal sie als gut funktionierende Aufsichtsbehörde viel zur positiven Entwicklung des Marktes von Finanzdienstleistungen im Nichtbankenbereich beigetragen hat. Ich zweifle nicht daran, dass die FINMA diese Aufgabe unter Berücksichtigung der Besonderheit dieses Marktsegmentes und dessen Entwicklungspotenzial im Interesse des Finanzplatzes weiterführen wird.

Es ist mir ein Anliegen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kontrollstelle und der Geschäftsleitung meinen Dank für die jahrelange Arbeit und ihr Engagement in diesem mitunter schwierigen Bereich der Finanzmarktaufsicht als Gralhüter der Gewährleistungspflicht ihrer Beaufsichtigten meinen Dank auszusprechen und ihnen für ihre künftige Tätigkeit alles Gute zu wünschen.

Bern, im März 2009 *Peter Siegenthaler*

FINMA

Die drei Fusionsbehörden

Am 1. Januar 2009 wurden die Eidgenössische Bankenkommision EBK, das Bundesamt für Privatversicherungen BPV sowie die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei Kst GwG in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zusammengeführt. Damit ist die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen, Effekthändler sowie über weitere Finanzintermediäre neu unter einem Dach zusammengefasst.

Gesetzliche Grundlage

Grundlage der neuen integrierten Aufsichtsbehörde ist das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG), das am 22. Juni 2007 von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden war.

Profil

Als unabhängige Aufsichtsbehörde schützt die FINMA die Finanzmarktkunden, namentlich die Gläubigerinnen und Gläubiger, die Anlegerinnen und Anleger sowie die Versicherten. Sie stärkt damit das Vertrauen in einen funktionierenden, integren und wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

Organisation

Die FINMA wurde als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestaltet, die über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit verfügt. Als verselbstständigte Behörde ist sie nicht mehr in die zentrale Bundesverwaltung eingebunden, sondern verkörpert eine rechtlich selbstständige Organisation mit eigenen Kompetenzen. Die Finanzierung erfolgt vollständig durch Gebühren und Abgaben der Beaufsichtigten.¹ Die Organisation der FINMA ist mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer Revisionsstelle zeitgemäss ausgestaltet. Der Verwaltungsrat bildet das strategische Organ der FINMA. Er ist somit zuständig für die Strate-

gieentwicklung, entscheidet über Geschäfte von grosser Tragweite, erlässt die der FINMA delegierten Verordnungen, beschliesst Rundschreiben und nimmt zusätzlich die Überwachung der Geschäftsleitung sowie die Oberleitung der FINMA wahr.

Teilinkraftsetzung

Mit der Teilinkraftsetzung der organisatorischen Bestimmungen des FINMAG auf den 1. Februar 2008 erlangte die FINMA eine eigene Rechtspersönlichkeit, um die für ihren Aufbau erforderlichen Vorkehrungen eigenverantwortlich treffen zu können.

Verwaltungsrat

Parallel zur Teilinkraftsetzung des FINMAG wählte der Bundesrat auf den 1. Februar 2008 sieben Mitglieder in den Verwaltungsrat der FINMA. Der Verwaltungsrat wird präsidiert durch Eugen Haltiner (bisher Präsident der Bankenkommision). Einem Bundesratsbeschluss vom 21. Mai 2008 folgend wurde das Gremium per 1. Januar 2009 auf neun Mitglieder erweitert. Im Sinne einer Ausnahme für die Amtsperiode 2009 bis Ende 2011 sind zwei Vizepräsidien geschaffen worden.

Direktor und Geschäftsleitung

Der Verwaltungsrat entscheidet unter Vorbehalt des Bundesrates über die Besetzung der Position der Direktorin oder des Direktors. Um für das anspruchsvolle Amt der Direktorin oder des Direktors der FINMA eine geeignete Persönlichkeit zu finden, wurde im Dezember 2007 mit einer öffentlichen Ausschreibung ein Rekrutierungsprozess für diese Position ausgelöst. Der Verwaltungsrat traf seine Wahl am 8. Mai 2008 und ernannte Patrick Raaflaub zum Direktor FINMA. Der Bundesrat genehmigte diese Wahl an seiner Sitzung vom 21. Mai 2008. Der Rekrutierungsprozess auf Stufe Geschäftsleitung FINMA wurde Anfang März 2008 eröffnet. Die Wahl der

¹ vgl. Art. 15 FINMAG

Mitglieder der Geschäftsleitung durch den Verwaltungsrat erfolgte am 8. Mai 2008. Sie setzt keine Genehmigung durch den Bundesrat voraus.

Rekrutierungsprozess

Im Anschluss an die Wahl des Direktors und der Geschäftsleitung erfolgte der interne Rekrutierungsprozess. Alle Stellen wurden intern ausgeschrieben. Im vierten Quartal 2008 konnten die Arbeitsverträge FINMA ausgehändigt werden.

Projektarbeiten

Während der Aufbauphase bis zum operativen Start der FINMA begleitete der Verwaltungsrat die Umsetzungsarbeiten und traf die notwendigen Entscheide. So legte der Verwaltungsrat die erste Führungsebene der Aufbauorganisation fest. Sie gliedert sich in die Geschäftsbereiche Grossbanken, Banken/Finanzintermediäre, Integrierte Versicherungsaufsicht, Versicherungen Branchen, Märkte, Recht/Enforcement/Internationales und Dienste. Die Untergliederung der einzelnen Geschäftsbereiche wurde unter Beizug der Geschäftsleitung FINMA festgelegt. Weiter verabschiedete der Verwaltungsrat das Organisations- und Geschäftsreglement, den Verhaltenskodex, die Personalerlasse sowie das Budget 2009. Das Nebeneinander der Projektarbeiten und der Aufsichtstätigkeit in den drei bisherigen Behörden stellte eine besondere Herausforderung dar. Das Management der Schnittstellen sowie die inhaltliche und zeitliche Abstimmung der Projektarbeiten waren sehr anspruchsvoll, weshalb der Prozess unter der Leitung des Präsidenten des Verwaltungsrates eng begleitet wurde.

Projektkosten

Für die Projektkosten wurden von den drei Fusionsbehörden proportional zu ihrer Grösse 3,5 Millionen CHF in die Rechnung 2008 eingestellt. Die Projektkosten bewegten sich im vorgesehenen Rahmen. Für Vorinvestitionen der FINMA sind von der Finanzverwaltung in Form eines Darle-

hens weitere 7,5 Millionen CHF zur Verfügung gestellt worden. Die Vorinvestitionen wurden grösstenteils im Bereich der Informatik getätigt.

Personalstatut

Nach Art. 13 Abs. 1 FINMAG stellt die FINMA ihr Personal öffentlich-rechtlich an. Der Gesetzgeber gestand der FINMA ein eigenes Personalstatut zu. Der Verwaltungsrat regelt nach Art. 13 Abs. 2 FINMAG das Anstellungsverhältnis in einer Verordnung, die vom Bundesrat am 27. August 2008 genehmigt wurde. Der Verwaltungsrat richtete die FINMA-Personalverordnung auf eine im Vergleich zur Bundesverwaltung stärkere Leistungsorientierung bei gleichzeitiger Flexibilität im Bereich der Entlohnung aus.

Umsetzungserlasse zum FINMAG

Der Bundesrat erliess zum FINMAG zwei ausführende Verordnungen, die auf den 1. Januar 2009 in Kraft traten. Es handelt sich um die Verordnung über die Erhebung von Gebühren und Abgaben durch die FINMA sowie die Finanzmarktprüfverordnung. Die Gebühren und Abgaben orientieren sich weitgehend an den bisher geltenden Gebührenregelungen der Bankenkommission, des Bundesamtes für Privatversicherungen und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Das Finanz- und Rechnungswesen der FINMA zielt auf eine möglichst verursachergerechte Zuordnung der Kosten. Die Finanzmarktprüfverordnung fasst die Bestimmungen zum Prüfungswesen im Finanzmarktbereich in einer Verordnung zusammen.

Operativer Start der FINMA

Mit der vollständigen Inkraftsetzung des FINMAG auf den 1. Januar 2009 übernahm die FINMA die operative Aufsichtstätigkeit an den bisherigen Standorten der drei Fusionsbehörden. Für das zweite Quartal 2009 ist der Bezug eines gemeinsamen Standortes der FINMA an der Einsteinstrasse in Bern vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Zusammenfassung	11
1 Einleitung	15
2 Personelles	16
3 Rechtliche Grundlagen	17
3.1 Revision des Geldwäschereigesetzes GwG	17
3.2 Revision der Geldwäschereiverordnung Kst, GwV Kst	18
3.3 Überarbeitung des Praxis-Kommentars der Kontrollstelle	18
3.4 Bundesgerichtsentscheid betreffend Unterstellung von Factoring/Forfaitierung	18
3.5 Bundesgerichtsentscheid betreffend Aufsichtsabgabe	19
4 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen (SRO)	21
4.1 Revisionsstandard SRO	21
4.2 Untersuchungsverfahren im Bereich SRO	21
4.3 Standortgespräche im Rahmen der SRO-Aufsicht 2008	21
4.4 Koordinationskonferenz	22
5 Direkt unterstellte Finanzintermediäre	23
5.1 Einleitung und Allgemeines	23
5.2 GwG-Revisionen 2008	23
5.2.1 Resultate der GwG-Revisionen und Feststellungen	24
5.2.2 Überblick über die festgestellten Mängel	24
5.3 Massnahmen der Kontrollstelle/Sanktionen	25
5.3.1 Entzug der Bewilligung für die Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär; Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2008	25
5.3.2 Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes	26
5.4 Projekt Wechsel GwG-Revisionsstelle	27
6 Marktaufsicht	29
7 Revision	30
Bereinigung der Datenbank der akkreditierten Mandatsleiter und Eintrag als GwG-Revisor bei der Revisionsaufsichtsbehörde	30
8 Koordination mit anderen Behörden	31
8.1 Behördenkoordination	31
8.2 FINMA	31
9 Internationales	32
9.1 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	32
9.2 GRECO Länderexamen	33
10 Statistik	34
10.1 Kontrollstelle	34
10.1.1 Verfügungen	34
10.1.2 Strafanzeigen	34
10.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen	34
10.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen	34
10.1.5 Beschwerden	34
10.2 SRO	34
10.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre (Stand 20.12.2008)	34
10.2.2 Sanktionen	34
10.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich	35
11 Schlusswort	37

