



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung Zweiter Bericht der EBK

Oktober 2005



Zusammenfassung

Für das Geschäftsjahr 2004 hatten die Prüfgesellschaften der EBK über die Umsetzung der Geldwäschereiverordnung der EBK durch die Banken und Effektenhändler Bericht zu erstatten. Aufgrund dieser flächendeckenden und sehr umfassenden Prüfung ist die EBK befriedigt über den Stand der Umsetzung. Die Banken haben die Vorschriften sachgerecht umgesetzt und wenden dafür angemessene Ressourcen auf. Sie haben ihr Geldwäschereiabwehrdispositiv risikoorientiert aufgebaut und ihre internen Prozesse und Systeme diesem neuen Ansatz angepasst. Aufwändig und herausfordernd waren für die Banken die zusätzlichen Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken. Die Banken haben diese Aufgabe gut gemeistert. Lediglich in vereinzelt und mit Blick auf die Zahl der Geschäftsbeziehungen unbedeutenden Fällen war der Stand der Umsetzung noch nicht befriedigend. Die EBK nahm diese Fälle mit den Prüfgesellschaften und den betroffenen Finanzintermediären auf. Die EBK stellt mit Befriedigung fest, dass die differenzierte Regulierung ihre unmittelbaren Ziele erreicht hat. Entsprechend drängen sich keine grundlegende Änderungen auf, allenfalls Anpassungen in Einzelpunkten nach genauer Analyse internationaler Entwicklungen.



1 Einleitung

Am 1. Juli 2003 trat die neue Geldwäschereiverordnung der EBK (GwV EBK) in Kraft. Die Verordnung verlangt, dass alle Banken bei der Geldwäschereiprävention systematisch risikoorientiert vorgehen. Während sie auf alle Geschäftsbeziehungen die Identifizierungsregeln nach Massgabe der Sorgfaltspflichtvereinbarung (VSB 03) anwenden müssen, gilt ein erhöhter Sorgfaltsmassstab bei Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken. Bei diesen müssen die Banken nicht nur die für alle Kunden nötigen Angaben erheben, sondern darüber hinaus zusätzliche Abklärungen beispielsweise zur Herkunft der Vermögenswerte und zum wirtschaftlichen Hintergrund einer Geschäftsbeziehung oder Transaktion treffen. Die Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes ist sowohl organisatorisch wie technisch anspruchsvoll. Die Banken haben Kriterien zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken zu definieren und ein informatikgestütztes Transaktionsüberwachungssystem einzuführen. Sie müssen ihre internen Prozesse und Kontrollsysteme anpassen, um ein den Risiken angemessenes Monitoring zu gewährleisten. Schliesslich macht die Verordnung eine Reihe von Vorgaben, welche die jüngsten internationalen Standards, wie die 40 FATF Empfehlungen und 9 Spezialempfehlungen sowie die Grundsätze des Basler Ausschusses zu den Sorgfaltspflichten der Banken, berücksichtigt.

Der risikoorientierte Ansatz soll den Banken ermöglichen, ihr Geldwäschereiabwehrdispositiv auf ihre Geschäftstätigkeit, deren Eigenheiten und den damit verbundenen besonderen Risiken abzustimmen. Um sicherzustellen, dass alle Banken die GwV EBK entsprechend ihren Risiken angemessen umsetzen, führte die Eidg. Bankenkommision (EBK) bereits im Jahr 2003 eine erste Umsetzungskontrolle durch. Alle Banken hatten der EBK bis Ende September 2003 ihre aufgrund einer eigenen Risikoanalyse ausgearbeiteten Umsetzungskonzepte samt Zeitplan einzureichen (siehe Auswertungsbericht unter www.ebk.ch/d/publik/mitteil/2004/index.html).

Für das Geschäftsjahr 2004 verlangte die GwV EBK im Rahmen der jährlichen Berichterstattung eine gesonderte Berichterstattung der Prüfgesellschaft über die angemessene Umsetzung durch die Banken. Gesamthaft waren von dieser vertieften Umsetzungsprüfung 405 Banken, 450 Raiffeisenbanken und 69 Effektenhändler und deren rund 26.5 Mio. Geschäftsbeziehungen betroffen.

