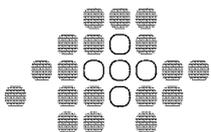


# Jahresbericht 2002

Kontrollstelle für die Bekämpfung  
der Geldwäscherei







Kontrollstelle für die  
Bekämpfung der Geldwäscherei  
Christoffelgasse 5  
3003 Bern

[info@gwg.admin.ch](mailto:info@gwg.admin.ch)

[www.gwg.admin.ch](http://www.gwg.admin.ch)

Dina Balleyguier  
Leiterin

Judith Schmidt  
Stv. Leiterin

Olivier Schaller  
Leiter Marktaufsicht bis 31.1.03

Reinhard Moeri  
Leiter Marktaufsicht ab 1.5.03

Philippe Fleury  
Leiter Direkt unterstellte Finanzintermediäre

Stephan Stadler  
Leiter SRO

Philippe Jurt  
Leiter Revision





**Inhaltsverzeichnis**

**Inhaltsverzeichnis** ..... 1  
**Abkürzungsverzeichnis**..... 3  
**Zusammenfassung** ..... 4  
    Rechtliche Grundlagen ..... 4  
    Selbstregulierungsorganisationen ..... 4  
    Direkt unterstellte Finanzintermediäre ..... 4  
    Marktaufsicht ..... 5  
    Revision ..... 5  
    Internationales ..... 6  
    Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle ..... 6  
**1 Einleitung** ..... 7  
**2 Rechtliche Grundlagen** ..... 8  
    2.1 Verordnung der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor ..... 8  
    2.2 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle 8  
        2.2.1 Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre ..... 8  
            2.2.1.1 Nachidentifizierung von bestehenden Kundenbeziehungen ..... 8  
            2.2.1.2 Delegation der Identifizierung 9  
            2.2.1.3 Sorgfaltspflichten beim Geldtransfer ins Ausland ..... 9  
        2.2.2 Unterstellungsfragen ..... 10  
            2.2.2.1 Sitzgesellschaften ..... 10  
            2.2.2.2 Unterstellungspflicht von Angestellten eines Finanzintermediärs ..... 10  
            2.2.2.3 Transport von Wertsachen... 11  
            2.2.2.4 Rohwarenhändler ..... 11  
        2.2.3 Gebührenpraxis der Kontrollstelle 12  
        2.2.4 Veröffentlichung der Finanzintermediäre auf der Website der Kontrollstelle ..... 12  
**3 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen** ..... 14  
    3.1 Besprechung der Jahresberichte 2000 und 2001 ..... 14  
        3.1.1 Einheitliche Revisionszyklen bei allen SRO ..... 14  
        3.1.2 Unabhängigkeit der SRO-Organen 14  
    3.2 Revision der SRO ..... 15  
        3.2.1 Aufnahmeverfahren ..... 15  
        3.2.2 Ausbildung der Finanzintermediäre und der Revisionsstellen .... 15  
    3.3 Sanktionsverfahren der SRO gegen Finanzintermediäre, die ihre Sorgfaltspflichten verletzen ..... 16  
    3.4 Informationsaustausch mit den SRO . 16  
    3.5 Benchmarking SRO ..... 16  
    3.6 Koordinationskonferenz ..... 17  
    3.7 Teilnahme am Forum SRO ..... 17

**4 Direkt unterstellte Finanzintermediäre** 18  
    4.1 Befristete Task Force zum Abbau der hängigen Bewilligungsgesuche ..... 18  
    4.2 Bewilligungsverfahren ..... 18  
        4.2.1 Bestandesaufnahme ..... 18  
        4.2.2 Bearbeitung und Erledigung der Gesuche ..... 18  
        4.2.3 Verfeinerung des Verfahrens und der Praxis der Kontrollstelle ..... 19  
    4.3 Abweisung von Bewilligungsgesuchen ..... 19  
**5 Marktaufsicht**..... 21  
    5.1 Untersuchungen bei Finanzintermediären ..... 21  
    5.2 Massnahmen gegen illegal tätige Finanzintermediäre ..... 21  
    5.3 Aufschiebende Wirkung von Liquidationsverfügungen ..... 22  
**6 Revision** ..... 23  
    6.1 Revisionskonzept der Kontrollstelle ... 23  
        6.1.1 Revision der SRO ..... 23  
        6.1.2 Revision der direkt unterstellten Finanzintermediäre ..... 23  
            6.1.2.1 Revision im Bewilligungsverfahren ..... 23  
            6.1.2.2 Ordentliche jährliche Revision ..... 23  
            6.1.2.3 Rundschreiben REV I/02 ..... 23  
        6.1.3 Revision im Rahmen der Marktaufsicht ..... 24  
    6.2 Informationsschreiben REV I/02 betreffend den Inhalt des Revisionsberichts ..... 24  
    6.3 Akkreditierung von GwG-Revisionsstellen ..... 24  
    6.4 Ausbildung der GwG-Revisoren ..... 25  
**7 Koordination mit anderen Bundesbehörden** ..... 26  
    7.1 Behördenkoordination ..... 26  
    7.2 Zusammenarbeit mit der Eidg. Bankenkommision ..... 26  
    7.3 Zusammenarbeit mit der MROS und den Strafuntersuchungsbehörden ..... 26  
    7.4 Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren anderer Bundesbehörden .. 27  
        7.4.1 Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes ..... 27  
        7.4.2 Geldwäscherei-Verordnung der Eidg. Bankenkommision ..... 27  
        7.4.3 Rundschreiben der Eidg. Bankenkommision zur öffentlichen Werbung im Sinne der Anlagengesetzgebung ..... 28  
**8 Internationales** ..... 29  
    8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering ..... 29  
        8.1.1 Revision der 40 Empfehlungen ..... 29  
        8.1.2 Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ..... 29



8.2	Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung .....	30
8.3	Financial Sector Assessment Program des Internationalen Währungsfonds .....	30
<b>9</b>	<b>Öffentlichkeitsarbeit.....</b>	<b>31</b>
9.1	Neue Website der Kontrollstelle.....	31
9.2	Medienveranstaltung der mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten Bundesbehörden .....	31
9.3	Referententätigkeit der Kontrollstelle .	31
<b>10</b>	<b>Interna.....</b>	<b>32</b>
10.1	Umsetzung der neuen Strukturen .....	32
10.2	Leitbild .....	32
10.3	Ausbildung der Mitarbeitenden .....	32
10.4	Prozessdesign der Kontrollstelle .....	32
<b>11</b>	<b>Statistik.....</b>	<b>33</b>
11.1	Kontrollstelle.....	33
11.1.1	Verfügungen .....	33
11.1.2	Strafanzeigen .....	33
11.1.3	Revisionen .....	33
11.1.4	Unterstellte Institute und Unternehmen.....	33
11.1.5	Beschwerden.....	33
11.2	SRO.....	33
11.2.1	Angeschlossene Finanzintermediäre.....	33
11.2.2	Sanktionen.....	33

**Abkürzungsverzeichnis**

---	Verordnung vom 25. November 1998 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (SR 955.033.2)
<b>DSG</b>	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
<b>FATF</b>	Financial Action Task Force on Money Laundering
<b>GwG</b>	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)
<b>GwG-GebV</b>	Verordnung vom 16. März 1998 über die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Gebührenverordnung zum Geldwäschereigesetz; SR 955.22)
<b>MROS</b>	Meldestelle für Geldwäscherei gemäss Art 23 GwG (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
<b>OR</b>	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)
<b>RegV-GwG</b>	Verordnung vom 20 August 1998 über das Register der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (SR 955.18)
<b>SRO</b>	Anerkannte Selbstregulierungsorganisation(en) nach Art. 24 GwG
<b>VB-GwG</b>	Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei vom 20. August 2002 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor (SR 955.20)
<b>VwVG</b>	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)



## Zusammenfassung

### **Rechtliche Grundlagen**

Als Aufsichtsbehörde über die Finanzintermediäre des Nichtbankensektors konkretisierte die Kontrollstelle im Jahr 2002 das Geldwäschereigesetz für diesen Sektor weiter. Ein wesentliches Etappenziel wurde dabei mit dem Erlass der Verordnung der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor, die nichtberufsmässige von berufsmässigen Tätigkeiten abgrenzt, erreicht. Nur letztere sind dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Alternative, klar überprüfbare Kriterien regeln nun die Abgrenzung eindeutig.