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanwaltschaft	GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption (Staatengruppe gegen Korruption)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen	GwG	Bundesgesetz vom 10.10.1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht	GwV-FINMA 3	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 6.11.2008 über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im übrigen Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA 3, GwV-FINMA 3; SR 955.033.0)
BVGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid	GwV Kst	Verordnung vom 10.10.2003 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Pflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (Geldwäschereiverordnung Kst; AS 2003 4403), aufgehoben durch Art. 47 der GwV-FINMA 3 vom 6.11.2008
DAP	Dienst für Analyse und Prävention (Direktion des VBS)	Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei
DUFI	Direkt unterstellte(r) Finanzintermediär(e)	MROS	Meldestelle für Geldwäscherei nach Art. 23 GwG (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
EBK	Eidgenössische Bankenkommision	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
efd	Eidgenössisches Finanzdepartement	SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	SRO	Anerkannte Selbstregulierungsorganisation(en) nach Art. 24 GwG
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission		
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung		
FEDPOL	Bundesamt für Polizei		
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht		
FINMA REI	FINMA Geschäftsbereich Recht/Enforcement/Internationales		
FINMAG	Bundesgesetz vom 22.6.2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, SR 956.1)		
FATF / GAFI	Financial Action Task Force on Money Laundering / Groupe d'Action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux		

- StGB** Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (SR 311.0)
- SVIG** Schweizerischer Verband der Investmentgesellschaften
- UNO** Organisation der Vereinten Nationen
- VBS** Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
- VSB** Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken

Zusammenfassung

Rechtliche Grundlagen

Revision Geldwäschereiverordnung: Im Rahmen der Umsetzung der revidierten Empfehlungen der FATF und des dritten Evaluationsberichts der FATF über das Schweizer System der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung wurde das Geldwäschereigesetz revidiert. In der Folge unterzog die Kontrollstelle die Geldwäschereiverordnung einer Totalrevision. Die Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im übrigen Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA 3, GwV-FINMA 3) ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Sie umschliesst neu auch die Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Zudem bringt sie eine neue Definition des Begriffs der Geld und Wertübertragung, Erleichterungen im Bereich der Identifikation des Vertragspartners sowie organisatorische Vereinfachungen mit sich.

Grundsatzentscheid Factoring/Forfaitierung: Im 2004 verlangte eine Genossenschaft, die für ihre Genossenschafter im Bereich Factoring / Forfaitierung tätig ist, von der Kontrollstelle einen anfechtbaren Entscheid betreffend Unterstellung unter das GwG. Gestützt auf den Wortlaut des GwG, welches das Factoring explizit als eine dem GwG unterstellte Tätigkeit erwähnt, bejahte die Kontrollstelle die Unterstellung. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 30. November 2007 den Rekurs der Genossenschaft gegen den Entscheid der Kontrollstelle gutgeheissen. Begründet wurde das Urteil mit der Erwägung, dass es sich bei der fraglichen Tätigkeit der Genossenschaft um ein Kreditgeschäft handle, bei welchem aus objektiver Sicht keine Möglichkeit der Geldwäscherei bestehe. Es wird künftig von Fall zu Fall zu prüfen sein, wie die neue Interpretation des Bundesgerichts angewendet werden soll.

Bundesgerichtsentscheid betreffend Aufsichtsabgabe: Per 1. Januar 2006 wurde im GwG eine jährliche Aufsichtsabgabe für die SRO und die DUFI zur Deckung der Aufsichtskosten eingeführt. Gegen die Verfügungen der Kst für die Aufsichtsabgabe 2006 erhoben 10 der 11 SRO Beschwerde. Das BVGer entschied im November 2007, die Überwälzung der Aufsichtskosten entspreche dem Willen des Gesetzgebers, der Umfang der überwälzten Kosten sei nicht zu beanstanden und die bundesrätliche Verordnung beruhe auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Hingegen habe der Verordnungsggeber bei der Aufteilung in Grund- und Zusatzabgabe sein Ermessen überschritten. Es setzte die Aufsichtsabgaben sodann neu fest. Im Herbst 2008 bestätigte das Bundesgericht die Auffassung des BVGer im Grundsatz. Die Verfassungsmässigkeit sei bereits durch den Gesetzgeber geprüft und bejaht worden. Die Überwälzung der gesamten Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten sei durch das Gesetz gedeckt. Bezüglich Grundabgabe habe der Bundesrat seinen Gestaltungsspielraum allerdings überschritten. Es wies die Sache deshalb zur Neuberechnung der einzelnen Abgaben an die Kontrollstelle zurück, welche im November 2008 neu verfügte. Künftig wird die Aufsichtsabgabe gestützt auf die Gebührenverordnung der FINMA erhoben werden.

Selbstregulierungsorganisationen

Revisionsstandard SRO: Um die Einheitlichkeit und Aussagekraft der Revisionsberichte der SRO zu erhöhen, schlug die Kontrollstelle den SRO vor, allgemein gültige Empfehlungen auszuarbeiten und diese dem Forum SRO zur Diskussion zu unterbreiten. Es wurden Lösungsvorschläge ausgearbeitet, die namentlich die Inhalte des Prüfberichts, den Detaillierungsgrad der Prüfergebnisse und die Erstellung von Arbeitspapieren umfassen. Ein Entscheid des Forums SRO über die Umsetzung ist im Jahre 2009 vorgesehen.

Standortgespräche im Rahmen der SRO-Aufsicht 2008: Anstelle der ordentlichen jährlichen Revision fand in diesem Jahr mit jeder SRO ein Standortgespräch statt. Im Rahmen dieses Gesprächs wurde hauptsächlich über die FINMA und die künftige Form der Aufsicht informiert. Zudem wurde die Überarbeitung der SRO-Regelwerke infolge der Änderungen der gesetzlichen Grundlagen, insbesondere GwG und GwV Kst, thematisiert. Ziel war es, auf beiden Seiten optimale Voraussetzungen für den Übergang in die FINMA zu schaffen.

Koordinationskonferenz: An der Koordinationskonferenz vom 2. Dezember 2008 nahmen alle elf SRO teil. Anstelle von Workshops wie in den vergangenen Jahren fanden drei Referate statt. Im ersten Referat berichtete Jean-Christophe Oberson, Vorstandsmitglied der OAR-G, über die Erfahrungen einer SRO mit der Aufsicht der Kontrollstelle. Thema des zweiten Referats von Alain Robert, Generaldirektor, Leiter Wealth Management & Business Banking, UBS Schweiz, war die Finanzmarktkrise in der Schweiz. Im dritten Referat sprachen Eugen Haltiner, Verwaltungsratspräsident FINMA, und Urs Zulauf, Geschäftsbereichsleiter FINMA REI, über die Rolle der FINMA im Finanzmarkt Schweiz. Peter Siegenthaler, Direktor EFV, machte in seinen Ausführungen einen Rückblick auf das zehnjährige Bestehen der Kontrollstelle und dankte abschliessend für die gute Zusammenarbeit mit den SRO.

Direkt unterstellte Finanzintermediäre Bewilligungen: Im 2008 wurden mit 59 Bewilligungen zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär etwa gleich viele Bewilligungen wie im Vorjahr erteilt; die Erwartungen für 2008 wurden damit übertroffen. Es mussten keine Gesuche abgelehnt werden. Auf ein Gesuch wurde hingegen nicht eingetreten, da die Anordnung

der Liquidation der Gesuchstellerin durch die EBK im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits feststand.

GwG-Revisionen 2008: Im Jahr 2008 führte die Kontrollstelle bei den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären letztmals selber ordentliche GwG-Revisionen zur Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch. Dabei wurde festgestellt, dass die Umsetzung der Sorgfaltspflichten – bis auf wenige Ausnahmen – gut bis sehr gut funktioniert. Die wenigen schweren Mängel betrafen vor allem die Identifikation der Vertragsparteien, die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, die Erfüllung von besonderen Abklärungspflichten, die Dokumentations- und die Informationspflicht. Unproblematisch waren dagegen Risikomanagement sowie Umsetzung der Meldepflicht und Vermögenssperre in den geprüften Fällen.

Projekt Wechsel GwG-Revisionsstelle: Die FINMA selbst wird nicht als Prüfgesellschaft (neue Terminologie gemäss FINMAG, bisher Revisionsstelle) auftreten und keine ordentlichen GwG-Revision durchführen. Die Finanzintermediäre müssen deshalb gestützt auf die am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen neuen Bestimmungen des GwG eine von der FINMA zugelassene externe Prüfgesellschaft wählen. Um einen reibungslosen Übergang zum neuen System zu gewährleisten, hat die Kontrollstelle die betroffenen DUFI bereits im 2008 aufgefordert, eine externe Revisionsgesellschaft zu bestimmen, so dass der Systemwechsel mit wenigen begründeten Ausnahmen bereits Ende 2008 abgeschlossen war.

Entscheide / Massnahmen der Kontrollstelle / Sanktionen

Entzug der Bewilligung / Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2008: Im 2006 entzog die Kontrollstelle einer Gesellschaft, die sich zur Hauptsache mit der Gründung und Führung von Domizilgesellschaften befasste, wegen schweren Verstössen gegen das GwG die Bewilligung und verfügte deren Auflösung. Mit Urteil vom 23. Juni 2008 hiess das Bundesverwaltungsgericht den Rekurs der Gesellschaft gut und hob den Entscheid der Kontrollstelle auf. Es begründete sein Urteil damit, dass die schweren Mängel in der Zwischenzeit behoben wurden, weshalb der Entscheid der Kontrollstelle im heutigen Zeitpunkt als unangemessen qualifiziert werden müsse.

Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes: Die meisten Sorgfaltspflichtverletzungen waren entweder formeller Natur oder stellten nur leichte materielle Mängel dar, so dass sie mit dem Instrument des Folgebriefes, einem Schreiben mit Verfügungscharakter, erledigt werden konnten. In anderen Fällen konnte auf eine Verfügung verzichtet werden, da die Finanzintermediäre sich bereits im Rahmen des rechtlichen Gehörs mit den angeordneten Massnahmen einverstanden erklärten.

Marktaufsicht

Rückblick auf acht Jahre Marktaufsicht: Seit April 2000, dem Beginn der Bewilligungspflicht bzw. der Anschlusspflicht an eine SRO für Finanzintermediäre, nahm die Kontrollstelle eine Marktaufsicht gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag wahr. Ziel dieser Aufsicht war einerseits die nachträgliche Bewilligung bzw. der Anschluss des Finanzintermediärs an eine SRO oder die Einleitung eines Liquidations- oder Lösungsverfahrens, andererseits die Prävention durch aktive Präsenz im Markt. Die Eingriffe basierten auf

Informationen aus dem Finanzmarkt selbst oder von anderen Behörden. In Ergänzung zu dieser reaktiven Marktaufsicht betrieb die Kontrollstelle eine «proaktive» Marktaufsicht, die auf eigenen branchenspezifisch oder geographisch fokussierten Recherchen basierte.