2 Die wesentlichen Ergebnisse in Kürze

Praktisch alle Banken haben die Vorschriften sachgerecht umgesetzt und wenden dafür angemessene Ressourcen auf. Alle Banken haben ihr Geldwäschereiabwehrdispositiv risikoorientiert aufgebaut und ihre internen Prozesse und Systeme diesem neuen Ansatz angepasst. Noch vorhandene Mängel werden laufend behoben. Die wesentlichen Ergebnisse aus der Auswertung sind die Folgenden:



- **Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken:** Fast alle Banken verwenden die in der GwV EBK vorgegebenen Kriterien zur Kategorisierung der Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken. Eine Reihe von Banken ergänzten eigene spezifischere Kriterien, z.B. mittels Listen von mit besonderen Risiken behafteten Geschäftstätigkeiten und Risikoländern. Der Prozentsatz der Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken im Verhältnis zu den Gesamtgeschäftsbeziehungen fällt je nach Grösse und Art der Geschäftstätigkeit sehr unterschiedlich aus. Er ist in der Regel bei den vornehmlich im Retailgeschäft tätigen Banken und grossen Banken wesentlich geringer als bei im Vermögensverwaltungsgeschäft tätigen Banken und kleineren Banken.
- **Transaktionen mit erhöhten Risiken:** Transaktionen mit erhöhten Risiken werden ebenfalls anhand der von der GwV EBK vorgegebenen Kriterien bewertet. Je nach Leistungsfähigkeit können Transaktionsüberwachungssysteme zusätzlich Kriterien für einzelne Geschäftsbeziehungen aufgrund historischer Werte generieren. Ein Transaktionsüberwachungssystem erfüllt allerdings nur dann seinen Zweck, wenn es auch in die internen Prozesse eingebunden ist und nur so viele abklärungsbedürftige Transaktionen generiert, wie ressourcenmässig bewältigt werden können.
- **Dokumentation:** Eine angemessene Dokumentation der Kundenidentifizierung und zusätzlicher Abklärungen soll auch Dritten ermöglichen, den Verlauf aller Geschäftsbeziehungen und deren Risikobeurteilung nachzuvollziehen. Art und Umfang der Dokumentation bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken beurteilten die Prüfer als generell angemessen, in einigen Fällen jedoch als nicht genügend aussagekräftig und noch verbesserungswürdig.
- **Ausbildung:** Die Umsetzung der Verordnung stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiter der Bank, insbesondere die Kundenbetreuer. Sie müssen gegenüber Risikofaktoren sensibilisiert werden und in der Lage sein, über dem Einzelfall angemessene zusätzliche Abklärungen zu entscheiden. Ohne gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann die GwV EBK nicht angemessen umgesetzt werden. Die Mitarbeiterausbildung ist sehr zufrieden stellend. Nur vereinzelt unterschätzen Institute noch ihre Bedeutung und weisen in diesem Bereich Verbesserungsbedarf auf. Die EBK nimmt diese Fälle auf.
- **Globale Überwachung von Reputationsrisiken:** Die EBK wurde vereinzelt von Instituten auf Probleme bei der grenzüberschreitenden Überwachung von Rechts- und Reputationsrisiken hingewiesen, weil lokales ausländisches Recht ein Hindernis im grenzüberschreitenden Datentransfer bilde. Vielfach ist eine wirksame globale Überwachung von Rechts- und Reputationsrisiken auch durch organisatorische Massnahmen zu erreichen. Die EBK gedenkt diese Fragen mit den Banken und den betroffenen Aufsichtsbehörden abzuklären.
- **Zahlungsaufträge ins Ausland:** Das Erfordernis, Zahlungsaufträge ins Ausland mit Angaben zum Auftraggeber zu versehen, wird nach einer Umstellung interner Systeme von den Banken generell beachtet.



- **Organisation:** Alle Banken haben eine interne Geldwäschereifachstelle bezeichnet. Vereinzelt sind die Verantwortlichkeiten dieser Stelle im Verhältnis zur Front sowie die Schnittstellen zu anderen Funktionen noch klarer zu umschreiben.
- **Rolle der Prüfgesellschaft:** Die Prüfung der Umsetzung stellt nicht nur hohe Anforderungen an die Finanzintermediäre selbst, sondern auch an die Prüfgesellschaften. Die Prüfer bedürften einer genauen Kenntnis des Risikoprofils und der spezifischen Geldwäschereirisiken, um die Angemessenheit der Umsetzungen beurteilen zu können.
- **Kein regulatorischer Handlungsbedarf:** Die EBK sieht aufgrund der positiven Ergebnisse der Auswertungen zur Zeit keinen regulatorischen Handlungsbedarf, weder im Sinne einer Verschärfung noch im Sinne von Erleichterungen. Für die EBK machen die Vorschriften nach wie vor Sinn und erlauben risikoorientierte und den unterschiedlichen Geschäften angepasste Geldwäschereiabwehrmassnahmen.