Durch Grundsatzentscheide klärte die Kontrollstelle eine Reihe offener Unterstellungsfragen betreffend Organe von Sitzgesellschaften und ähnliche Vehikel, Rohwarenhandel, insbesondere Eigenhandel mit Rohwaren, Transport von Wertsachen sowie die Unterstellungspflicht von Angestellten eines Finanzintermediärs.

Die Kontrollstelle befasste sich auch mit offenen Auslegungsfragen wie der Pflicht zur Nachidentifizierung bestehender Kundenbeziehungen, der Delegation der Identifizierungshandlungen an Dritte, insbesondere beim Leasinggeschäft, und den Sorgfaltspflichten beim Geldtransfer ins Ausland.

Um die Transparenz bezüglich SRO-Anschluss oder Bewilligung der Finanzintermediäre durch die Kontrollstelle zu erhöhen und damit die illegale Finanzintermediation zu erschweren, hat die Kontrollstelle beschlossen, die Namen der angeschlossenen und der bewilligten Finanzintermediäre auf dem Internet mittels einer Suchmaschine zugänglich zu machen. Die entsprechenden Vorkehrungen sind in Vorbereitung. Die Kontrollstelle lehnte in Pilotverfahren einige der zahlreichen Gesuche um Sperrung der Daten mittels Verfügung ab. Über eingegangene Beschwerden gegen diese Verfügungen wird die Eidgenössische Datenschutzkommission zu befinden haben.

Im Laufe des Jahres 2002 hat die Kontrollstelle ihre Gebührenpraxis angepasst. Für die Auskunftserteilung über das Bestehen eines SRO-Anschlusses eines Finanzintermediärs oder der direkten Unterstellung unter die Kontrollstelle und für Datenbankmutationen verzichtet sie neu auf das Erheben von Gebühren.

### **Selbstregulierungsorganisationen**

Die Zusammenarbeit zwischen der Kontrollstelle und den SRO wurde im Jahr 2002 weiter vertieft. Die Kontrollstelle analysierte die Jahresberichte 2000 und 2001 der SRO. Zur Behebung aufgedeckter Mängel vereinbarte sie mit den betroffenen SRO das Einleiten korrigierender Massnahmen. Zudem wurden 2002 alle SRO erstmals einer Revision unterzogen. Bei allen SRO wurden die Aufnahmeverfahren und die Ausbildung der angeschlossenen Finanzintermediäre geprüft. Bei jeder SRO wurde zudem ein weiterer, individuell bestimmter Themenkreis näher geprüft. Die Prüfergebnisse waren überwiegend positiv.

Neuerdings verlangt die Kontrollstelle, dass alle SRO ihre Mitglieder künftig jährlich revidieren sollen. Die meisten SRO werden dieses Ziel bereits ab dem Geschäftsjahr 2003 erreicht haben.

Um der Unabhängigkeit der Selbstregulierung willen, wirkt die Kontrollstelle auf eine paritätische Besetzung von Organen mit Berufsangehörigen und Aussenstehenden, die mit der Materie eingehend vertraut sind, hin. Zudem verlangt sie von Mitgliedern der Organe die Unterzeichnung einer Unabhängigkeitserklärung, die Ausstandsregeln festlegt.

Die Kontrollstelle kam zum Schluss, dass die Weiterleitung von Informationen über angeschlossene Mitglieder an die betreffende SRO zulässig ist, soweit diese Informationen für die SRO zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufsichtsaufgabe unentbehrlich sind.

Um ihren Aufsichtsaufgaben über die SRO besser nachkommen zu können und eine sachgerechte Harmonisierung der Standards zu erleichtern, erarbeitete die Kontrollstelle im Jahr 2002 die Datenbank „Benchmarking SRO“, welche die Hauptcharakteristika der SRO auflistet und damit einen schnellen Überblick über Abweichungen unter den SRO erlaubt.

Die Kontrollstelle und die SRO hatten Gelegenheit, ihre Zusammenarbeit anlässlich der Koordinationskonferenz der Kontrollstelle, die sich mit strafrechtlichen Themen der Geldwäscherei befasste und der quartalsmässigen Sitzungen des Forums SRO, an denen die Kontrollstelle regelmässig teilnimmt, zu vertiefen.

### **Direkt unterstellte Finanzintermediäre**

Das Jahr 2002 brachte die erhofften Fortschritte bezüglich der Regularisierung der direkt un-



terstellten Finanzintermediäre. Die zeitlich befristete Task Force, welche die Kontrollstelle seit Mai 2001 bei der Bearbeitung der Bewilligungsgesuche, der Abschreibungsverfügungen infolge Rückzugs und bei der Dossieraufbereitung unterstützte, konnte auf Ende August 2002 aufgelöst werden, da sie ihren Zweck weitgehend erfüllt hatte.

Die Kontrollstelle verbesserte ihre Arbeitsinstrumente und erstellte eine Datenbank, um Stand und Fortschritt der Dossiers zu kontrollieren und deren Behandlung zu beschleunigen. Sie führte mit mehr als hundert Geschuchstellern Bewilligungsgespräche. Suspensierte Dossiers wurden reaktiviert, erste Revisionen bei Geschuchstellern durchgeführt und Rückzüge durch Abschreibungsverfügungen erledigt. Die Kontrollstelle erarbeitete einen Fragebogen zur Eruiierung der Geschuchsteller, deren Finanzintermediation als nicht berufsmässig zu qualifizieren ist. Die Tätigkeiten der Finanzintermediation im Nichtbankensektor wurden zudem kategorisiert. Insgesamt bearbeitete die Kontrollstelle über 900 Dossiers und erliess mehr als 700 Verfügungen. Bis auf wenige Spezialfälle konnten alle Bewilligungsgesuche der Jahre 2000 und 2001 erledigt werden.

Die Kontrollstelle wies das Gesuch einer Geschuchstellerin, die vor der Gesuchseinreichung bereits achtzehn Monate ohne Bewilligung und ohne SRO-Anschluss, also illegal tätig war und die Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz nur mangelhaft erfüllte, ohne Nachbesserungsmöglichkeit ab und setzte die Gesellschaft in Liquidation. Die Beschwerde der Gesellschaft ist noch hängig.

Ähnlich erging es einer Einzelfirma, die zwar rechtzeitig ein Bewilligungsgesuch eingereicht hatte, aber die Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz nicht einhielt und deren Firmeninhaber keine Gewähr für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten bot. Ihr Bewilligungsgesuch wurde abgelehnt und die Tätigkeit als Finanzintermediärin musste gemäss Verfügung der Kontrollstelle eingestellt werden.

### **Marktaufsicht**

Die Marktaufsicht wurde im Laufe des Jahres aufgenommen und erzielte erste Resultate. Die Kontrollstelle entwickelte ihre Vorgehensweise bei Marktaufsichtsfällen und sammelte erste Erfahrungen damit. Bei Verdacht auf eine Finanzintermediationstätigkeit ohne SRO-Anschluss und ohne Bewilligung der Kontrollstelle eröffnete sie gegen die verdächtige Per-

son oder Gesellschaft eine Untersuchung. Dabei liess sie dem vermuteten Finanzintermediär vorerst einen Fragebogen zukommen, welcher der Kontrollstelle ausgefüllt und mit bestimmten Geschäftsunterlagen zurückzusenden war. In gewissen Fällen nahm die Kontrollstelle eine Revision vor Ort vor. Wenn keine Gesetzesverletzung festgestellt wurde, stellte die Kontrollstelle das Verfahren ein, andernfalls traf sie Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes. Der Finanzintermediär konnte sich vorgängig zu den ins Auge gefassten Massnahmen äussern. Wenn es sich um eine unterstellte Tätigkeit handelte und die Bewilligungsvoraussetzungen gegeben waren, wurde eine Bewilligung erteilt oder der Finanzintermediär zu einem SRO-Anschluss verpflichtet. Falls er illegal tätig war, wurde der Finanzintermediär aber in solchen Fällen trotzdem wegen Geschäftsführung ohne Bewilligung beim Eidg. Finanzdepartement angezeigt. Wenn es sich um eine unterstellte Tätigkeit handelte, aber die Bewilligungsvoraussetzungen nicht gegeben waren, wurden Massnahmen ergriffen, um die Tätigkeit zu unterbinden. Solche Massnahmen können bis zur Liquidation der Firma gehen, wie aus den beschriebenen Fällen hervorgeht.