Revision

Bereinigung der Datenbank der akkreditierten Mandatsleiter und Eintrag als GwG-Revisor bei der Revisionsaufsichtsbehörde:

Im Hinblick auf die Übergabe der Daten an die FINMA aktualisierte die Kontrollstelle ihre Daten über die akkreditierten Mandatsleiter für Revisionen mittels einer Umfrage bei sämtlichen GwG-Revisionsstellen (neu Prüfgesellschaften). Aus der Umfrage ergab sich insbesondere auch, dass fast alle bisher akkreditierten Personen bei der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde definitiv oder provisorisch zugelassen sind.

Koordination mit anderen Behörden

Anlässlich von drei Sitzungen tauschten die mit der Bekämpfung der Geldwäscherei befassten Bundesbehörden (Kst GwG, BPV, EBK, ESBK, MROS, FEDPOL/DAP, BA) relevante Informationen aus. Die Zusammenarbeit soll auch nach Schaffung der FINMA in geeigneter Form weitergeführt werden. Seit 1.2.2009 ist auch die EZV dabei, zu deren neuen gesetzlichen Aufgaben namentlich die Mitwirkung bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung gehört.

Internationales

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF): Der Mitgliederbestand der FATF beträgt unverändert 32 Mitgliederstaaten und zwei Mitgliederorganisationen; die Aufnahmeprozesse für Südkorea und Indien laufen noch. Im Rahmen der dritten Runde der Länderprüfungen wurden 2008 sechs Berichte von Mitgliederstaaten von der Plenarversammlung der FATF entge-

genommen und publiziert. Die Schweiz berichtete im 2008 zum zweiten Mal über ihre Fortschritte und wird im 2009 den Schlussbericht einreichen.

Im Berichtsjahr publizierte die FATF zu verschiedenen Staaten eine öffentliche Erklärung betreffend die mangelhafte Umsetzung der internationalen Standards zur Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung.

Unter der brasilianischen Präsidentschaft (ab Juli 2008) wurde die Überprüfung der Prinzipien der FATF eingeleitet. Vor Abschluss des dritten Länderprüfzyklus sollen jedoch nach Möglichkeit keine Änderungen insbesondere an den 40+9 Empfehlungen vorgenommen werden.

Weitere Arbeiten der FATF im Berichtsjahr schlossen ein «Best Practice Paper» zur Geldwäschereibekämpfung im Handelsverkehr sowie ein umfangreicher Typologiebericht im Zusammenhang mit den Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates betreffend Proliferationsfinanzierung von Massenvernichtungswaffen ein.

1 Einleitung

Die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei war bis am 31. Dezember 2008 die Aufsichtsbehörde über Finanzintermediäre im Nichtbankensektor, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen, aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. Zur Ausübung ihrer Tätigkeit müssen diese Finanzintermediäre einer anerkannten SRO angeschlossen sein oder über eine Bewilligung der Aufsichtsbehörde verfügen. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist präventiver Art und die Aufsichtstätigkeit beschränkt sich auf die Einhaltung der Pflichten, welche im Geldwäschereigesetz festgehalten sind.

Der vorliegende Jahresbericht dient der umfassenden und transparenten Information über die Tätigkeit der Kontrollstelle im 2008. Mit der Integration der Aufgaben der Kontrollstelle in die FINMA ab 2009 wird die Information im Rahmen der Berichterstattung der FINMA erfolgen.

2 Personelles

Im Jahre 2008 haben sich im Zusammenhang mit dem Projekt für die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht Veränderungen in Personalbestand und -struktur der Kontrollstelle ergeben. Die Aufgaben der Kontrollstelle werden ab 2009 in verschiedenen Geschäftsbereichen und Abteilungen der FINMA wahrgenommen; die Kontrollstelle wurde deshalb per 31. Dezember 2008 aufgelöst. Die direkt unterstellten Finanzintermediäre DUFI werden künftig im Geschäftsbereich Banken und Finanzintermediäre beaufsichtigt und die Selbstregulierungsorganisationen im Geschäftsbereich Recht/Enforcement/Internationales. Zudem wird das Enforcement von der Aufsicht über DUFI und SRO entkoppelt.

Von August bis Dezember 2008 verzeichnete die Kontrollstelle 16 Abgänge von Mitarbeitenden, die mehrheitlich neue Aufgaben innerhalb der Bundesverwaltung oder in der kantonalen öffentlichen Verwaltung sowie in der Privatwirtschaft übernommen haben. Dank des Einsatzes

der verbliebenen Mitarbeitenden, befristeten Anstellungen und temporären Arbeitskräften konnten die anstehenden Aufgaben erledigt werden. Eine grosse Herausforderung stellte in diesem Zusammenhang nebst der Wahrnehmung aller übrigen Aufgaben der Kontrollstelle der Erlass der Kostenverfügungen für die Aufsichtsabgabe an alle Beaufsichtigten dar. Für die DUFI betraf diese die Jahre 2007 und 2008 und für die SRO die Jahre 2006 bis 2008. Zudem musste der Rückschub aller zu archivierenden Akten in das Bundesarchiv abgeschlossen werden, welcher ca. 2000 Dossiers umfasste.

Wir möchten an dieser Stelle unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unseren herzlichen Dank für das Geleistete und die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes unter schwierigen Umständen aussprechen. Wir sind überzeugt, dass ihnen aufgrund ihrer Qualifikationen im Rahmen ihrer künftigen beruflichen Laufbahn Erfolg beschieden sein wird.

3 Rechtliche Grundlagen

3.1 Revision des Geldwäschereigesetzes GwG

Im Jahr 2008 ergingen zwei Rechtserlasse, die den Inhalt des Geldwäschereigesetzes teilweise verändern. Zum Einen setzte der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Oktober 2008 das Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) auf den 1. Januar 2009 vollständig in Kraft. Gewisse Bestimmungen dieses Gesetzes, welche den Aufbau der Organisation FINMA im Verlaufe des Jahres 2008 erlaubten, wurden bereits auf den 1. Februar 2008 in Kraft gesetzt. Zum Anderen verabschiedete das Parlament am 3. Oktober 2008 das Bundesgesetz zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI-Umsetzungsgesetz). Dieses Gesetz und die darin enthaltenen Änderungen des GwG wurden bis auf eine Ausnahme (Art. 41, Erlass von Ausführungsbestimmungen durch den Bundesrat) auf den 1. Februar 2009 in Kraft gesetzt.

Die durch das FINMAG erfolgten Änderungen im GwG sind im Wesentlichen:

- Die Terminologie des Gesetzes wird den durch die Schaffung der FINMA veränderten organisatorischen Verhältnissen angepasst. Aufsichtsbehörden im Bereich der Geldwäschereibekämpfung sind neu die FINMA (als Zusammenschluss aus EBK, BPV und Kst GwG) sowie die ESBK. Dementsprechend mussten auch die Zuständigkeitsbestimmungen angepasst werden.
- Ebenfalls in Anpassung an die neue Terminologie des FINMAG wird die Bezeichnung «Revisionsstelle» durch «Prüfgesellschaft» ersetzt und die Zulassung als GwG Prüfgesellschaft neu im GwG geregelt.
- Es wird eine gesetzliche Grundlage zur Einführung eines elektronischen Verzeichnisses aller einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre geschaffen, welches öffentlich zugänglich ist.

- Die FINMA und die SRO können künftig gegenseitig sachdienliche Daten austauschen.
- Der Straftatbestand der Verletzung der Meldepflicht wird unter eine höhere Strafdrohung gestellt und durch die Ausweitung auf die Fahrlässigkeit verschärft.
- Die ebenfalls verschärften Straftatbestände der Geschäftsführung ohne Bewilligung sowie der Widerhandlung gegen eine Verfügung sind neu im FINMAG geregelt.

Das GAFI-Umsetzungsgesetz bringt im Wesentlichen folgende Änderungen des GwG:

- Der Gegenstand des Geldwäschereigesetzes wird neu auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ausgeweitet.
- Bei der Identifizierung einer juristischen Person als Vertragspartei muss die für die Vertragspartei handelnde natürliche Person identifiziert und die Bevollmächtigungsbestimmungen der Vertragspartei zur Kenntnis genommen werden.
- Die Art und der Zweck der gewünschten Geschäftsbeziehung muss mit einem risikobasierten Ansatz identifiziert werden.
- Bei Geschäftsbeziehungen, die nur geringe Werte betreffen und bei denen keine Verdachtsmomente bestehen, kann auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten verzichtet werden.
- Die Meldepflicht besteht neu bereits bei Abbruch der Vertragsverhandlungen.
- Das Informationsverbot besteht nicht gegenüber dem Finanzintermediären, der in der Lage ist, die involvierten Vermögenswerte zu sperren sowie im Konzern und gegenüber anderen Finanzintermediären, die mit dem gleichen Vertragspartner bezüglich derselben Vermögenswerte in einem vertraglichen Zusammenarbeitsverhältnis stehen.

- Der Straf- und Haftungsausschluss des meldenden Finanzintermediärs besteht nicht mehr nur bei Handlung nach gebotener Sorgfalt, sondern sobald die Meldung im guten Glauben erfolgt ist. Der Ausschluss besteht neu auch für die SRO.
- Die Meldestelle darf den Namen des meldenden Finanzintermediärs oder dessen Personal nicht an ausländische Strafverfolgungsbehörden weiterleiten.
- Neu ist der Bundesrat zum Erlass von ausführenden Bestimmungen zum GwG zuständig. Eine Delegation an die FINMA bzw. die ESBK ist für Ausführungsbestimmungen von geringer Tragweite oder in technischen Belangen möglich.

3.2 Revision der Geldwäschereiverordnung Kst, GwV Kst

Aufgrund der Revision des GwG zur Umsetzung der 40 Empfehlungen der FATF beschloss die Kontrollstelle die Teilrevision der entsprechenden Verordnung. Die vorgesehenen Änderungen sollten dabei auch die bestehende Praxis kodifizieren.