3 Umfang der Berichterstattung

Die Prüfgesellschaften hatten anhand eines **standardisierten Fragebogens** insbesondere zu folgenden Punkten Stellung zu nehmen:

- Kriterien zur Ermittlung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken
- Art und Weise der zusätzlichen Abklärungen
- Anzahl der Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken
- Transaktionsüberwachung
- Ausbildungskonzept
- Globale Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken
- Angabe des Auftraggebers bei Zahlungsaufträgen ins Ausland
- Organisation der Geldwäschereifachstelle
- Dienstleistungen der Revisionsstelle im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verordnung

Die Prüfgesellschaften hatten zu allen Bereichen der EBK-Geldwäschereiverordnung sowie zur Einhaltung der Identifizierungsregeln der Sorgfaltspflichtvereinbarung (VSB 03) Stellung zu nehmen. Bei einigen Instituten war das Geldwäschereiabwehrdispositiv darüber hinaus Schwerpunktthema der Revision für das Geschäftsjahr 2004.“



4 Risikoorientiertes Erfassen und Abklären von Geschäftsbeziehungen

Finanzintermediäre haben **Kriterien für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken zu definieren**, welche auf die besondere Geschäftstätigkeit des Instituts zugeschnitten sind. Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken bedürfen im Vergleich zu den übrigen Geschäftsbeziehungen zusätzlicher Abklärungen, sind jedoch in keiner Weise als unzulässige Kundenbeziehungen zu betrachten. Zur Risikokategorisierung sind alle Finanzintermediäre von der **Kriterienliste der Verordnung** ausgegangen. Praktisch alle benützen das **Kriterium „Risikoländer“**, sei es im Zusammenhang mit dem Wohnsitz, der Nationalität oder mit dem Ort der Tätigkeit des Vertragspartners und/oder des wirtschaftlich Berechtigten. Als Beurteilungshilfen für dieses Kriterium erstellen die Finanzintermediäre zum Teil selbst Listen von „sensiblen“ Ländern, welche je nach Institut und geographischer Ausrichtung der Geschäftstätigkeit des Finanzintermediärs unterschiedlich ausfallen. Jedoch kann sich auch bei der Verwendung des Kriteriums „Risikoland“ eine Geschäftsbeziehung nach Durchführung zusätzlicher Abklärungen als nicht mit besonderen Risiken behaftet herausstellen.

Bei Verwendung des Kriteriums der **Höhe der eingebrachten Vermögenswerte** variieren die festgelegten Höchstgrenzen je nach Geschäftstätigkeit. In der Regel setzen die im Private Banking spezialisierten Institute sie höher an als Institute im Universalbankbereich. Vielfach wird auch eine erste relativ tiefe Grenze der eingebrachten Vermögenswerte definiert, die dann kumuliert mit anderen Kriterien zur Einstufung einer Geschäftsbeziehung als Geschäftsbeziehung mit erhöhten Risiken führen kann.

Die **Art der Geschäftstätigkeit** der Kunden ist ein weiteres regelmässig verwendetes Kriterium. Viele Finanzintermediäre haben Listen mit den als risikoreich betrachteten Geschäftstätigkeiten erstellt. Häufig genannte Tätigkeiten umfassen den Waffenhandel, Rohstoffhandel, Handel mit Edelsteinen oder Edelmetallen, Immobilienhandel, Spielkasinos, Wechselstuben, Geldtransfers, Treuhänder, Anwälte und Notare. Einige Institute haben Listen von Tätigkeiten erstellt, welche sie als besonders korruptions-anfällig einstufen.

Ein Teil der Finanzintermediäre verwendet auch das Kriterium des **fehlenden persönlichen Kontakts** zur Vertragspartei sowie zum wirtschaftlich Berechtigten. Einige Institute verbieten, eine Geschäftsbeziehung überhaupt einzugehen, wenn kein persönlicher Kontakt zur Vertragspartei möglich ist.