Die in mehreren Fällen von der Kontrollstelle angeordnete sofortige Vollstreckung der Liquidation und der Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde, wurde in einem Beschwerdeentscheid des Eidg. Finanzdepartements nicht voll geschützt, weil das gesetzliche Beschwerderecht in seiner Auswirkung eingeschränkt würde, wenn der von der Liquidation betroffene Finanzintermediär zum Zeitpunkt der allfälligen Aufhebung der Liquidationsverfügung durch die Beschwerdeinstanz bereits liquidiert wäre. Gutgeheissen wurde dagegen der Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde gegen die in der Liquidationsverfügung angeordneten vorsorglichen Massnahmen, die zur sofortigen Unterbindung der weiteren illegalen Tätigkeit verhängt wurden.

### **Revision**

Die Revisionstätigkeit der Kontrollstelle konnte im Jahr 2002 stark ausgebaut und auf die Soll-Stufe gebracht werden. Die Kontrollstelle führte Revisionen auf verschiedenen Ebenen durch. Mittels Revisionen in Bewilligungsverfahren von der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediären überprüfte sie die Umsetzung der Pflichten des Geldwäschereigesetzes, namentlich die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und das Bestehen der nötigen organisatori-



schen Massnahmen. Die 38 Revisionen dieses Typs ergaben in den meisten Fällen positive Resultate, so dass die Bewilligungen erteilt werden konnten.

Andere Revisionen standen im Zusammenhang mit der Marktaufsicht und waren nötig, um festzustellen, ob eine illegale Tätigkeit vorlag. In einer Mehrzahl der 39 Revisionen dieses Typs, die im Jahr 2002 durchgeführt wurden, konnte keine Verletzung des Geldwäschereigesetzes festgestellt werden. In den anderen Fällen wurde die Einstellung der Tätigkeit, teilweise verbunden mit der Liquidation des Finanzintermediärs, durchgesetzt.

Weitere Revisionen der Kontrollstelle standen im Zusammenhang mit ihrer Aufsichtstätigkeit über die SRO.

Die ordentliche jährliche Revision der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre übertrug die Kontrollstelle an externe, aber bei ihr akkreditierte Revisionsstellen. Sie wird diese Finanzintermediäre allerdings periodisch selber revidieren, um sie genügend zu kennen. Anfangs 2002 wurden in einem ersten Akkreditierungsverfahren 84 Revisionsstellen akkreditiert. Durch ein neues, zeitlich nicht limitiertes Verfahren, können sich weitere Revisionsstellen akkreditieren lassen. Für akkreditierten GwG-Revisoren organisierte die Kontrollstelle einen Ausbildungskurs in den drei Amtssprachen. Sie wird die Tätigkeit der externen GwG-Revisionsstellen, die mit den ersten jährlichen Revisionen ab 2003 zum Tragen kommen wird, beaufsichtigen. Um ein ausgeglichenes Qualitätsniveau und eine Standardisierung der externen GwG-Revisionen zu erreichen und das Erstellen vergleichbarer Unterlagen über durchgeführte Revisionen sicherzustellen, hat die Kontrollstelle im Jahr 2002 Arbeitspapiere für die Durchführung der GwG-Revisionen erstellt und später anhand erster Erfahrungen überarbeitet. Das Prüfkonzept und die Arbeitspapiere wurden in einem Rundschreiben publiziert, das unter anderem den Aufgabenbereich der GwG-Revisoren von der Mandatsannahme bis zur Berichterstattung definiert. Ein zusätzliches Informationsschreiben definierte den Mindestinhalt der Revisionsberichte.

### **Internationales**

Als eine der Aufsichtsbehörden des Geldwäschereigesetzes ist die Kontrollstelle in der schweizerischen Delegation bei der FATF vertreten und nimmt regelmässig an den Arbeiten dieses Gremiums teil. Im Jahr 2002 wurden die Revisionsarbeiten bezüglich der 40 Empfeh-

lungen zur Geldwäschereibekämpfung stark vorangetrieben sowie Abklärungen zur Umsetzung der Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die nach dem 11. September 2001 erlassen worden waren, gemacht und Präzisierungen dazu erarbeitet.

Im Rahmen der schweizerischen Unterstützung von internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, übermittelte die Kontrollstelle den SRO und den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären eine Anzahl Listen mit Namen von Personen und Organisationen, die in die Terrorismusfinanzierung verwickelt sein sollen, und gab die nötigen Anweisungen, was vorzukehren sei. Es ging dabei um Sperr- und Meldepflichten bzw. um erhöhte Sorgfaltspflichten.

### **Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle**

Im Jahr 2002 arbeitete die Kontrollstelle aktiv im Koordinationsgremium der mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten Bundesbehörden mit. Das Gremium organisierte eine Medienveranstaltung zur schweizerischen Geldwäschereibekämpfung und publizierte eine Broschüre zu diesem Thema.

Im Rahmen von Vorbereitungsarbeiten zu Rechtssetzungs- und ähnlichen Erlassen anderer Behörden in Materien, welche die Kontrollstelle betreffen, nimmt diese immer wieder Stellung zu relevanten Fragen. Im Jahr 2002 betraf dies insbesondere die Geldwäschereiverordnung der Bankenkommission, die Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes und das Rundschreiben der Bankenkommission zur öffentlichen Werbung im Sinne der Anlagefondsgesetzgebung.

Die im Jahr 2001 beschlossenen neuen Strukturen der Kontrollstelle wurden im Jahr 2002 fertig umgesetzt und das neue Personal in geeigneter Weise geschult. Zudem schaltete die Kontrollstelle eine umfassende, eigene Website auf, die Einblick in die Arbeit und die Organisation, aber auch in die gesetzlichen Grundlagen und die Entscheide der Kontrollstelle gibt. Die Teilnahme an Seminaren und Konferenzen von SRO, Hochschulen und privaten Organisatoren diente der Kontrollstelle ebenfalls dazu, über ihre Arbeit und Praxis zu orientieren.



## 1 Einleitung

Die Kontrollstelle ist die Aufsichtsbehörde über den Nichtbankensektor. Dem Geldwäschereigesetz und somit einer Aufsicht unterstellt, sind insbesondere alle Finanzintermediäre dieses Sektors, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. Diese Finanzintermediäre können sich entweder einer SRO anschliessen, welche von der Kontrollstelle anerkannt ist und durch sie beaufsichtigt wird, oder sich der direkten Aufsicht der Kontrollstelle unterstellen. Im Gegensatz zu den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, welche die ihnen unterstellten Institute vollumfänglich überwachen, beschränkt sich die Aufsicht der Kontrollstelle auf die Einhaltung der Pflichten, welche im Geldwäschereigesetz festgehalten sind.

Die mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten politischen Instanzen messen der Informationstätigkeit der Kontrollstelle zu Recht einen grossen Stellenwert bei (vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 29. Juni 2001 über Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes und Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Januar 2002). Um dem Wunsch einer umfassenden, regelmässigen und transparenten Information über die Tätigkeit der Kontrollstelle Rechnung zu tragen, veröffentlicht die Kontrollstelle den vorliegenden Jahresbericht.