Eine Strategieänderung führte dazu, dass aus der vorgesehenen Teilrevision der Verordnung eine Totalrevision wurde. Die Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im übrigen Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA 3, GwV-FINMA 3) ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten, mit Ausnahme der Bestimmungen, welche gemäss Artikel 49 der revidierten Verordnung erst am 1. Februar 2009 gemeinsam mit dem revidierten Geldwäschereigesetz in Kraft getreten sind.

Wie bereits die Verordnung, die sie ersetzt, findet die GwV-FINMA 3 Anwendung auf die Finanzintermediäre gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG. Die neue Verordnung wird charakterisiert durch ihre

ausdrückliche Einbezugnahme der Terrorismusfinanzierung und ihre neue Definition des Begriffs der Geld- und Wertübertragung. Zudem bringt sie Erleichterungen im Bereich der Identifikation des Vertragspartners, bei der Erhebung von Informationen über die Geschäftsbeziehungen sowie bei den organisatorischen Massnahmen mit sich.

3.3 Überarbeitung des Praxis-Kommentars der Kontrollstelle

Die Kontrollstelle hat im Jahr 2008 ihren Kommentar über den Anwendungsbereich des GwG im Nichtbankensektor einer umfassenden Überprüfung unterzogen und unter Einbezug der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Unterstellungsfragen und der bisher nicht veröffentlichten Praxis überarbeitet. Dabei wurden neben materiellen Änderungen nicht nur die thematische Gliederung des Kommentars, sondern auch dessen Übersichtlichkeit benutzerfreundlicher gestaltet. Zudem ist die Kompilation der Praxis zu Art. 2 Abs. 3 GwG mit Fussnoten in Form von Verweisen und Kommentaren versehen. Durch Veröffentlichung auf der Website soll er den Finanzintermediären und SRO im Nichtbankensektor als Arbeitsinstrument dienen und im Sinne der Kontinuität nach dem Übergang der Aufgaben der Kontrollstelle in die FINMA Hilfestellung für die Gesetzesauslegung leisten.

3.4 Bundesgerichtsentscheid betreffend Unterstellung von Factoring / Forfaitierung

Im Sommer 2004 verlangte eine Genossenschaft, welche ihre Eigenschaft als Finanzintermediärin im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG bestritt, von der Kontrollstelle einen anfechtbaren Entscheid betreffend Unterstellung unter das GwG.

Die Genossenschaft war Rechnungsempfängerin für Waren, welche an Mitglieder der Genossenschaft geliefert wurden. Sie bezahlte den geschuldeten Betrag an den jeweiligen rechnungsstellen-

den Lieferanten, unter Abzug einer vertraglich vereinbarten Entschädigung. Sodann liess die Genossenschaft die Originalrechnung dem betreffenden Mitglied zukommen, welches seine Schuld an die Genossenschaft beglich. Das Delkreder-Risiko trug die Genossenschaft.

In Anbetracht dessen, dass es zweifellos um Factoring ging und dass das Geldwäschereigesetz Factoring ausdrücklich als dem Gesetz unterstellte Tätigkeit erwähnt (Art. 2 Abs. 3 Bst. a GwG), entschied die Kontrollstelle, dass die erwähnte Genossenschaft ein Finanzintermediär sei. Gegen diesen Entscheid rekurrierte die Genossenschaft beim Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzverwaltung und sodann beim Bundesgericht.

In seinem Entscheid vom 30. November 2007 (2A.62/2007) kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Tätigkeit der Genossenschaft nicht dem Geldwäschereigesetz untersteht. Im Rahmen seiner Erwägungen behandelt es die hier vorliegenden vertraglichen Beziehungen im Umkreis des Factoring einzeln und beurteilt sie je in Bezug auf ihre Unterstellung. Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass es sich bei der vertraglichen Beziehung zwischen der Genossenschaft und den verschiedenen Lieferanten um ein Kreditgeschäft handle. Aus Sicht des Geldwäschereirisikos, welches eine solche Tätigkeit anlässlich der Zahlung von Zinsen und Amortisationen beinhalte, wäre eine Unterstellung unter das GwG an sich gerechtfertigt. Weil der Geldfluss jedoch nur von der Genossenschaft an die Lieferanten gehe und weil diese aufgrund der vorgenommenen Anrechnung weder die Zinsen noch die Amortisationen zurückzahlen, hätten die Lieferanten objektiv betrachtet nicht die Möglichkeit, Gelder zu waschen. Aus diesem Grund müsse eine Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz verneint werden.

In seinem Entscheid hat das Bundesgericht also dem Sinn und Zweck des Gesetzes ein höheres Interesse eingeräumt als dem Wortlaut. Es erscheint dennoch nicht angemessen, die gesamte Unterstellungspraxis der Kontrollstelle aufgrund dieses Urteils in Frage zu stellen. Es wird in Zukunft von Fall zu Fall prüfen sein, wie die neue Interpretation des Bundesgerichts zur Anwendung kommen soll.

3.5 Bundesgerichtsentscheid betreffend Aufsichtsabgabe

Im Rahmen des Entlastungsprogramms des Bundes 2003 wurde im GwG die Grundlage für eine jährliche Aufsichtsabgabe zur Deckung der Aufsichtskosten eingeführt, welche am 1. Januar 2006 in Kraft trat. Gemäss den Ausführungsbestimmungen des Bundesrates setzt sich die Aufsichtsabgabe der SRO aus einer Grundabgabe und einer Zusatzabgabe zusammen. Bei der Grundabgabe werden 25 Prozent der für die SRO relevanten Kosten gleichmässig auf alle SRO verteilt. Für die Verteilung der verbleibenden 75 Prozent sind die angeschlossenen Finanzintermediäre und der Bruttoertrag des Vorjahres massgeblich.

Gegen die Verfügungen der Kst für die Aufsichtsabgabe 2006 erhoben 10 der 11 SRO Verwaltungsbeschwerde beim EFD. Es wurde insbesondere geltend gemacht, die Aufsichtsabgabe sei eine verfassungswidrige Steuer, ihre Berechnung sei fehlerhaft und die Verordnungsformel enthalte gesetzlich nicht vorgesehene Faktoren. Nach dem Willen des Gesetzgebers dürften mit der Aufsichtsabgabe nur die eigentlichen Aufsichtskosten gedeckt werden, nicht aber die darüber hinaus anfallenden Kosten der Kst. Die Kst hielt in ihrer Beschwerdeantwort an der Berechnung der Aufsichtsabgabe fest. Sie machte namentlich geltend, es entspreche dem Willen des Gesetzgebers, sämtliche Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten zu übertragen.

Per 1. Januar 2007 wurden die pendenten Verfahren vom im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege neu geschaffenen Bundesverwaltungsgericht übernommen. Dieses hielt in seinen Entscheidungen vom November 2007 fest, dass die Überwälzung der Aufsichtskosten dem Willen des Gesetzgebers bzw. dem Sinn und Zweck von Art. 22 GwG entsprechen. Da Bundesgesetze für alle rechtsanwendenden Behörden massgebend seien, könne die Frage der Verfassungsmässigkeit offen gelassen werden. Auch der Umfang der von der Kst überwälzten Kosten stimme mit dem Willen des Gesetzgebers überein. Hingegen entspreche die fixe Grundabgabe nicht den gesetzlichen Bemessungskriterien und führe zu einer rechtsungleichen Behandlung. Bei der kleinsten SRO mache die Grundabgabe 82 Prozent der gesamten Aufsichtsabgabe aus, so dass der überwiegende Teil der bei ihnen erhobenen Abgabe nach Kriterien bemessen werde, für die eine gesetzliche Grundlage fehle. Das BVGer kommt deshalb zum Schluss, dass der Verordnungsgeber sein Ermessen gemäss Art. 22 Abs. 3 GwG überschritten hat, die Regelung der Grundabgabe das Legalitätsprinzip verletzt und nicht angewendet werden darf. Es setzte die Aufsichtsabgaben für jede der beschwerdeführenden SRO sodann nach der Anzahl der angeschlossenen Finanzintermediäre und den Bruttoerträgen der SRO neu fest.

Sowohl die SRO als auch die Kst haben diesen Entscheid mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen. Im Herbst 2008 bestätigte das Bundesgericht die Auffassung des BVGer im Grundsatz. Der Gesetzgeber habe diese Auffassung jüngst bestätigt und Art. 22 GwG in das FINMAG übernommen. Die Überwälzung der gesamten Kosten der Kontrollstelle auf die Beaufsichtigten sei durch das Gesetz gedeckt. Bezüglich Grundabgabe kam auch das BG zum Schluss, der Bundesrat habe den ihm in Art. 22 GwG eingeräumten Gestaltungsspielraum überschritten. Die von den SRO für das Jahr 2006 geschuldete Aufsichtsabgabe müsse für alle SRO – unter Einschluss derjenigen, die nicht Beschwerde geführt hatten – nach denselben Regeln neu berechnet und auf die einzelnen SRO verteilt werden. Es wies die Sache deshalb zur Neuberechnung der einzelnen Abgaben an die Kontrollstelle zurück.

Die Kst verfügte im November 2008 die Aufsichtsabgaben neu aufgrund der Anzahl der angeschlossenen Finanzintermediäre und den Bruttoerträgen der SRO. Gegen diese Verfügungen erhob eine SRO Beschwerde. Künftig wird die Aufsichtsabgabe gestützt auf die Gebührenverordnung der FINMA erhoben werden.

4 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen (SRO)

4.1 Revisionsstandard SRO

Jede SRO verfügt über eigene Muster für Revisionsberichte. Zumal zahlreiche Revisoren Prüfungen für verschiedene SRO durchführen und die Aussagekraft der Berichte unterschiedlich ist, hat die Kontrollstelle den SRO vorgeschlagen, im Rahmen einer Arbeitsgruppe über die an Prüfberichte zu stellenden Anforderungen zu diskutieren und das Resultat dem Forum SRO zu unterbreiten. Es besteht in diesem Zusammenhang nicht die Absicht, den SRO Vorschriften für die formale und inhaltliche Gestaltung der Prüfberichte zu machen, sondern Empfehlungen auszuarbeiten, die dazu beitragen, einen gemeinsamen Standard für Prüfberichte zu erreichen. Auf der Basis eines Vorschlages der Kontrollstelle erarbeitete die Arbeitsgruppe Lösungsvorschläge namentlich betreffend der Merkmale des Prüfberichts, der Detaillierung von Mängeln, der Erstellung von Arbeitspapieren sowie der Feststellung von Prüfhandlungen und Tätigkeiten des Finanzintermediäres und der Kundenstruktur. Ein Entscheid über deren Umsetzung wird im Jahre 2009 durch das Forum SRO zu treffen sein.