Der Grossteil der Institute verwendet zusätzlich zu den in der EBK-Geldwäschereiverordnung aufgeführten Kriterien **weitere Kriterien**, darunter die Folgenden:

- Vertragspartei nicht identisch mit dem wirtschaftlich Berechtigten der Vermögenswerte
- Hängige Verfahren oder juristische Streitigkeiten des Kunden



- Komplexe Gruppenstrukturen des Kunden
- Benutzung von Nummernkonti
- Präsenz des Kunden in den Medien (VIP Kriterium)
- Höhe des Gesamtvermögens des Kunden

5 Kundenkategorien und Methoden zur Einteilung der Kunden

Rund zwei Drittel der Finanzintermediäre teilen ihre Kunden in zwei **Kategorien** („keine erhöhten Risiken“ – „erhöhte Risiken“) ein, was nach der GwV EBK ausreichend ist. Ein Viertel hat sich für drei Kategorien entschieden, sei es, dass eine spezielle Kategorie für PEP errichtet wurde (10% der Fälle), sei es, dass eine Kategorie für leicht erhöhte Risiken geschaffen wurde (15% der Fälle). Die übrigen Institute haben verschiedene Systeme mit 4-5 Kategorien errichtet, mit einer Spitze von 9 Kundenkategorien.

Die Unterteilung der Risikogeschäftsbeziehungen in verschiedene Unterkategorien kann sinnvoll sein, um nach unterschiedlich hohen Anforderungen an die zusätzlichen Abklärungen und das Monitoring zu unterscheiden und so Ressourcen optimal einzusetzen.

Zur Einteilung der Kunden in Risikokategorien verwenden die Banken **verschiedene Methoden**. Einige kategorisieren eine Geschäftsbeziehung aufgrund eines einzelnen Kriteriums, andere aufgrund verschieden gewichteter Kriterien („Scoring“-Methode) oder aufgrund eines „gemischten Systems“. Die von einigen Instituten verwendete „Scoring“-Methode bewertet Geschäftsbeziehungen mit Punkten. Geschäftsbeziehungen, die einen bestimmten Punktwert erreichen, gelten als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken im Sinne der EBK-Geldwäschereiverordnung. Bei den „gemischten Systemen“ werden neben primären Kriterien, welche eine zwingende Einteilung in eine Risikokategorie erfordern, sekundäre (kumulative) Kriterien verwendet, für welche die Scoring-Methode anwendbar ist. Einige Institute erlauben eine Rückstufung von Geschäftsbeziehungen von der Risikokategorie „mit erhöhten Risiken“, sofern bestimmte Voraussetzungen und eine Zustimmung der Geschäftsleitung vorliegen.

Rund 70 Prozent der Finanzintermediäre hatten per Ende 2004 automatisierte Systeme zur Einteilung der Geschäftsbeziehungen eingeführt, obwohl dies von der GwV EBK nicht zwingend verlangt wird. **Verschiedene Automatisierungsstufen** können unterschieden werden. Rund ein Drittel der Institute hat ein IT-System eingeführt, welches automatisch die Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken aufgrund vordefinierter Parameter und Eingaben der Kundenbetreuer identifiziert und kennzeichnet. Solche vollautomatisierten Systeme erleichtern die Feststellung der Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken, setzen allerdings die Entwicklung oder den Einkauf spezieller Software voraus. Andere Institute haben ihre Kundendaten in eine interne Datenbank ein-



gespiesen und nehmen die Einteilung in Risikokategorien manuell vor. Ähnliche Automatisierungsstufen bestehen bei der Suche nach PEP. So kann eine Kundendatenbank automatisch und in regelmässigen Abständen nach PEP's durchsucht werden. Über 63 Prozent der Banken verwendeten Ende 2004 solche automatisierten Systeme zur Erkennung von PEP's.

Welche Methode letztlich verwendet wird, ist unerheblich, sofern sichergestellt ist, dass sie erlaubt, Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zu erfassen und mit dieser Erfassung zwingend zusätzliche Sorgfaltspflichten, wie weitere Abklärungen und ein verstärktes Monitoring, einhergehen.