## 2 Rechtliche Grundlagen

### 2.1 Verordnung der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor

Im Nichtbankensektor findet das Geldwäschereigesetz nach seinem Wortlaut ausschliesslich auf Finanzintermediäre Anwendung, die ihre Tätigkeit „berufsmässig“ ausüben. Tätigkeiten von untergeordneter Bedeutung, sogenannte Bagatellfälle, sollen nach dem Willen des Gesetzgebers dagegen nicht unter das Geldwäschereigesetz fallen. Der Gesetzgeber hat es jedoch der Kontrollstelle überlassen, die genaue Abgrenzung zwischen berufsmässigen und nichtberufsmässigen Tätigkeiten festzulegen.

Im Spätherbst 2001 wurde eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz der Leiterin der Kontrollstelle beauftragt, eine verbindliche Auslegung des Begriffs der Berufsmässigkeit vorzunehmen. In der Arbeitsgruppe waren auch die MROS, Delegierte von zwei SRO sowie ein externer Rechtsberater vertreten. Nach Durchführung einer breiten Vernehmlassung trat die aufgrund der Vorschläge dieser Arbeitsgruppe entwickelte Verordnung am 15. September 2002 in Kraft.

Die Verordnung präzisiert anhand von verschiedenen, klar überprüfbaren Kriterien, unter welchen Voraussetzungen eine berufsmässige Finanzintermediation im Sinne des Geldwäschereigesetzes gegeben ist. Für die Beurteilung, ob ein Finanzintermediär seine Tätigkeit berufsmässig ausübt, ist insbesondere die Höhe des erzielten Erlöses massgebend. Die gewählte Schwelle von CHF 20'000.- mag auf den ersten Blick als relativ tief erscheinen. Der Gesetzgeber wollte jedoch nicht nur Haupt-, sondern auch Nebenerwerbstätigkeiten erfassen, wie die Botschaft zum Geldwäschereigesetz unmissverständlich festhält. Der festgesetzte Betrag entspricht im Übrigen auch in etwa dem Grenzbetrag, ab dem Arbeitnehmer der obligatorischen Versicherung in der beruflichen Vorsorge unterstehen.

Neben dem Erlös legt die Verordnung weitere, alternative Kriterien fest, die zur Qualifikation einer Tätigkeit als berufsmässig führen können. Zwei dieser zusätzlichen Kriterien sind ausschliesslich auf dauernde Geschäftsbeziehungen anwendbar. Berufsmässig handelt somit auch, wer in einem Kalenderjahr dauernde Ge-

schäftsbeziehungen mit mehr als zehn Vertragsparteien aufnimmt oder unterhält oder Verfügungsmacht über fremde Vermögenswerte hat, die zu einem beliebigen Zeitpunkt CHF 5 Millionen überschreiten.

Unabhängig davon, ob eine Geschäftsbeziehung dauernd oder bloss einmalig ist, handelt schliesslich berufsmässig, wer Transaktionen durchführt, deren Gesamtvolumen CHF 2 Millionen im Kalenderjahr überschreitet. Als Transaktion ist grundsätzlich jede Form der Umwandlung von Vermögenswerten und jede Übertragung von Vermögenswerten zu verstehen.

Die Verordnung regelt zudem eigentliche Spezialfälle. Hervorzuheben ist eine Sonderregel in Bezug auf die Finanzintermediation für nahestehende Personen, die sicherstellen will, dass die Vermögensverwaltung zum Beispiel für einen betagten Elternteil ohne Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz grundsätzlich möglich bleibt.

### 2.2 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle

#### 2.2.1 Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre

##### 2.2.1.1 Nachidentifizierung von bestehenden Kundenbeziehungen

Im Zusammenhang mit der Nachidentifizierung von Altmandaten wurde aufgrund eines Entscheides der Kontrollstelle folgende Regelung bei den SRO umgesetzt: Bei Geschäftsbeziehungen, die vor dem 1. April 2000 aufgenommen worden sind, hat der Finanzintermediär eine Nachidentifizierung durchzuführen. Die formelle Nachidentifizierung unter Beizug von Identifikationsdokumenten hat dann nicht innerhalb einer festgelegten Frist zu erfolgen, wenn eine materielle Identifizierung stattgefunden hat und wenn im konkreten Fall der Geschäftspartner dem Finanzintermediär bekannt ist. In diesen Fällen muss die formelle Identifizierung beim nächsten Kundenkontakt erfolgen.

Die Kontrollstelle hat eine besondere Regelung für den Finanzintermediär Post getroffen, die eine Nachidentifizierung der Altmandate im Rahmen des Massengeschäftes der Postfinance ermöglichte. Bis im März 2002 hatte die



Post bereits ca. 75 % all ihrer Kunden formell nachidentifiziert. In Bezug auf die 25 % verbleibenden Kunden verpflichtete sich die Post, bis Ende 2002 die Kundenbeziehungen mit allen Geschäftskunden Ausland, den Geschäftskunden Inland mit einem durchschnittlichen monatlichen Transaktionsvolumen über CHF 1 Million und den Privatkunden In- und Ausland mit durchschnittlichen monatlichen Transaktionsvolumen über CHF 25'000.- zwingend nachzuidentifizieren. Konnte die Nachidentifizierung mangels Kooperation der Vertragspartner nicht vorgenommen werden, mussten diese Kundenbeziehungen bei begründetem Geldwäschereiverdacht nach Art. 9 GwG gemeldet oder die Konten – unter Wahrung des paper trails – aufgelöst werden. Bei den übrigen Kundenbeziehungen ist die Nachidentifizierung bei erster Gelegenheit durchzuführen.

#### 2.2.1.2 Delegation der Identifizierung

Die Möglichkeit der Übertragung der Identifizierungshandlungen ist in Art. 16 der Verordnung der Kontrollstelle über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre geregelt. Diese Bestimmung lässt die Übertragung der Identifizierung der Vertragspartei nur unter Finanzintermediären zu, die im Rahmen des gleichen Geschäftes für die gleiche Partei Leistungen erbringen. Die Möglichkeit der Übertragung der Identifizierungspflicht auf Dritte, die keine Finanzintermediäre sind, wird nicht erwähnt. In Bezug auf die Modalitäten der Delegation ist vorgesehen, dass der die Identifizierung vornehmende Finanzintermediär Kopien der Unterlagen, die zur Identifizierung gedient haben, erstellt und den anderen betroffenen Finanzintermediären übermittelt. Auch hat der delegierte Finanzintermediär zu bestätigen, dass die übergebenen Kopien den Originalunterlagen entsprechen.

Die Kontrollstelle hat festgestellt, dass besonders im Leasinggeschäft sowohl ihr direkt unterstellte als auch einer SRO angeschlossene Finanzintermediäre das Bedürfnis haben, die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten durch Dritte, etwa die in direktem Kontakt mit den Kunden stehenden Lieferanten, vornehmen zu lassen. Im Sinne einer zweckmässigen Lösung, die zugleich den internationalen Vorgaben der Bankenaufsicht und den zivilrechtlichen Grundsätzen zur gehörigen Auswahl, Instruktion und Überwachung von Hilfspersonen gemäss Art. 101 OR entspricht, hat die Kontrollstelle deshalb entschieden, dass Dritte die Identifizierung der Vertragspartei sowie die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten vornehmen dürfen,

selbst wenn sie nicht Finanzintermediäre sind, wenn nachstehende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- a) Zwischen dem Dritten und dem Finanzintermediär ist eine vertragliche Regelung über die Einhaltung der Bedingungen für die Identifizierung der Vertragspartei und für die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten zu treffen (*cura in eligendo*).
- b) Die Richtlinien des Dritten zur Identifizierung der Vertragspartei und zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten müssen mit denjenigen des Finanzintermediärs übereinstimmen (*cura in instruendo*).
- c) Der Finanzintermediär muss das Vorgehen des Dritten zur Identifizierung der Vertragspartei und zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten überprüfen, bzw. die Einhaltung der Vorschriften durch den Dritten muss von der GwG-Revisionsstelle im Rahmen der jährlichen GwG-Revision überprüft werden können (*cura in custodiendo*).
- d) Dokumente und Angaben, die dem Dritten zur Identifizierung der Vertragspartei und zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten gedient haben, sind unmittelbar dem Finanzintermediär zu übermitteln. Dabei genügt es, wenn der Dritte die Identifizierungsakten kopiert und bescheinigt, dass die übermittelten Kopien mit den Originalen übereinstimmen.
- e) Die Verantwortung für eine vollumfängliche Erfüllung der Sorgfaltspflichten obliegt weiterhin dem Finanzintermediär.