4.2 Untersuchungsverfahren im Bereich SRO

Im Zusammenhang mit grösseren Strafverfahren im Rahmen mutmasslicher Betäubungsmitteldelikte und der Bestechung fremder Amtsträger, welche gegen Mitglieder von SRO eröffnet worden sind, konnte dank einer guten Behördenkoordination im Rahmen von Amtshilfeverfahren die Einleitung von Untersuchungen und die Eröffnung von Sanktionsverfahren seitens der SRO parallel zu den Strafverfahren ermöglicht werden. Bei gewissen Kategorien von Finanzdienstleistungen wie der Geld- und Wertübertragung sind Verbesserungen anzustreben, um lückenlos alle Hilfspersonen zu erfassen und um die Bildung von Subagenturen zu unterbinden. Die Verschärfung der Kontrolle in diesem Bereich ist der Reputation der Branche dienlich, die in

einem wichtigen Segment der Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr tätig ist. Andererseits sind bei Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr im Treuhandbereich in vereinzelt Fällen vermehrt auf Abweichungen beim Kundenprofil sowie erhöhte Risiken zu achten, namentlich bei der Stückelung grösserer Beträge. In diesem Zusammenhang erweist sich die Abklärung des wirtschaftlichen Hintergrundes der Transaktionen als von grosser Bedeutung. Es sei deshalb in Erinnerung gerufen, dass bei Verdacht auf Verletzungen der Reglemente einer SRO der Sachverhalt zwingend abzuklären ist, um über allfällige Sanktionen entscheiden zu können. Die Kontrollstelle kann ihrerseits im Interesse der Durchsetzung von Reglementen die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes erforderlichen Verfügungen erlassen, bzw. die Durchführung von Abklärungen oder das Fällen von Entscheiden über das weitere Vorgehen im Rahmen der Selbstregulierungsordnungen anordnen.

4.3 Standortgespräche im Rahmen der SRO-Aufsicht 2008

Die jährliche Revision ist ein wichtiges Aufsichtselement der Kontrollstelle gegenüber den elf anerkannten SRO, was auch im letzten Länderexamen der Financial Action Task Force (FATF) über die Schweiz hervorgehoben worden war. Die besonderen Umstände in diesem Jahr erforderten eine etwas andere Form der Revision. Die Überprüfung von Mechanismen und Besonderheiten in der Zeit seit der letzten Revision war nicht wie bisher thematischer Schwerpunkt. Im Rahmen von Standortgesprächen mit jeder SRO, die ab Oktober 2008 stattfanden, wurden diese über den Stand der Vorbereitungen für die Behördenfusion zur FINMA informiert und es konnten erste konkrete Informationen über die künftige Form der Aufsicht durch die FINMA weitergegeben werden. Zweites wichtiges Thema war die Überarbeitung der SRO-Reglemente infolge der Anpas-

sungen des GwG, der GwV Kst und der bereits im Sommer 2008 in Kraft getretenen VSB 08 sowie der GwV EBK, welche sich teilweise auch auf den Parabankenbereich auswirken werden. Namentlich auch um die eigenen Ressourcen zu planen, war die Kontrollstelle interessiert, Details über den Umfang und den zeitlichen Rahmen der Reglementsänderungen zu erfahren. Schliesslich boten die Standortgespräche auch die Gelegenheit, individuelle Punkte anzusprechen, seien dies beispielsweise kleinere Pendenzen oder personelle Veränderungen. Ziel der Standortgespräche 2008 war es letztlich, sowohl auf Seiten der SRO als auch für die Aufsichtsbehörde optimale Voraussetzungen für einen reibungslosen Übergang in die FINMA zu schaffen.

4.4 Koordinationskonferenz

Am 2. Dezember 2008 lud die Kontrollstelle bereits zum siebten Mal zur alljährlichen Koordinationskonferenz ein, an der alle elf anerkannten SRO teilnahmen. Das Programm wurde im Vergleich zu den früheren Jahren dem Umstand angepasst, dass es sich um die letzte Koordinationskonferenz in der Ära der Kontrollstelle handelte. So wurden nicht wie bis anhin am Vormittag Workshops durchgeführt, sondern es

fanden drei Referate statt, die alle auf grosses Interesse stiessen. Das erste Referat hielt Jean-Christophe Oberson, Vorstandsmitglied der OAR-G, zum Thema «Erfahrungen einer SRO mit der Aufsicht der Kontrollstelle». Anschliessend fand ein Referat über die Finanzmarktkrise in der Schweiz statt, gehalten von Alain Robert, Generaldirektor, Leiter Wealth Management & Business Banking, UBS Schweiz. Am Nachmittag schloss Eugen Haltiner, Verwaltungsratspräsident der FINMA, gemeinsam mit Urs Zulauf, Geschäftsleiter Recht/Enforcement/Internationales, die Vortragsreihe mit einem Referat über die Rolle der FINMA im Finanzmarkt Schweiz. Peter Siegenthaler, Direktor EFV, machte in seinem Schlusswort einen Rückblick auf das zehnjährige Bestehen der Kontrollstelle und dankte für die gute Zusammenarbeit mit den SRO. Seitens des Forums SRO wurde die Arbeit der Kontrollstelle in den letzten zehn Jahren gewürdigt und die Kontrollstelle mit einer Akklamation der Teilnehmenden als Abteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung verabschiedet. Im Anschluss an die Koordinationskonferenz wurden die Vertreter der SRO zu einem Apéritif mit musikalischer Begleitung durch die Jazz-Formation Sweet Lorraine und die Sängerin Birgit Ellmerer eingeladen.

5 Direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI)

5.1 Einleitung und Allgemeines

Im 2008 stellten 62 Personen bei der Kontrollstelle ein Gesuch um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär. Im gleichen Zeitraum wurden 59 Bewilligungen zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär ausgestellt. Die Anzahl der im 2008 behandelten Bewilligungsgesuche entsprach in etwa dem Vorjahr, obschon anlässlich der Planung für das Jahr 2008 von einem Gesuchsrückgang ausgegangen worden war. Es musste kein Bewilligungsgesuch abgewiesen werden. Diejenigen Gesuche, deren Abweisung aus materiellen Gründen hätte in Erwägung gezogen werden müssen, wurden zurückgezogen und konnten damit abgeschlossen werden. Im vergangenen Jahr wurde erstmals auf ein Bewilligungsgesuch nicht eingetreten. Der Nichteintretensentscheid erfolgte, da die Frist zur Einreichung des Gesuches, welche die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) dem betreffenden Finanzintermediär gesetzt hatte, abgelaufen war und zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung bereits feststand, dass die EBK die Liquidation des Finanzintermediärs anordnen würde.

In zahlreichen Fällen waren die Bewilligungsgesuche unvollständig oder gar nicht dokumentiert. Insbesondere der von der Kontrollstelle verlangte Nachweis betreffend die Umsetzung der Sorgfaltspflichten bereitete den Gesuchstellern Schwierigkeiten. Dennoch machte die Kontrollstelle von der Möglichkeit des Nichteintretens gemäss Bundesverwaltungsverfahrensgesetz nicht Gebrauch. Nichteintretensentscheide würden die Gefahr illegaler und damit unbeaufsichtigter Tätigkeit erhöhen und zu unnötigen Verfahren führen. Stattdessen setzte die Kontrollstelle den Gesuchstellern unter Hinweis auf deren Mitwirkungspflicht bei der Feststellung des Sachverhaltes eine Nachfrist zur Vervollständigung der Gesuche. Nachteil dieses Vorgehens ist,

dass sich gewisse Verfahren unüblich in die Länge zogen, wenn die Finanzintermediäre die ihnen gesetzten Fristen zusätzlich erstreckten bzw. wegen Nichteinhalten gemahnt werden mussten.

In der Bewilligungsverfügung werden die Finanzintermediäre explizit darauf hingewiesen, dass Änderungen in den Bewilligungsvoraussetzungen unter Einreichung der entsprechenden Unterlagen der Kontrollstelle unverzüglich zur Genehmigung unterbreitet werden müssen und dass eine allfällige Publikation den Finanzintermediär von dieser Informationspflicht nicht befreit. Dabei geht es hauptsächlich um Änderungen in der internen Betriebsorganisation, Wechsel der GwG-Revisionsstelle sowie Wechsel der internen Kontrolle oder der GwG-Fachstelle, Adressänderungen, Sitzverlegungen oder Liquidationen, Löschungen oder Konkurse von der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre. Diese Informationspflichten wurden auch im 2008 nicht zufriedenstellend wahrgenommen. Die Unterlassung von Meldungen an die Kontrollstelle hat letztlich einen unnötigen zusätzlichen Arbeitsaufwand und damit höhere Gebühren zur Folge, als sie bei korrekter Handhabung der Informationspflichten anfallen würden.

5.2 GwG-Revisionen 2008

Im Jahr 2008 führte die Kontrollstelle bei den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären letztmals selber ordentliche GwG-Revisionen zur Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch. Die übrigen Finanzintermediäre wurden von den von ihnen gewählten externen GwG-Revisionsstellen geprüft und die GwG-Revisionsberichte der Kontrollstelle zur Prüfung eingereicht. Aufgrund der Prüfungsergebnisse kann mehrheitlich eine positive Bilanz gezogen werden.

5.2.1 Resultate der GwG-Revisionen und Feststellungen

Die Ergebnisse der GwG-Revisionen im Jahr 2008 waren fast ausschliesslich positiv. Die Umsetzung der Sorgfaltspflichten durch die Finanzintermediäre funktioniert gut bis sehr gut und wird bei einer Vielzahl der Finanzintermediäre – nach mittlerweile zehnjähriger Geltungsdauer des Geldwäschereigesetzes – routinemässig vorgenommen. Schwerwiegende oder wiederholte schwere Sorgfaltspflichtverletzungen wurden nur in Einzelfällen festgestellt. Die Kontrollstelle musste folglich im Vergleich zu früheren Jahren erheblich weniger Massnahmeverfahren zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes führen.