Bei Banken mit vielen Geschäftsbeziehungen oder ausschliesslich im Retailbanking tätigen Instituten ist der Prozentsatz an Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (GmeR) in der Regel niedriger. So erachten die Grossbanken, die Regionalbanken und die Raiffeisenbanken vergleichsweise weniger Geschäftsbeziehungen als mit erhöhten Risiken behaftet als die im Vermögensverwaltungsgeschäft tätigen Banken. Tendenziell ist der Anteil der GmeR bei Banken mit weniger Geschäftsbeziehungen grösser als bei Banken mit zahlreichen Geschäftsbeziehungen. Im Einzelnen zeigen sich aber grosse Abweichungen. Erheblich höhere Anteile sind nicht zwingend Ausdruck einer risikoreicheren Geschäftspolitik, sondern können auch von einem vorsichtigeren Ansatz bei der Risikoermittlung herrühren. Ziel der Risikokategorisierung ist letztlich ein optimaler Einsatz der Ressourcen zur Durchführung der zusätzlichen Abklärungen. Es soll vermieden werden, dass bei einzelnen Geschäftsbeziehungen ein unverhältnis-mässiger Aufwand getrieben wird und bei anderen nicht genügend Ressourcen für notwendige Abklärungen vorhanden sind. Mit der Schaffung weiterer Unterkategorien für Risikogeschäftsbeziehungen können die Banken die Anforderungen an zusätzliche Abklärungen und ein intensiveres Monitoring noch genauer auf die Risikobeurteilung abstimmen.

6 Kriterien zur Erkennung von Transaktionen mit erhöhten Risiken

Als Kriterien für die Erkennung von Transaktionen mit erhöhten Risiken verwenden sämtliche Institute **absolute sowie relative Schwellenwerte** gemäss der EBK-Geldwäschereiverordnung. Dabei legen die Institute absolute Schwellenwerte pro Kunde oft abhängig von den entsprechenden Kundenkategorien (Retailkunden, Geschäftskunden, Vermögensverwaltungskunden, etc.) in unterschiedlicher Höhe fest. Relative Schwellenwerte, d.h. Abweichungen von den in der gleichen Geschäftsbeziehung oder in vergleichbaren Geschäftsbeziehungen üblichen Transaktionsarten, -volumina und -frequenzen, werden in der Regel mittels automatisierter Transaktionsüberwachung angewendet. Ähnlich wie bei der Kategorisierung von Geschäftsbeziehung verwenden einige Institute auch bei der Identifizierung von Transaktionen mit erhöhten Risiken „Scoring-Systeme“. Massgeblich sind etwa Höhe der Zu- und Abflüsse von Vermögenswerten, Abweichungen gegenüber dem in der Beziehung üblichen Transaktionsmuster sowie Ein- respektive Ausgänge aus und nach Risikoländern.



7 Transaktionsüberwachungssysteme

Gemäss den von den Prüfern eingereichten Fragebögen verfügten Ende 2004 mehr als **80%** der befragten Institute über ein **informatikgestütztes Transaktionsüberwachungssystem**. Dies ist angesichts der zunehmenden Bedeutung des e-bankings besonders wichtig. Die Abgrenzung zwischen informatikgestützter und manueller Transaktionsüberwachung ist im Einzelfall schwierig. Bei einem manuellem Transaktionsüberwachungssystem, bei dem Bankmitarbeiter Listen von Transaktionen auf gewisse Kriterien, z.B. Schwellenwerte, Herkunfts- oder Zielland von Transfers, hin überprüfen, hat die Prüfgesellschaft zu prüfen, ob dieses manuelle Vorgehen und der Verzicht auf eine weitere Automatisierung angesichts der Art und des Umfangs der Geschäftstätigkeit und der zur Verfügung stehenden Ressourcen angemessen ist. Ein informatikgestütztes Transaktionsüberwachungssystem muss in der Lage sein, bei der Überprüfung von Transaktionen mehrere Parameter gleichzeitig anzuwenden.

Die Überwachung und Abklärung der Transaktionen beziehungsweise der automatisch generierten Transaktionslisten erfolgt in der Regel durch zwei voneinander getrennte Stellen. Dabei bearbeitet der Kundenbetreuer die Transaktionslisten, welche danach von der Geldwäschereifachstelle kontrolliert werden.