#### 2.2.1.3 Sorgfaltspflichten beim Geldtransfer ins Ausland

Die Finanzdienstleistung „Money Transfer“ ermöglicht es natürlichen oder juristischen Personen, rasch und einfach Geld zu senden bzw. zu empfangen, ohne dass eine Kontobeziehung bestehen muss. „Money Transfer“ birgt aber auch Risiken, denn die Überweisungen werden nicht über ein bestehendes Konto abgewickelt. Dies hat zur Folge, dass keine weiteren Beziehungen des Kunden zum Finanzintermediär bestehen. Es fehlt damit grundsätzlich auch an den Unterlagen, die es ermöglichen, die Herkunft und den weiteren Weg der Vermögenswerte zu rekonstruieren, insbesondere wenn das Geld ins Ausland überwiesen wird.

Nachdem der „Money Transfer“ auch in Zusammenhang mit den Attentaten vom 11. September 2001 und der Terrorismusfinanzierung gebracht worden war, verabschiedete die FATF



im Oktober 2001 die Spezialempfehlung VII, welche vorsieht, dass Geldtransfers ausführliche Informationen über den absendenden Kunden enthalten müssen (vgl. hiernach Ziff. 8.1.2).

Infolge der Empfehlungen der FATF hat die Kontrollstelle alle SRO gebeten, die bei ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre zu erheben, welche diese Dienstleistung anbieten. Anschliessend sollen die Sorgfaltspflichten für diese Geschäfte einheitlich, auf gesamtschweizerischer Ebene konkretisiert werden, um Wettbewerbsverzerrungen unter den einzelnen Anbietern zu verhindern. Angestrebt wird dabei eine generelle Pflicht zur Identifikation der Vertragspartei, unabhängig von der Höhe des zu überweisenden Betrags, sowie eine einheitliche Regelung der Geldüberweisungen in sogenannte nicht-kooperative Länder oder durch Angehörige dieser Staaten, deren Regelungen keine Gewähr für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bieten.

Mit den zwei wichtigsten Anbietern dieser Dienstleistung konnte bereits eine entsprechende Regelung vereinbart werden.

## 2.2.2 Unterstellungsfragen

### 2.2.2.1 Sitzgesellschaften

In mehreren internationalen Berichten wird auf die Gefahr hingewiesen, dass sogenannte *corporate vehicles* zu Geldwäschereizwecken missbraucht werden können. Das Hauptproblem dieser Strukturen liegt dabei in ihrer fehlenden Transparenz, die es für die Behörden wie für die betroffenen Finanzintermediäre sehr schwierig macht zu erfahren, wer eine Sitzgesellschaft kontrolliert und beherrscht.

Aufgrund der Geldwäschereigefahr, die mit dem Einsatz von Finanzvehikeln verbunden ist, hat die Kontrollstelle im Januar 2002 entschieden, Sitzgesellschaften über ihre Organe dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen. Aus rechtlicher Sicht rechtfertigt sich die Unterstellung der Organe durch die Tatsache, dass solche Organe de facto nicht die Interessen der Gesellschaft wahren, sondern auf Weisung des wirtschaftlich Berechtigten der Sitzgesellschaft handeln. Diese Beherrschung und Abhängigkeit der Organe von Sitzgesellschaften hat zur Folge, dass die juristische Selbstständigkeit der Sitzgesellschaft keine Berücksichtigung finden kann. Organe von Sitzgesellschaften handeln deshalb nach Auffassung der Kontrollstelle

nicht als Teil der Sitzgesellschaft, sondern für den sie beherrschenden wirtschaftlich Berechtigten. Demnach verfügen Organe von Sitzgesellschaften auch nicht über eigenes Vermögen, das Vermögen der Sitzgesellschaft, sondern über fremdes Vermögen, das Vermögen des wirtschaftlich Berechtigten.

Als Sitzgesellschaft im Sinne dieser Regelung gelten alle Finanzvehikel, unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung, die geeignet sind, einem wirtschaftlich Berechtigten zu erlauben, seine Vermögenswerte zu tarnen. Der Begriff der Sitzgesellschaft ist somit untechnisch zu verstehen und beschränkt sich nicht auf Vehikel in gesellschaftsrechtlicher Form. Als Sitzgesellschaften zu qualifizieren sind insbesondere Trusts, Anstalten und Familienstiftungen. Ausschlaggebend ist regelmässig die Tatsache, dass die Sitzgesellschaft in ihrem Domizilstaat keine Betriebsstätte hat und keine Angestellten beschäftigt.

Dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind sämtliche formellen und materiellen Exekutivorgane von Sitzgesellschaften, soweit sie ihren Wohnsitz in der Schweiz haben und Verfügungsmacht über Vermögenswerte der Sitzgesellschaft besitzen, wobei bereits das Vorliegen einer kollektiven Zeichnungsberechtigung genügt. Kein Finanzintermediär ist der wirtschaftlich Berechtigte einer Sitzgesellschaft. Eine Unterstellung der Exekutivorgane entfällt sodann, falls die betreffende Sitzgesellschaft in ihrem Domizilstaat selber als Finanzintermediär gilt und einer Aufsicht untersteht, die derjenigen nach dem Schweizer Geldwäschereigesetz materiell entspricht.

### 2.2.2.2 Unterstellungspflicht von Angestellten eines Finanzintermediärs

Verfügt eine Gesellschaft über eine Bewilligung der Kontrollstelle oder über einen Anschluss an eine SRO, so benötigen die Arbeitnehmer der betreffenden Gesellschaft selbstredend keine eigene Bewilligung respektive keinen eigenen Anschluss, da die Arbeitnehmer ihre Tätigkeit im Dienste ihres Arbeitgebers und nicht auf selbstständiger Basis ausüben. Diese an sich klare Rechtslage hat im Zusammenhang mit der Unterstellung der Organe von Sitzgesellschaften einige Abgrenzungsprobleme hervorgerufen. Die Kontrollstelle hatte zu entscheiden, ob ein Arbeitnehmer eines bewilligten Finanzintermediärs eine zusätzliche Bewilligung benötigt, wenn er als Organ einer Sitzgesellschaft tätig wird. Bei dieser Konstellation stellt sich die Frage, ob die Organtätigkeit im Dienste des Arbeitgebers oder auf privater Basis aus-



geübt wird. Die Kontrollstelle hat dieses Abgrenzungsproblem wie folgt gelöst:

Sofern der Treuhandvertrag zwischen dem wirtschaftlich Berechtigten und dem Arbeitgeber abgeschlossen wird und der Arbeitnehmer neben seinem Lohn kein zusätzliches Honorar vereinnahmt, kann dessen Organtätigkeit als Arbeit im Dienste des Arbeitgebers qualifiziert werden. Rein formell betrachtet wird der Arbeitnehmer zwar in aller Regel als natürliche Person und nicht als Vertreter seines Arbeitgebers als Organ gewählt. Jedoch kann bei kumulativem Vorliegen der beiden hievordurchgeführten Voraussetzungen die Organtätigkeit als Arbeit im Dienste des Arbeitgebers qualifiziert werden. Die Finanzintermediation ist deshalb in solchen Fällen dem Arbeitgeber und nicht dem Arbeitnehmer zuzuschreiben.