Bei den Mängeln handelt es sich vorwiegend um formelle Mängel bei der Umsetzung der Sorgfaltspflichten oder um geringfügige materielle Mängel. Nur in Einzelfällen mussten schwere materielle Mängel festgestellt werden; diese betrafen vor allem die Umsetzung der Sorgfaltspflichten in den Bereichen Identifikation der Vertragspartei, Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, Durchführung von besonderen Abklärungspflichten und Dokumentationspflicht. Die organisatorischen Massnahmen, welche die DUFI zur Umsetzung der Pflichten zu treffen haben, waren im Jahr 2008 nur in Einzelfällen mangelhaft. Die im Jahresbericht 2007 beanstandete Festlegung von Kriterien zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhtem Risiko und deren praktische Umsetzung boten keine grösseren Probleme mehr. Im Bereich des Risikomanagements konnte somit gegenüber den Vorjahren eine erhebliche Verbesserung festgestellt werden. Es wurden keine Verletzung der Meldepflicht von Verdachtsfällen an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) und damit zusammenhängend

auch keine Verletzung der Vermögenssperre festgestellt. Auch die Pflicht zur erneuten Identifizierung der Vertragspartei oder der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person wurde nicht verletzt. Allerdings wurde bei der Prüfung der GwG-Revisionsberichte mehrmals festgestellt, dass die Finanzintermediäre Änderungen in der internen Betriebsorganisation, welche die dauernde Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen betreffen, nicht pflichtgemäss unter Einreichung der notwendigen Unterlagen gemeldet hatten.

5.2.2 Überblick über die festgestellten Mängel

Bei den hauptsächlich festgestellten Mängeln handelt es sich um folgende:

Verletzung der Identifikationspflicht: Die Identifizierung der Vertragsparteien entsprach nicht den gesetzlichen formellen Anforderungen. Anstelle von echtheitsbestätigten Kopien befanden sich in den Kundendossiers lediglich einfache Kopien eines Identifikationsdokumentes. In anderen Fällen fehlten auf den Kopien das Datum, die Unterschrift oder der Vermerk, dass das Original eingesehen worden war.

Verletzung der Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person: In einigen Fällen wurde die wirtschaftlich berechtigte Person überhaupt nicht erfragt, in anderen Fällen fehlten im «Formular A» zwingend notwendige Angaben und/oder es wurde vom DUFI selber unterzeichnet.

Verletzung der besonderen Abklärungspflicht: In einzelnen Fällen musste die Kontrollstelle feststellen, dass die Pflicht zur Durchführung von besonderen Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen und/oder Transaktionen

mit erhöhtem Risiko nicht oder nur mangelhaft wahrgenommen wurde. Betroffen waren vor allem DUFI, welche im Bereich der Geld- und Wertübertragungen (Money Transfer) oder im Bereich der Betreuung und Verwaltung von Off-Shore-Strukturen, Trust oder Sitzgesellschaften tätig sind. Besonders problematisch ist hier, dass es sich im Vergleich zu anderen vom GwG erfassten Tätigkeiten als Finanzintermediär um besonders risikoreiche Tätigkeiten handelt. Wie in den Vorjahren musste zudem festgestellt werden, dass die besonderen Abklärungen zwar durchgeführt, die Ergebnisse der Abklärungen aber nicht schriftlich festgehalten wurden.

Verletzung der Dokumentationspflicht: Die Verletzung der Dokumentationspflicht ist in den meisten Fällen eine logische Konsequenz der Verletzung der besonderen Abklärungspflicht. Werden keine besonderen Abklärungen durchgeführt, so können auch keine Ergebnisse schriftlich festgehalten werden, woraus sich automatisch eine Verletzung der Dokumentationspflicht ergibt.

Verletzung der Informationspflicht: Wie bereits ausgeführt, musste die Kontrollstelle anlässlich der Prüfung der GwG-Revisionsberichte oder bei den Prüfungen vor Ort feststellen, dass Änderungen in der internen Organisation der Finanzintermediäre der Kontrollstelle nicht pflichtgemäss angezeigt und zur Genehmigung unterbreitet worden waren. In den meisten Fällen handelte es sich um Änderungen in der Verwaltung oder Geschäftsführung sowie bei den Personen, welche eine sogenannte GwG-Funktion ausüben. Bis anhin verzichtete die Kontrollstelle auf die Eröffnung eines Massnahmenverfahrens wegen Verletzung der Informationspflicht. Hingegen leitete sie ein Mutationsverfahren

wegen Änderungen der Bewilligungsvoraussetzungen ein und forderte die betroffenen Finanzintermediäre auf, der Kontrollstelle die zur Prüfung notwendigen Dokumente nachträglich einzureichen. Mittels kostenpflichtiger Mutationsverfügung genehmigte die Kontrollstelle sodann die Änderungen in der internen Betriebsorganisation. Es gab keinen einzigen Fall, in welchem die vom Finanzintermediären vorgenommene Änderung der internen Betriebsorganisation abgewiesen werden musste.

5.3 Massnahmen der Kontrollstelle / Sanktionen

5.3.1 Entzug der Bewilligung für die Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär; Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Juni 2008

Mit Entscheid vom 22. Juni 2006 entzog die Kontrollstelle einer Gesellschaft, die sich zur Hauptsache mit der Gründung und Führung von Domizilgesellschaften beschäftigte, die Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediärin. Da die Gesellschaft zur Hauptsache im Bereich Finanzintermediation tätig war, machte der Entzug der Bewilligung die Auflösung der Gesellschaft durch die Kontrollstelle erforderlich. Die Kontrollstelle begründete ihren Entscheid mit der Feststellung von schweren und wiederholten Verstössen gegen das GwG.

Die Gesellschaft rekurrierte gegen diesen Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht. Dieses gab seine Haltung mit Urteil vom 23. Juni 2008 bekannt. Grundsätzlich anerkannte das Gericht das Vorliegen von schweren Verstössen gegen das GwG zum Zeitpunkt der durch die Kontrollstelle durchgeführten Revision. Das BVGer stellte jedoch fest, dass diese Mängel in der Zwischen-

zeit behoben worden seien. Zum Zeitpunkt seines Urteils, d.h. mehr als zwei Jahre nach dem Entscheid der Kontrollstelle, müsse der Entzug der Bewilligung als unangemessen qualifiziert werden. Das Bundesverwaltungsgericht hob den Entscheid der Kontrollstelle deshalb zugunsten eines neuen Entscheides im Sinne seiner Erwägungen auf.

Dieser Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts wirft eine interessante Frage auf. In der Tat verpflichtet das Gesetz die Kontrollstelle, bei Verstössen gegen die Geldwäscherei-Gesetzgebung Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes zu treffen (GwG Art. 20). Im vorliegenden Fall stellte die Kontrollstelle schwere und wiederholte Verstösse gegen das GwG fest und ergriff folglich die notwendigen Massnahmen zu deren Behebung. Da der Prozess vor der Rekursinstanz mehr als zwei Jahre dauerte, hatte die Rekurrentin genügend Zeit, gewisse Mängel zu beheben und damit die Sachlage, welche zum Entscheid der Kontrollstelle führte, zu verändern. Infolgedessen muss man sich fragen, ob die Länge des Rekursverfahrens und die Berücksichtigung neuer Tatsachen einer effizienten Intervention der Kontrollstelle auf dem Finanzmarkt nicht hinderlich sind. Sicherlich, die Berücksichtigung neuer Fakten wird durch die vom BVGer zitierte Lehre gestützt. Dennoch überrascht es, dass dem Rekurrenten die Möglichkeit geboten wurde, sich während dem hängigen Verfahren in Bezug auf die Anforderungen des GwG à jour zu bringen. Dies umso mehr, als dass die Kontrollstelle zusätzlich zur Aufhebung ihres Entscheides der Rekurrentin eine Entschädigung bezahlen muss. Ein Teil der Lehre präzisiert, dass neue Tatsachen, die während dem Rekursverfahren eintreten, Konsequenzen auf die

Kosten und Auslagen zum Nachteil des Rekurrenten haben können, sofern es diesem möglich war, diese in einem früheren Zeitpunkt vorzubringen (in «Procédure administrative», von Benoît Bovay, Verlag Staempfli, Bern, 2000, S. 495). Aus unserer Sicht sollten die Gerichte dieses Prinzip in Analogie ebenfalls anwenden, wenn der Rekurrent die Zeit der Hängigkeit des Verfahrens dazu benützt, die festgestellten Mängel zu korrigieren.

5.3.2 Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes

Wie bereits ausgeführt, wurden die Sorgfaltspflichten von den der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediären mehrheitlich gesetzeskonform umgesetzt. Nur in Einzelfällen war die Kontrollstelle gezwungen, Massnahmenverfahren zu eröffnen und für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu sorgen. Da die meisten festgestellten Verletzungen entweder formeller Natur waren und/oder nur leichte materielle Mängel darstellten, konnte weitgehend auf den Erlass von Verfügungen verzichtet und die Angelegenheit mittels Folgebrief erledigt werden. Der Folgebrief ist ein Schreiben mit Verfügungscharakter, das den Finanzintermediären zu einem Tun oder Unterlassen auffordert. Im Jahr 2008 versandte die Kontrollstelle 25 Folgebriefe.

In einigen Fällen konnte auf einen Folgebrief verzichtet werden, da sich bereits aus dem Revisionsbericht oder aufgrund der von den DUFI eingereichten Stellungnahmen zu den Revisionsberichten ergab, dass die Finanzintermediäre aus eigenem Antrieb und ohne zusätzliche Aufforderung der Kontrollstelle Massnahmen zur Behebung der Mängel eingeleitet oder bereits getroffen hatten.

In anderen Fällen erübrigte sich die Verfügung von Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, da die betroffenen Finanzintermediäre sich im Rahmen des rechtlichen Gehörs mit den von der Kontrollstelle angedrohten Massnahmen einverstanden erklärten. Bei diesen Massnahmen handelte es sich jeweils um die Einsetzung einer externen und unabhängigen Person, welche die Funktion der internen Kontrolle wahrzunehmen hat.

In einem Fall konnte die Kontrollstelle mit einem Finanzintermediär, der im Bereich des Money Transfers tätig war, weder schriftlich noch telefonisch Kontakt aufnehmen. Da der Finanzintermediär auch an seiner Domizil- und Geschäftsadresse nicht angetroffen wurde, konnte die GwG-Revisi- on 2007 nicht ordnungsgemäss durchgeführt werden. Die Kontrollstelle entzog deshalb dem betreffenden Finanzintermediär die Bewilligung und ordnete die Liquidation der Gesellschaft an.

Mit einem weiteren DUFI, der auch als Money Transmitter tätig war, konnte die Kontrollstelle ebenfalls weder telefonisch noch schriftlich Kontakt aufnehmen. Zudem ergab eine Prüfung vor Ort, dass das Geschäftslokal verlassen war. Die Kontrollstelle entzog dem DUFI darauf hin die Bewilligung. Auf eine Liquidation konnte in diesem Fall verzichtet werden, da die Tätigkeit im Bereich des Money Transfer nicht die Haupttätig- keit des DUFI darstellte.