8 Dokumentation

Art und Umfang der Dokumentation bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken beurteilten die Prüfer meist als angemessen. Zum Teil ist jedoch die **Aussagekraft der Dokumentation** noch zu verbessern. Die Dokumentation der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen mit erhöhten Risiken sowie der zusätzlichen Abklärungen ist nur dann angemessen, wenn sie auch Dritten, wie der Prüfgesellschaft, erlaubt, den Verlauf der Geschäftsbeziehungen und Einordnung in die jeweiligen Risikokategorien nachzuvollziehen. Ein Nachvollzug der Geschäftsbeziehung und damit der Nachweis, dass angemessene Sorgfalt angewendet wurde, ist nicht möglich, wenn vorhandenes implizites Wissen nicht dokumentiert ist. Die Informationen müssen zudem rasch auffindbar sein, was abgesehen von kleinen Verhältnissen Kundendatenverwaltungssysteme erfordert.

9 Ausbildung

Die **Mitarbeiterausbildung ist sehr zufrieden stellend**. Einige Institute unterschätzen noch ihre Bedeutung und weisen in diesem Bereich Verbesserungsbedarf auf. Der risikoorientierte Ansatz setzt ein grundlegendes Verständnis der Geldwäschereirisiken sowie der schweizerischen Regulierung und deren institutsspezifischer Umsetzung voraus. Die GwV EBK verlangt daher eine regelmässige Ausbildung der Kundenbetreuerinnen und Kundenbetreuer und aller anderen betroffenen Mitarbeiterinnen und



Mitarbeiter. Das Ausbildungskonzept darf nicht auf neue Mitarbeiter beschränkt sein, sondern muss eine regelmässige Auffrischung der Kenntnisse aller betroffenen Mitarbeiter gewährleisten. Ein Selbststudium anhand interner Weisungen genügt nicht. Vielmehr sollen die anwendbare Regulierung und internen Weisungen den betroffenen Mitarbeitern anhand praktischer Übungsfälle näher gebracht werden.

10 Globale Überwachung von Rechts- und Reputationsrisiken

Rund 20% der geprüften Institute verfügen über Zweigniederlassungen und/oder Tochtergesellschaften im Ausland. Die EBK-Geldwäschereiverordnung verlangt, dass die Banken die grundlegenden Prinzipien der Verordnung gruppenweit, d.h. nicht nur im Schweizer Hauptsitz, sondern auch in den ausländischen Zweigniederlassungen und Töchtern Schweizer Banken, anwenden.

Eines dieser grundlegenden Prinzipien ist der risikoorientierte Ansatz. Risiken, d.h. Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken, können zunächst nur lokal erkannt werden. Sie müssen dann aber gruppenweit erfasst, begrenzt und überwacht werden. Dazu müssen die Banken Informationen über Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zwischen dem Hauptsitz und ausländischen Niederlassung austauschen können. Die Verordnung verlangt keine zentralen Datenbanken, sondern lediglich einen Zugang des Group Compliance Officers und internen Audits zu Daten über Geschäftsbeziehungen ausländischer Niederlassungen im Bedarfsfall. Gruppengesellschaften im Ausland sollen unverzüglich den zuständigen Organen am Hauptsitz in der Schweiz die notwendigen Informationen zur globalen Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken liefern. Ein solcher Fall liegt beispielsweise vor bei Hinweisen auf Verbindungen eines Kunden zu terroristischen Organisationen. Ist der direkte Zugang der zuständigen Organe der Gruppe zu Informationen bei ausländischen Niederlassungen auf Grund restriktiver Bestimmungen des ausländischen Rechts ausgeschlossen, ist die EBK zu informieren. Umgekehrt müssen schweizerische Niederlassungen, welche in den Konsolidierungskreis eines ausländischen Finanzintermediäres oder einer ausländischen Finanzgruppe eingeschlossen sind, den Kontrollorganen der ausländischen Mutter Zugang zu Informationen über einzelne Kunden und wirtschaftlich Berechtigte gewähren, sofern diese für die konsolidierte Überwachung der Reputationsrisiken notwendig sind. Auch hier nicht notwendig (und nicht zulässig) sind zentrale Kundendatenbanken, welche Angaben über Kunden schweizerischer Tochterbanken umfassen. Besteht im Einzelfall aber ein Bedürfnis, muss den Organen der ausländischen Mutterbank ein solcher Zugang möglich sein, da ihnen nicht verwehrt werden kann, was für die Kontrollorgane schweizerischer Finanzintermediäre bei ausländischen Niederlassungen im Rahmen eines globalen Risikomanagements als notwendig erachtet wird.