#### 2.2.2.3 *Transport von Wertsachen*

Die Kontrollstelle hat im November 2002 einen Grundsatzentscheid zur Unterstellung von Werttransporten unter das Geldwäschereigesetz getroffen.

Die Kontrollstelle hat entschieden, dass der physische Transport von Vermögenswerten dann dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist, wenn es sich dabei um Bargeld, Inhaberpapire oder Edelmetalle handelt. Begründet wird dieser Entscheid damit, dass diese Vermögenswerte sehr liquid und einfach zu übertragen sind. Beim Umgang mit solchen Vermögenswerten besteht deshalb eine offensichtliche Geldwäschereigefahr.

Ausgangspunkt für diesen Entscheid bildet Art. 26 der Verordnung der Kontrollstelle über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre. Gemäss dieser Bestimmung unterstehen Transaktionen von Bargeld, Inhaberpapieren und Edelmetallen in einem bestimmten Betrag der besonderen Abklärungspflicht. Der Finanzintermediär muss die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck solcher Transaktionen abklären. Dasselbe sieht die Randziffer 23 des Rundschreibens 98/1 „Geldwäscherei“ der Eidg. Bankenkommision vor. Diese Bestimmungen sind erlassen worden, weil erkannt wurde, dass bei Transaktionen von Bargeld, Inhaberpapieren und Edelmetallen eine erhöhte Geldwäschereigefahr vorhanden ist. Deshalb ist es angezeigt, sich auch bei der Frage der Unterstellung des Werttransportes unter das Geldwäschereigesetz auf diese Bestimmungen zu stützen und den physischen Transport der erwähnten Vermögenswerte dem Geldwäschereigesetz zu

werte dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen.

Im Übrigen trägt die Kontrollstelle mit diesem Entscheid internationalen Standards, insbesondere der Spezialempfehlung VI über die Terrorismusfinanzierung der FATF, Rechnung (vgl. hiernach Ziff. 8.1.2).

#### 2.2.2.4 *Rohwarenhändler*

Seit dem Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes vermochte kaum eine andere Frage so hohe Wellen aufzuwerfen wie diejenige nach der Tragweite der Bestimmung von Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG. Die diesbezüglichen Kontroversen kreisen vornehmlich um die Frage, inwieweit sich der Handel mit Rohwaren dem durch das Geldwäschereigesetz anvisierten Finanzsektor zuordnen lässt, wenn dieser in Form des sogenannten „Eigenhandels“ betrieben wird, d.h. durch Kauf und Verkauf physischer Rohwarenpositionen für eigene Rechnung.

Die Kontrollstelle hat ihren Grundsatzentscheid zur Unterstellung des Rohwarenhandels der Öffentlichkeit bereits an der Pressekonferenz vom 18. Januar 2002, die anlässlich der Antwort des Bundesrates auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes abgehalten wurde, präsentiert. Demnach ist Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG dahin gehend zu verstehen, dass nicht nur der Handel mit Rohwaren für fremde, sondern auch derjenige für eigene Rechnung der Aufsicht der Kontrollstelle zu unterstellen ist. Von dieser grundsätzlichen Unterstellungspflicht kann allerdings ausnahmsweise abgewichen werden, wenn der Eigenhandel nicht zu Handelszwecken, sondern zum Zwecke des Eigengebrauchs und/oder der Eigenverarbeitung betrieben wird. Demzufolge hat die Kontrollstelle in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die vom betreffenden Rohwarenhändler ausgeübte Geschäftstätigkeit eine Finanzdienstleistung darstellt und somit der ihr durch das Geldwäschereigesetz übertragenen Aufsicht unterliegt.

Im Frühjahr 2002 wurden der Kontrollstelle Dutzende verschiedenster Unterstellungsanfragen im Zusammenhang mit ihrer Praxis zum Rohwarenhandel unterbreitet. Unterdessen hat sie sich ihrerseits um eine nähere Konkretisierung ihrer diesbezüglichen Praxis bemüht und hat zu diesem Zwecke sowie im Bestreben, ein den gesetzlichen Anforderungen genügendes und zugleich den unbestreitbaren Besonderheiten dieses Geschäftszweiges hinlänglich



Rechnung tragendes Umsetzungskonzept zu erarbeiten, mit diversen Rohwarenhändlern Gespräche geführt.

### 2.2.3 Gebührenpraxis der Kontrollstelle

Die Kontrollstelle ist Teil der Eidg. Finanzverwaltung, deren Kosten durch das Gesamtbudget der Eidgenossenschaft gedeckt sind. Sie erhebt überdies Gebühren für erbrachte Leistungen sowie für Verfügungen nach der Verordnung über die Gebühren der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Die Höhe der Gebühren bemisst sich im Besonderen an der aufgewendeten Zeit und am Interesse der Personen, welche die Leistung oder die Verfügung erfragen oder provozieren. Der Stundenansatz variiert zwischen CHF 140.- und CHF 300.-.

In Anwendung dieser Regeln stellt die Kontrollstelle ihre Gebühren in Rechnung, wenn

- Personen oder Gesellschaften um eine Bewilligung für eine Tätigkeit als Finanzintermediäre ersuchen,
- die Kontrollstelle bei Finanzintermediären oder SRO GwG-Revisionen durchführt, um zu überprüfen, ob sie die Anforderungen des Gesetzes erfüllen,
- die Kontrollstelle feststellt, dass Personen oder Gesellschaften illegal dem GwG unterstellte Tätigkeiten ausüben und die Sorgfaltspflichten grob verletzen und sie diese deshalb in Liquidation setzt oder aus dem Handelsregister streichen lässt,
- die Informationen, welche der Kontrollstelle im Zeitpunkt einer Verfahrenseröffnung vorliegen, nahe legen, dass die betreffende Person oder Gesellschaft eine dem GwG unterstellte Tätigkeit ausüben könnte, ohne über eine Bewilligung oder einen Anschluss an eine anerkannte SRO zu verfügen, sich jedoch in Folge erweist, dass keine Unterstellungspflicht vorliegt.

Die Kontrollstelle erhob bis vor kurzem Gebühren für Informationen darüber, ob ein Finanzintermediär über einen Anschluss an eine SRO oder über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügte. Im Verlaufe des Jahres 2002 gab die Kontrollstelle diese Praxis auf. Sie erachtet die Transparenz, welche durch derartige Auskünfte erzielt wird, als derart wichtig, dass die Erhebung von Gebühren für diese Leistung unangemessen wäre.

Wegen praktischen Schwierigkeiten und wegen der problematischen gesetzlichen Grundlage hat die Kontrollstelle überdies entschieden,

dass sie den SRO und Finanzintermediären für manuelle oder elektronische Mutationen in ihren eigenen Datenbanken keine Gebühren mehr auferlegen wird. Aufgrund dieses Entscheides konnten die diversen hängigen Beschwerden in dieser Angelegenheit abgeschlossen werden.

### 2.2.4 Veröffentlichung der Finanzintermediäre auf der Website der Kontrollstelle

Die Kontrollstelle plant schon seit längerer Zeit, die Namen und den Sitz aller Finanzintermediäre, die entweder der Kontrollstelle direkt unterstellt oder einer SRO angeschlossen sind, auf ihrer Website zu publizieren.

Der Zweck dieser Publikation ist derjenige, der hinter dem gesamten Geldwäschereigesetz steht: die Bekämpfung der Geldwäscherei durch präventive Massnahmen, welche insbesondere durch eine Erhöhung der Transparenz im stark heterogenen Nichtbankensektor geschehen kann. Durch die Publikation wird für jedermann erkennbar, beispielsweise für Kunden oder Konkurrenten eines Finanzintermediärs, ob dieser tatsächlich der gesetzlich vorgeschriebenen Aufsicht untersteht. Für illegal tätige Finanzintermediäre wird es so erheblich schwieriger werden, ihre Geschäfte weiterhin unbemerkt zu betreiben.