5.4 Projekt Wechsel GwG-Revisionsstelle

Mit dem Bundesgesetz über die Finanzmarktauf- sicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) und der damit einhergehenden Integration der Kontrollstelle in die Eidgenössische Finanz- marktaufsicht FINMA wurde gleichzeitig ein Systemwechsel bezüglich der periodischen und ordentlichen GwG-Prüfung (GwG-Revision) der Finanzintermediäre beschlossen. Die FINMA wird, im Gegensatz zur Kontrollstelle, selbst nicht als GwG-Revisionsgesellschaft (neu GwG-Prüfgesell- schaft) auftreten und keine ordentlichen GwG- Revisionen durchführen. Die FINMA wird die Finanzintermediäre künftig nur noch bei Bedarf oder Notwendigkeit im Rahmen einer sogenann- ten ausserordentlichen GwG-Revision selber vor Ort prüfen. Gemäss der neuen Bestimmung im Geldwäschereigesetz, die am 1. Januar 2009 zusammen mit dem FINMAG in Kraft getreten ist, muss jeder Finanzintermediär eine von der FINMA zugelassene externe Prüfgesellschaft als ordentli- che GwG-Revisionsstelle wählen. Die Zulassungs- voraussetzungen für die GwG-Prüfgesellschaften wurden mit dem Erlass des FINMAG neu im Geldwäschereigesetz geregelt.

Anfang des Jahres 2008 war die Kontrollstelle bei 78 der rund 400 direkt unterstellten Finanzinter- mediäre ordentliche GwG-Revisionsstelle. Mit Inkrafttreten des FINMAG am 1. Januar 2009 und dem damit verbundenen Systemwechsel hätten diese Finanzintermediäre im Jahr 2009 eine neue GwG-Prüfgesellschaft wählen und der FINMA zur

Genehmigung unterbreiten müssen. Um der FINMA die Aufnahme ihrer operativen Tätigkeit zu erleichtern, informierte die Kontrollstelle als vorbereitende Integrationsmassnahme alle betroffenen Finanzintermediäre bereits im Frühjahr 2008 und forderte sie auf, bis Mitte 2008 eine neue GwG-Prüfgesellschaft zu wählen und der Kontrollstelle die Mandatsannahmeerklärung zur Genehmigung einzureichen. Die Kontrollstelle genehmigte sodann die Wahl mittels

Verfügung. Die Prüfung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen sowie der Sorgfaltspflichten wird künftig nur noch durch die externen GwG-Prüfgesellschaften durchgeführt.

Das Projekt Wechsel GwG-Revisionsstelle konnte bis Ende 2008 erfolgreich durchgeführt werden. Mit wenigen begründeten Ausnahmen war der Systemwechsel bereits Ende 2008 abgeschlossen.

6 Marktaufsicht

Seit April 2000, Zeitpunkt ab welchem alle in der Schweiz berufsmässig tätigen Finanzintermediäre im Nichtbankensektor einer SRO angeschlossen sein oder über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen müssen, wurde durch die Kontrollstelle gemäss ihrem gesetzlichen Auftrag eine Marktaufsicht betrieben. Ziel dieses Teils der Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle war einerseits, auf dem Finanzplatz illegal, das heisst ohne entsprechende Bewilligung oder SRO-Anschluss tätige Finanzintermediäre in einem ordentlichen Verwaltungsverfahren nachträglich zu bewilligen oder einer SRO zuzuführen, oder gegebenenfalls durch die Einleitung eines Liquidations- oder Lösungsverfahrens definitiv aus dem Markt zu entfernen. Andererseits verfolgte die Kontrollstelle mit ihrer Marktaufsichtstätigkeit auch stets, das Ziel, über eine klar wahrnehmbare, aktive Präsenz der Aufsichtsbehörde im Markt eine präventive Wirkung zu erreichen.

Auslösende Momente für die von der Kontrollstelle geführten Verfahren waren einerseits Informationen aus dem Finanzmarkt selbst, sei es von Kunden von Finanzintermediären oder von deren Konkurrenten, andererseits auch von anderen Behörden, sei es von ebenfalls im Finanzmarkt tätigen Aufsichtsbehörden, sei es von Strafverfolgungsbehörden. Zusätzlich zu dieser reaktiven Aufsicht betrieb die Kontrollstelle stets auch eine eigene proaktive Marktaufsicht. Durch Recherchen und mittels gezielter, branchenspezifischer oder geographisch fokussierter Untersuchungsoperationen wurde die Verfolgung illegal tätiger Finanzintermediäre aufgenommen. Insbesondere

durch diese proaktive Aufsichtstätigkeit und die dadurch erzielte Wahrnehmbarkeit der Aufsichtsbehörde direkt auf dem Finanzplatz wurde der Selbstreinigungseffekt des Marktes selbst stimuliert und insbesondere das Bewusstsein des regulierten Marktes gestärkt, dass gegen ungewollt tätige Finanzintermediäre vorgegangen werden kann und dies von der Aufsichtsbehörde auch getan wird. Gerade in einem so heterogenen und grossen Markt wie ihn der Nichtbankensektor mit seiner Vielfalt an verschiedensten Finanzintermediären darstellt, ist eine proaktiv geführte und klar Präsenz markierende Aufsichtstätigkeit eine wichtige Aufgabe der Behörde.

In den acht Jahren der Marktaufsichtstätigkeit der Kontrollstelle wurden insgesamt 2073 Verfahren gegen vermutungsweise illegal tätige Finanzintermediäre eröffnet. Davon führten 205 Verfahren zu einer nachträglichen Bewilligung oder einem Anschluss an eine SRO. In 201 Verfahren fiel der untersuchte Finanzintermediär während des Untersuchungsverfahrens in Konkurs oder stellte seine Tätigkeit im aktienrechtlichen oder handelsregisterrechtlichen Liquidationsverfahren ein. In 14 Fällen leitete die Kontrollstelle das Liquidations- bzw. Lösungsverfahren gemäss Geldwäschereigesetz ein. Die direkt oder indirekt messbare Erfolgsquote lag somit über 20 Prozent. Durchaus positive Rückmeldungen aus dem Markt, insbesondere von den regulierten Finanzintermediären selbst sowie von den SRO, zeigten stets, dass mit der seitens der Kontrollstelle geführten Marktaufsicht auch ein präventiver und nicht direkt messbarer Erfolg erzielt worden ist.

7 Revision

Bereinigung der Datenbank der akkreditierten Mandatsleiter und Eintrag als GwG-Revisor bei der Revisionsaufsichtsbehörde

Verschiedene Gründe veranlassten die Kontrollstelle, ihre Datenbank über die von ihr akkreditierten Mandatsleiter für Revisionen bei DUFI auf den aktuellen Stand zu bringen:

- Abgabe von aktualisierten Daten an die Nachfolgeorganisationseinheit in der FINMA;
- Eintrag der Zusatzbezeichnung GwG-Revisor in der öffentlich zugänglichen Datenbank der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde;
- Nachtragung der nicht gemeldeten Austritte von Mitarbeitenden der akkreditierten Prüfstellen.

Sämtliche GwG-Revisionsstellen wurden aus diesem Grunde angeschrieben und aufgefordert, der Kontrollstelle die akkreditierten Mandatsleiter zu bestätigen. Die Antworten erlaubten auch festzustellen, inwieweit die Mandatsleiter bereits bei der Revisionsaufsichtsbehörde um die Zulassung als Revisor oder als Revisionsexperte ersucht hatten. Erfreulicherweise ergab sich daraus, dass fast alle akkreditierten Personen bei der Revisionsaufsichtsbehörde definitiv oder provisorisch zugelassen sind. Eine Ausnahme bilden vor allem Mandatsleiter, die durch ihre Ausbildung im juristischen Bereich die Kriterien für die Zulassung nicht erfüllen können. Für die Akkreditierung als GwG-Revisor bei der Kontrollstelle war dies bisher kein Problem.

8 Koordination mit anderen Behörden

8.1 Behördenkoordination

Im Rahmen der Plattform «Behördenkoordination» tauschten im Berichtsjahr die mit der Bekämpfung der Geldwäscherei befassten Bundesbehörden (Kst GwG, BPV, EBK, ESBK, MROS, FEDPOL/DAP, BA) anlässlich von drei Sitzungen gegenseitig relevante Informationen aus und besprachen aktuelle Probleme der Zusammenarbeit. Auch wenn durch die Schaffung der FINMA drei der an diesen Gesprächen beteiligten Behörden ab 2009 zu einer neuen Behörde zusammengeschlossen sind, wurde von allen Beteiligten betont, wie wichtig auch in Zukunft die Fortführung dieser Plattform sein wird. An der letzten Sitzung nahm erstmals auch die EZV teil. Ab 1. Februar 2009 wird die Mitwirkung bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung auch zu den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben der Zollverwaltung gehören.

8.2 FINMA

Die umfangreichen Projektarbeiten befanden sich im Berichtsjahr in der Endphase. Die Belastung der Mitarbeitenden, die neben ihrer Tätigkeit in verschiedenen Projektorganisationen der FINMA das Tagesgeschäft sicherstellen müssen, war hoch. Die Kontrollstelle, die sehr stark in die Projektarbeiten eingebunden war, konnte trotz erschwerten Arbeitsbedingungen ihre Aufgaben ohne wesentliche Auswirkungen auf die direkt unterstellten Finanzintermediäre und die SRO wahrnehmen. Im Berichtsjahr mussten infolge der Neuorganisation der Finanzmarktaufsicht insgesamt 13 Austritte von Mitarbeitenden und somit ein erheblicher Verlust von Know-how hingenommen werden. Die massive Reduktion des Personalbestandes führte zu Engpässen, die im Rahmen einer Verzichtsplanung ohne Qualitätseinbussen aufgefangen werden konnten.

9 Internationales

9.1 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Im Berichtsjahr fanden im Februar in Paris, im Juni in London, im September in Ottawa (nur Arbeitsgruppen) sowie im Oktober in Rio de Janeiro Arbeitsgruppen- und Plenarsitzungen der FATF statt, an welchen ein Vertreter der Kontrollstelle als Mitglied der schweizerischen Delegation teilnahm. Die Präsidentschaft wechselte im Juli 2008 von England zu Brasilien.