Die EBK erhielt von einzelnen Instituten Hinweise darauf, wonach aus einzelnen Jurisdiktionen Angaben zu Risikobeziehungen selbst dann nicht in die Schweiz transferiert werden dürfen, wenn es sich um die gleiche rechtliche Einheit handelt. Vielfach ist eine



wirksame globale Überwachung von Rechts- und Reputationsrisiken auch durch organisatorische Massnahmen zu erreichen, wo lokales ausländisches Recht ein **Hindernis im grenzüberschreitenden Datentransfer** bildet. In einer Jurisdiktion bereitet die Verwendung von Gesellschaften, deren Haupttätigkeit im treuhänderischen Halten von Vermögenswerten und der Führung von Konto-beziehungen bei Banken liegt, Probleme, da diese Gesellschaften die Identität des Endkunden nicht offen legen und nach lokaler Praxis den Banken auch nicht offenzulegen brauchen.

Die EBK gedenkt diese Fragen mit den Banken und den betroffenen Aufsichtsbehörden abzuklären.

11 Zahlungsaufträge ins Ausland

Das **Erfordernis, Zahlungsaufträge ins Ausland mit Angaben zum Auftraggeber zu versehen, wird von den Banken beachtet**. Diese haben ihre internen System entsprechend umgestellt. Da sich die Angaben bei Zahlungsaufträgen ins Ausland zu einer internationalen Praxis entwickelt haben, machen die wenigsten Finanzintermediäre von der Ausnahmeregelung Gebrauch. So wird zum Beispiel vereinzelt bei Daueraufträgen darauf verzichtet, die Angaben jedes Mal zu wiederholen.

12 Organisation

Alle Banken haben eine interne Geldwäschereifachstelle eingerichtet, wobei sie in den weitaus meisten Fällen den Compliance Bereich als solchen bezeichneten. Bei kleineren Instituten erweist es sich zum Teil als schwierig, eine unabhängige Stelle ausserhalb der Kundenbetreuung zu schaffen. Einige dieser Institute mandatierten für einzelne Aufgaben der Geldwäschereifachstelle externe Fachpersonen, z.B. Fachpersonen bei anderen Banken, die für schwierige Fälle beigezogen werden. Kleinere Institute nutzen auch die Möglichkeit des **Outsourcing** an eng verbundene Finanzintermediäre, insbesondere an die Mutterhäuser oder Fachpersonen der Geldwäschereibekämpfung, wie z.B. Anwälte. Es ist in allen Fällen wichtig, dass die Aufgaben der Geldwäschereifachstelle und ihr Verhältnis zur Front sowie anderen Funktionen klar umschrieben ist. Ihr kommt insbesondere bei der Risikokategorisierung eine wesentliche Kontrollfunktion zu.

In den meisten Fällen **berichten** die internen Geldwäschereifachstellen der **Geschäftsleitung** oder einzelnen Mitgliedern der Geschäftsleitung, welche den entsprechenden Bereichen vorstehen. Bei kleinen Finanzintermediäre erfolgt die Berichterstattung häufig an den Verwaltungsrat. Finanzintermediäre, die in einer Finanzgruppe eingebunden sind, erstatten häufig zusätzlich einer gruppeninternen Stelle zur Geldwäschereibekämpfung Bericht, die regional oder global für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständig ist.



13 Rolle der Prüfgesellschaften

Die Umsetzung der GwV EBK stellt nicht nur hohe Anforderungen an die Finanzintermediäre. Auch für die Prüfgesellschaften ist die Prüfung der Umsetzung der GwV EBK sehr anspruchsvoll. Sie haben den von der Bank gewählten risikoorientierten Ansatz auf seine Risikoadäquanz zu prüfen. Die Prüfer haben nicht nur die internen Prozesse auf ihre Angemessenheit zu untersuchen, sondern vielmehr auch anhand von Stichproben zu prüfen, ob die vorgenommene Risikokategorisierung adäquat und aufgrund der Dokumentation nachvollziehbar ist, und ob Art und Umfang der angewendeten Sorgfalt verhältnismässig sind. Aus Sicht der EBK zeigten sich die **Prüfgesellschaften dieser Aufgabe gewachsen**.