Am 15. September 2001 ist die für die Publikation notwendige gesetzliche Grundlage in Kraft getreten. Der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 RegV-GwG entspricht einem Vorschlag des Eidg. Datenschutzbeauftragten, welcher unverändert übernommen wurde.

Im Oktober 2001 wurde den SRO Gelegenheit zur Vernehmlassung über die konkrete Anwendung der Bestimmung gegeben. Die Hälfte der SRO sprachen sich zu diesem Zeitpunkt gegen die geplante Publikation aus. Da die Kontrollstelle entgegen der Meinung dieser SRO der Ansicht war, dass die gesetzliche Grundlage ausreichend ist, setzte sie ihr Vorhaben fort. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit fasste die Kontrollstelle jedoch den Entschluss, die Namen der Finanzintermediäre nicht in Form einer Liste zu publizieren, sondern sie über eine Suchmaschine zugänglich zu machen. Dieses Vorhaben wurde den SRO im März 2002 bekannt gegeben.

In der Folge haben rund 800 Finanzintermediäre und eine SRO gestützt auf Art. 20 DSGVO die



Sperrung ihrer Daten bzw. derjenigen ihrer Mitglieder verlangt.

Zur Klärung der Voraussetzungen und der Tragweite des Sperrrechts hat die Kontrollstelle das Sperrgesuch dieser SRO sowie die Gesuche einiger repräsentativer Finanzintermediäre mittels Verfügung abgelehnt. Inhaltlich ist dabei zu erwähnen, dass das Datenschutzgesetz vorsieht, dass nur Personen, die ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft machen, sich auf das Sperrrecht berufen können. Die Kontrollstelle ist der Ansicht, dass ein derartiges Interesse nicht besteht bei natürlichen und juristischen Personen, deren Firma bereits im Handelsregister eingetragen ist, was bei den meisten Finanzintermediären jedoch der Fall ist. Über allfällige Beschwerden wird die Eidg. Datenschutzkommission zu befinden haben.



### 3 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen

#### 3.1 Besprechung der Jahresberichte 2000 und 2001

Zu Beginn des Jahres 2002 war nicht nur die Behandlung der SRO-Jahresberichte für das Jahr 2001 pendent, sondern auch diejenige für das Vorjahr 2000.

Bis im März 2002 wurden sämtliche Jahresberichte 2000 analysiert und nach dem Verfassen eines Berichtes mit den Geschäftsleitungen aller SRO besprochen. In einzelnen Fällen wurden auch Massnahmen eingeleitet, um durch die Analyse aufgedeckte Mängel zu beseitigen.

Im zweiten Semester 2002 wurden dann in gleicher Weise die Jahresberichte für das Geschäftsjahr 2001 behandelt, so dass die zu Beginn des Jahres vorhandenen Pendenzen vollständig aufgearbeitet werden konnten.

Die Besprechung der Jahresberichte hat sich als besonders wertvolles Instrument erwiesen, weil für die meisten Probleme während der Besprechung Lösungen gefunden werden konnten. Die Akzeptanz der gemeinsam beschlossenen Massnahmen ist dabei viel höher, als wenn die Kontrollstelle diese verfügt hätte. Entsprechend schnell konnten viele Verbesserungen bereits umgesetzt und lange Beschwerdeverfahren vermieden werden. Ganz allgemein hat sich eine konstruktive Kommunikation mit den SRO entwickelt.

Die bei der Bearbeitung der Jahresberichte gemachten Erfahrungen haben dazu geführt, dass das bisherige Muster der Kontrollstelle für den Jahresbericht der SRO stark überarbeitet wurde. Der neue Musterjahresbericht trägt durch seine klare Struktur und der Beschränkung auf die wirklich aussagekräftigen Inhalte den praktischen Bedürfnissen sowohl der Kontrollstelle wie auch der SRO besser Rechnung.

##### 3.1.1 Einheitliche Revisionszyklen bei allen SRO

Eines der Themen, die anlässlich der Besprechung der Jahresberichte mit den Geschäftsleitungen der SRO erörtert wurden, war die Einführung von einheitlichen Revisionszyklen bei allen SRO. Die Kontrollstelle vertritt den Stand-

punkt, dass nur eine jährliche Revision aufgrund ihres Rhythmus geeignet ist, innert vernünftiger Frist festzustellen, ob ein Finanzintermediär die im Geldwäschereigesetz statuierten Pflichten verletzt hat, und nötigenfalls entsprechende Massnahmen zu veranlassen. Die meisten SRO sehen die jährliche Revision in ihren Reglementen bereits vor. Bei einer der SRO mit abweichender Regelung wurde der Systemwechsel auf das nächste Jahr hin verfügt. Diese Verfügung wurde nicht angefochten, so dass ab 2003 eine jährliche Revision stattfinden wird. Bei den beiden restlichen SRO bereitet der Systemwechsel grössere praktische Schwierigkeiten, insbesondere angesichts der grossen Anzahl Mitglieder, so dass derzeit über die genauen Modalitäten der Umstellung, insbesondere über die Frage nach adäquaten Übergangsfristen, diskutiert wird.

##### 3.1.2 Unabhängigkeit der SRO-Organe

Die Gewährleistung der Unabhängigkeit der für die anerkannten SRO tätigen Organe, zählt zu den vordringlichsten Aufgaben der Kontrollstelle. Auch wenn die Selbstregulierung erfordert, dass sich die Angehörigen einer Berufsgruppe gewissermassen selbst beaufsichtigen, kann eine unabhängige Selbstregulierung im Sinne des Gesetzes nur gewährleistet werden, wenn gleichzeitig auch Personen, welche einer anderen Berufskategorie angehören und über die erforderlichen Fachkenntnisse in GwG-Belangen verfügen, einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung der SRO ausüben vermögen. Infolgedessen trachtet die Kontrollstelle danach, sämtlichen Finanzintermediären nicht bloss eine kompetente, sondern zugleich auch eine unabhängige Selbstregulierung zu sichern, indem sie die SRO ermutigt, auch einen angemessenen Anteil an Angehörigen anderer Berufsgruppen mit geschäftsleitenden Funktionen zu beauftragen. Im Rahmen der ihr zur Genehmigung unterbreiteten Personalmutationsgesuche setzt sie ein gewisses Gleichgewicht in der Zusammensetzung der in den SRO-Organen vertretenen Berufskategorien durch. Nebst dieser Vorsichtsmassnahme organisatorischer Natur fordert die Kontrollstelle von jedem für die SRO tätigen Organ die Einreichung einer unterzeichneten Unabhängigkeitserklärung, mit welcher sich dieses verpflichtet, in all den Fällen, in denen es sich durch eigene persönliche oder berufliche Interessen in seiner Entscheidungsfindung oder Handlungsweise beeinflusst sehen könnte, die Ausstandspflichten zu wahren.



### 3.2 Revision der SRO

Im Jahr 2002 hat die Kontrollstelle erstmals bei sämtlichen von ihr anerkannten zwölf SRO Revisionen durchgeführt. Bei elf SRO hat sie die Revisionen selbst gemacht, bei der SRO SAV/SNV hat sie eine externe Revisionsstelle damit beauftragt. Die Revisionen hatten die Einhaltung der Pflichten nach dem Geldwäschereigesetz sowie die Um- respektive Durchsetzung der durch die SRO nach Art. 25 GwG erlassenen Reglemente zum Gegenstand.

Im Rahmen der Revisionen wurden folgende Themenbereiche definiert und einer vertieften Prüfung unterzogen:

- das Verfahren der SRO zur Aufnahme von Finanzintermediären,
- die Ausbildung der angeschlossenen Finanzintermediäre, und
- ein weiteres, je nach SRO unterschiedliches Thema (u.a. Sanktionen/Sanktionsstatistik, Unabhängigkeit der GwG-Revisionsstellen der SRO, Unabhängigkeit der Organe der SRO, Ausbildung und Auswahl der GwG-Revisionsstellen).