Der Mitgliederbestand der FATF hat sich seit 2008 nicht verändert und beträgt zur Zeit 32 Mitgliederstaaten und zwei Mitgliederorganisationen. Die Aufnahmeprozesse für Südkorea und Indien laufen noch. Acht weitere regionale Organisationen, welche wie die FATF aufgebaut sind, haben den Status von assoziierten Mitgliedern. Die Stellung dieser Organisationen innerhalb der FATF und die gemeinsame Zusammenarbeit in der Umsetzung der FATF-Empfehlungen soll in Zukunft intensiviert werden.

Im Rahmen der dritten Runde der Länderprüfungen wurden 2008 insgesamt sechs Berichte (Singapur, Kanada, Hongkong, Russland, Japan und Mexiko) von direkten Mitgliederstaaten von der Plenarversammlung der FATF entgegengenommen und publiziert. Da bei allen geprüften Ländern unterschiedlichste Mängel in der Umsetzung der Empfehlungen festgestellt wurden, müssen diese Mitglieder im Jahre 2010 der FATF im Rahmen des ordentlichen Nachfolgeprozesses einen Bericht über die Verbesserungsfortschritte vorlegen.

Solche Berichte wurden im Verlaufe des Jahres 2008 von insgesamt 12 Ländern zum Teil erstmals oder auch zum zweiten oder dritten Mal vorgelegt. Die Schweiz berichtete nach 2007 zum

zweiten Mal über die erzielten Fortschritte und hat im Februar 2009 den Schlussbericht eingereicht.

Im Februar und im Oktober 2008 publizierte die FATF zu verschiedenen Staaten und Territorien, die nicht der FATF angehören, eine öffentliche Erklärung, worin auf die mangelhafte Umsetzung der internationalen Standards zur Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung in diesen Gebieten hingewiesen wird. Insbesondere betreffend Iran und Usbekistan wurde vor den von diesen Staaten ausgehenden Gefahren für das internationale Finanzsystem gewarnt und zu erhöhter Sorgfalt bei Abwicklung von Finanzgeschäften aufgerufen.

Unter der brasilianischen Präsidentschaft wurde eine Phase der Überprüfung der Mechanismen, Prozesse und Empfehlungen der FATF auf ihre Funktionalität, Praktikabilität und Effizienz eingeleitet. Gleichzeitig wurde jedoch auch beschlossen, nur im Notfall vor Ablauf des dritten Länderprüfzyklus Änderungen insbesondere an den 40+9 Empfehlungen vorzunehmen.

Als Resultat der intensivierten Zusammenarbeit mit dem Privatsektor konnten im Jahre 2008 insgesamt sechs Berichte mit Richtlinien zur risikobasierten Umsetzung der Standards in verschiedenen Bereichen der Finanzintermediation (u.a. juristische Berufe und «trust and companies services providers») veröffentlicht werden.

Zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäscherei im Handelsverkehr (tradebased money laundering) wurde ein «Best Practice Paper» erarbeitet und publiziert. Ein publizierter Bericht befasst sich mit der Problematik der Geldwäsche-

rei und Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit internetbasierten Handelsgeschäften und Zahlungssystemen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der verschiedenen Resolutionen des Uno-Sicherheitsrates betreffend Proliferationsfinanzierung von Massenvernichtungswaffen wurde durch die FATF ein umfangreicher Typologiebericht erarbeitet.

9.2 GRECO Länderexamen

Durch die Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) wurde die Schweiz im Jahre 2007 einer ersten Evaluation unterzogen. Als Resultat dieser Evaluation wurde an der Vollversammlung der GRECO im April 2008 der entsprechende Evaluationsbericht verabschiedet.

In diesem Bericht wird anerkannt, dass die Schweiz bedeutende Anstrengungen zur Prävention und Bekämpfung der Korruption unternommen hat. Zugleich regt der Bericht in 13 Empfehlungen an, das Abwehrdispositiv weiter auszubauen. Ein entsprechender Umsetzungsbericht ist durch die Schweiz bis Oktober 2009 auszuarbeiten und der GRECO vorzulegen.

Eine der Empfehlungen der GRECO regt an, die Privatbestechung in schweren Fällen als Verbrechen zu qualifizieren und damit zur Vortat für Geldwäscherei zuzulassen. Die Privatbestechung ist seit 1. Juli 2006 ein Straftatbestand des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb (Art. 4a UWG) und ist als Vergehen qualifiziert.

10 Statistik

10.1 Kontrollstelle

10.1.1 Verfügungen

Im Jahr 2008 erliess die Kontrollstelle 1304 Verfügungen. Betroffen waren folgende Sachgebiete:

(in Klammern: Vorjahreszahlen)

a) Bewilligungen und Akkreditierungen		
— Finanzintermediäre	59	(54)
— Revisionsstellen	3	(5)
— Abgewiesene Gesuche/ Nichteintretensentscheide	1	(4)
b) Personalmutationen		
— SRO	17	(12)
— Finanzintermediäre	36	(41)
— Mandatsleiter	13	(6)
c) Abschreibungen		
— Bewilligungsverfahren	13	(13)
— Marktaufsichtsverfahren	131	(291)
d) Aufsichtsabgabe	890	(439)
e) Verschiedenes		
— Statuten und Reglementsänderungen von SRO	6	(12)
— Hinfälligkeit der Bewilligung	37	(31)
— Bewilligungsentzug	2	(1)
— Liquidation	1	(2)
— Weitere	95	(56)
10.1.2 Strafanzeigen		
— wegen illegaler Tätigkeit	4	(5)
— Nichtbefolgen einer Verfügung	0	(1)
— Andere	0	(0)

10.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen

— SRO-Revisionen/Standortgespräche	10	(9)
— Marktaufsichtsrevisionen	0	(0)
— DUFI-Revisionen	81	(108)

10.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen

— SRO	11	(11)
— DUFI	434	(412)
— Akkreditierte Revisionsstellen	108	(106)

10.1.5 Beschwerden

Einige Verfügungen der Kontrollstelle wurden angefochten. Es ergab sich folgendes Bild:

— Ende 2007 hängige Beschwerden	11	(14)
— 2008 eingereichte Beschwerden	10	(13)
— 2008 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	11	(8)
— Ende 2008 hängige Beschwerden	0	(14)

10.2 SRO

10.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre (Stand 20.12.2008)

— ARIF	484	(474)
— OAD FCT	536	(541)
— OAR-G	349	(314)
— PolyReg	837	(778)
— SRO Post	3	(3)
— SRO SAV/SNV	1124	(1095)
— SRO SBB	10	(10)
— SRO SLV	49	(45)
— SRO STV/USF	589	(573)
— SRO VSV	832	(809)
— VQF	1733	(1651)
Total	6546	(6293)

10.2.2 Sanktionen

— Mahnungen, Verweise und Verwarnungen	166	(186)
— Konventionalstrafen, Bussen	122	(114)
— Ausschlüsse	71	(48)
Total	359	(348)

10.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich

— Vermögensverwaltung	40,9	(44,9)
— Fiduziarische Tätigkeit, Verwaltung von Gesellschaften (Sitzgesellschaften), Trustee, Zahlungen im Namen und auf Rechnung Dritter, Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr	39,9	(39,7)
— Rechtsanwälte und Notare	18,1	(18,6)
— Kredit-, Leasing-, Factoring-, Forfaitierungsgeschäfte	3,7	(3,7)
— Versicherungsmakler	3,7	(3,4)
— Wechseltätigkeit (Wechselbüro, Hotel, Tankstelle)	2,4	(2,5)
— Devisenhandel (Forex)	2,4	(2,4)
— Geldtransfer («money transfer»)	2,0	(2,0)
— Rohwaren und Edelmetallhandel	1,4	(1,3)
— Werttransport und Verwahrung von Wertgegenständen	1,0	(0,9)
Total	115,1	(119,4)

Aufgrund seiner Geschäftstätigkeit kann ein Finanzintermediär in bis zu drei Kategorien aufgeführt sein.

11 Schlusswort

Es ist nicht üblich, einen Jahresbericht mit einem Schlusswort zu beenden. In diesem Fall ist hingegen eine Ausnahme angebracht, da es sich um den letzten Jahresbericht der Kontrollstelle handelt. Mit der Integration ihrer Aufgaben in die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht per 1. Januar 2009 wird die Kontrollstelle aufgehoben. Die Arbeit der Kontrollstelle war in ihren Anfängen zwischen den Jahren 1998 und 2001 erschwerten Bedingungen ausgesetzt. Indessen sind in dieser Zeit die SRO gegründet und von der Kontrollstelle anerkannt worden. In den Jahren 2002 bis 2004 widmete sich die Kontrollstelle dem Aufbau einer zeitgemässen Aufsicht und der Regulierung im Rahmen der Geldwäschereiprävention, um von 2005 bis zum Zeitpunkt der Redaktion dieses Jahresberichtes gemeinsam mit den Beaufsichtigten, den beteiligten Behörden und den Mitarbeitenden ihre Arbeit zu optimieren und effizienter zu gestalten. Der weite Weg, den alle seit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes am 1. April 1998 gegangen sind, hat Spuren hinterlassen. erinnert sei hier an die Bewilligung von 11 SRO, mit ca. 6500 Mitgliedern, von über 430 DUFI, die Akkreditierung von über 100 Revisionsstellen, die Regulierungen im Bereiche der Geldwäscherei

(z.B. die Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle, die Bagatellverordnung, die Verordnung über die Berufsmässigkeit, die Datenverarbeitungsverordnung), die Ausarbeitung eines Praxiskommentars, die Amtshilfe und die Massnahmen, die Mitwirkung in internationalen Gremien der FATF, der Weltbank und der UNO, die Behördenkoordination, nur um einige dieser Spuren zu benennen. Spuren haben auch die Mitarbeitenden hinterlassen, die sich dafür eingesetzt haben, dass Aufsicht und Regulierung in verhältnismässigem Rahmen erfolgten und das in der Welt einzigartige System der Selbstregulierung nicht nur territorial, sondern auch international Anerkennung gefunden hat. Dieses Etappenziel konnte nicht zuletzt auch dank der Kooperation der Beaufsichtigten und der Unterstützung durch die Eidgenössische Finanzverwaltung erreicht werden. Wir sind zuversichtlich, dass die Unterstützung professioneller Prävention im Bereich der Geldwäscherei auch unter dem Dach der neuen Finanzmarktaufsicht ihre Früchte trägt und dem Ansehen der Finanzintermediäre in diesem Bereich förderlich ist.

Stephan Stadler, a.i. Leiter Kst GwG 2008