14 Aufwand und Kosten

Aufgrund der Ergebnisse zum finanziellen Aufwand der Institute bei der ersten Umsetzungskontrolle musste die EBK leider festhalten, dass die Ermittlung der Kosten für die Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung **wenig aussagekräftige Resultate** brachte. Aus diesen Gründen verzichtete die EBK im Rahmen der zweiten Umsetzungskontrolle, Fragen zum Kostenaufwand der Institute zu stellen. **Kostenerhebungen** vor oder nach Einführung einer neuen Regulierung bedingen eine genauere Analyse der Ausgangssituation und eine detaillierte Planung und Überwachung. Sie sind entsprechend **aufwändig und verursachen Kosten**. Auch stellen sich **schwierige methodische Fragen**. Die Kosten können je nach Stand des Geldwäschereidispositivs sowie des IT-Systems vor Inkrafttreten der Verordnung bei den Finanzinstituten sehr unterschiedlich ausfallen. Auch ist immer die Kausalität zwischen den Compliance-Kosten und der konkreten Regulierungsmassnahme zu prüfen. Die Einführung der EBK-Geldwäschereiverordnung bot z.B. eine gute Gelegenheit, ein informatikgestütztes Customer Relationship Management (CRM) einzuführen, falls die Bank noch kein solches besass. Auch konnten aufgrund besserer Kundenprofile Dienstleistungen verbessert werden und Synergiepotenziale genutzt werden (Vermeidung von Doppelspurigkeiten bei der Kundenprüfung).

15 Massnahmen und Follow-up

Bei praktisch allen Finanzintermediären bewerten die Prüfgesellschaften die Umsetzung als angemessen und geben bei einigen Empfehlungen für Verbesserungen. Bei einzelnen Instituten zeigte die Prüfung per Ende 2004 immer noch gravierendere Mängel. Betroffen sind nur rund 0,1 Prozent aller am 31. Juli 2004 bestehenden Geschäftsbeziehungen, weshalb die Probleme mit Blick auf die Risiken gering sind. Insbesondere wurden folgende Mängel beanstandet:

- Zu restriktive Risikodefinitionen



- Unangemessene Kalibrierung der automatischen Transaktionsüberwachung
- Ungenügendes Ausbildungskonzept
- Nicht nachvollziehbare Dokumentation der Geschäftsbeziehungen
- Noch nicht abgeschlossene zusätzliche Abklärungen
- Mängel im Kontrollsystem mit unklaren Verantwortlichkeiten und Reporting-Pflichten

Die EBK entschied in diesen Fällen im **Einzelfall**, welche **Massnahmen** ergriffen werden mussten und ordnete gegebenenfalls **zusätzliche Prüfungen** an. In der Zwischenzeit ist ein guter Teil der Mängel bereits bereinigt worden.

16 Fazit

Die **Ergebnisse** der Auswertung sind aus Sicht der EBK **positiv**. Der **risikoorientierte Ansatz erlaubt einen optimalen Einsatz von Ressourcen** zu Compliance-Zwecken. Die Banken übernehmen weitgehend die Vorgaben zur Risikodefinition der EBK-Geldwäschereiverordnung. Damit wird ein vergleichbarer Umsetzungsstand erreicht. Sie nutzen zudem die Möglichkeit, **differenzierte Kriterien** zu wählen, um den risikoorientierten Ansatz den Besonderheiten ihrer Geschäftstätigkeit anzupassen. Weitere aufsichtsrechtliche Vorgaben zur Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes erscheinen aus diesem Grund jedenfalls zur Zeit nicht sinnvoll. Grundsätzlich möchte die EBK aber auch in Zukunft bewusst davon absehen, Sonderregeln für einzelne Kundenkategorien oder Geschäftsbereiche zu erlassen, auch wenn dies vielfach im Ausland der Fall ist. Jede **Sonderregelung** ist geeignet, die **Glaubwürdigkeit allgemeiner Prinzipien und die Kohärenz der Regulierung zu gefährden**. Eine wirksame und glaubwürdige Geldwäschereibekämpfung misst sich sinnvollerweise nicht in erster Linie an der wörtlichen Übernahme internationaler Texte in interne Regulierung. Entscheidend ist nicht die Form, sondern die Substanz und die glaubwürdige aber auch tragbare Umsetzung. Anpassungen einzelner Punkte der geltenden Regulierung könnten sich aber allenfalls aufgrund einer sorgfältigen Analyse **internationaler Entwicklungen** als nötig erweisen.