Die Ergebnisse der Revisionen sind überwiegend positiv ausgefallen: Die Fachkenntnisse zur Führung der SRO sind vorhanden und die notwendigen Massnahmen zur Beaufsichtigung der Mitglieder wurden getroffen. Die Revision in Bezug auf die Unabhängigkeit der SRO-Organe von den der SRO angeschlossenen Finanzintermediären zeigte ebenfalls, dass diese grundsätzlich gewährleistet ist.

#### 3.2.1 Aufnahmeverfahren

Ein Anschlussgesuch eines Finanzintermediärs an eine SRO erfolgt mittels Einreichung der erforderlichen Dokumente an die entsprechende SRO. Die Statuten der SRO und die entsprechenden Reglemente, die von der Kontrollstelle genehmigt worden sind, legen die erforderlichen Dokumente und die Voraussetzungen fest, die der Finanzintermediär erfüllen muss, um von einer SRO aufgenommen zu werden. Die Dokumente, die von der SRO in diesem Zusammenhang verlangt werden, sind denjenigen ähnlich, die von der Kontrollstelle in Bewilligungsverfahren für direkt unterstellte Finanzintermediäre gefordert werden.

Die Revision beschränkt sich darauf, das Aufnahmeverfahren auf die Konformität mit dem Reglement zu prüfen und allfällige Abweichungen festzuhalten. Aufgrund der Revision kann festgehalten werden, dass in Bezug auf das

Aufnahmeverfahren teilweise Mängel bei den eingereichten Dokumenten gefunden wurden. In einigen Fällen waren die Dossiers unvollständig, indem ein bestimmtes Dokument fehlte oder ein bestimmtes Dokument zwar vorhanden war, nicht aber in der verlangten Form.

Im Fall einer SRO hat die Revision ergeben, dass das im Reglement vorgesehene Verfahren den Verantwortlichen der SRO nicht erlaubt, aktuelle Informationen und Unterlagen über die Geschäftstätigkeit der Gesuchsteller zu erhalten. Diesem Mangel wird im Rahmen der Überarbeitung des Reglements dieser SRO Rechnung zu tragen sein.

#### 3.2.2 Ausbildung der Finanzintermediäre und der Revisionsstellen

Die SRO haben die Pflicht, die Verantwortlichen der angeschlossenen Finanzintermediäre im Bereich der Geldwäschereibekämpfung auszubilden bzw. dafür zu sorgen, dass die angeschlossenen Finanzintermediäre ihrer Ausbildungspflicht nachkommen. Einzelne SRO sehen auch eine Ausbildungspflicht für die GwG-Revisionsstellen vor. Bei Nichteinhaltung der Ausbildungspflicht haben die SRO die entsprechenden Massnahmen zu treffen.

Neu angeschlossene Finanzintermediäre bzw. neue Mitarbeiter mit Kundenkontakt bereits angeschlossener Finanzintermediäre müssen einen Grundkurs absolvieren. Des Weiteren besteht eine Weiterbildungspflicht. Ob die SRO die Ausbildung selbst durchführt oder die Durchführung derselben einem Dritten überträgt, steht in ihrem pflichtgemässen Ermessen.

Im Rahmen der Revisionen der SRO wurde geprüft, ob die SRO ihrer Ausbildungspflicht gegenüber den angeschlossenen Finanzintermediären einerseits und gegenüber den GwG-Revisionsstellen andererseits nachgekommen sind. Die Revision beinhaltete die Prüfung, ob die SRO die Ausbildung in Übereinstimmung mit ihrem Reglement durchführten. In diese Überprüfung wurde auch das Kursmaterial in Bezug auf die behandelten Themen und die Aktualisierung derselben sowie die Organisation der Veranstaltungen, z.B. Erfolgskontrolle, Anwesenheitskontrolle, Rückmeldung, einbezogen.

Im Rahmen der Revision wurde festgestellt, dass die Ausbildung gemäss Ausbildungskonzept durchgeführt bzw. umgesetzt worden ist.



Die durchgeführten Veranstaltungen bildeten im Allgemeinen eine gute Grundlage für den Erwerb der Kenntnisse der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes. In vereinzelt Fällen wurden jedoch Mängel bei der Überwachung der Erfüllung der Ausbildungspflicht bzw. bei der Kontrolle der konkreten Kursteilnahme des Finanzintermediärs und bei der entsprechenden Sanktionierung von fehlbaren Finanzintermediären festgestellt.

### 3.3 Sanktionsverfahren der SRO gegen Finanzintermediäre, die ihre Sorgfaltspflichten verletzen

Im Rahmen der Aufsicht über die SRO muss die Kontrollstelle im besonderen die Strenge der von den SRO getroffenen Sanktionen in Abhängigkeit der festgestellten Verletzungen überprüfen. Sie muss zudem prüfen, ob alle festgestellten Widerhandlungen gegen das Geldwäschereigesetz zu einer Eröffnung eines Sanktionsverfahrens geführt haben. Die Aufsicht der Kontrollstelle über die von der SRO gegenüber ihren Mitgliedern verhängten Sanktionen dient der Prüfung der Funktionsfähigkeit des Systems der Selbstregulierung und der Sicherstellung einer gewissen Gleichbehandlung aller einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre in Bezug auf die Sanktionen.

Die Kontrollstelle beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Kontrolle der Sanktionsverfahren der SRO gegenüber ihren Mitgliedern. Wenn die Kontrollstelle annimmt, dass geldwäschereirelevante, strafrechtliche Tatbestände erfüllt sind, hat sie die Pflicht, den Fall der MROS zu melden, soweit dies nicht bereits durch die SRO selbst erfolgt ist. Im Lauf des Jahres 2002 mussten zwei Meldungen dieser Art vorgenommen werden. Zur Zeit sind in beiden Fällen vor den zuständigen Strafverfolgungsbehörden Strafverfahren hängig. Diese Fälle haben zum Ausschluss der betroffenen Finanzintermediäre aus der jeweiligen SRO geführt.

### 3.4 Informationsaustausch mit den SRO

Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der Kontrollstelle und den SRO stellte sich während des Jahres 2002 die im Gesetz nicht geklärte Frage, ob die Kontrollstelle Informationen, welche ein Mitglied einer SRO betreffen, an diese weiterleiten kann. Die Kontrollstelle ist nach eingehender Prüfung dieser Frage zum Ergebnis gelangt, dass Informationen der Kon-

trollstelle an die SRO als einfache Hilfeleistungen im Rahmen des Aufsichtsverhältnisses zu qualifizieren sind. Solange bei der Informationsweitergabe die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes beachtet werden, wird auch das für die Kontrollstelle geltende Amtsgeheimnis nicht verletzt. Datenschutzrechtlich werden die SRO insoweit als Bundesorgane betrachtet, als sie die Daten für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe benötigen.

Konkret bedeutet dies, dass wenn die Kontrollstelle im Besitz von Daten ist, welche für die SRO zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufsichtsaufgabe unentbehrlich sind, die absolut notwendigen Informationen weitergegeben werden können. Die Weitergabe darf aber nur im Einzelfall und im Hinblick auf den verfolgten Zweck erfolgen. Eine zulässige Bekanntgabe ist nach Auffassung der Kontrollstelle etwa dann gegeben, wenn sie über Informationen bezüglich eines angeschlossenen Finanzintermediäres verfügt, die ansonsten der SRO ganz unbekannt blieben oder von denen die SRO erst so spät Kenntnis erlangen würde, dass ein wirksames Eingreifen, z.B. mit einer ausserordentlichen Revision, unmöglich wäre. Die Kontrollstelle ist dann berechtigt, diese Informationen spontan weiterzuleiten. Ausgeschlossen bleibt dagegen eine regelmässige, systematische Datenbekanntgabe an die SRO.

### 3.5 Benchmarking SRO

Das Projekt «Benchmarking SRO» wurde von der Kontrollstelle mit dem Ziel in Angriff genommen, ein Instrument zu erstellen, mit dessen Hilfe die Organisation sämtlicher anerkannter SRO verglichen werden kann. Bereits zu Beginn der Umsetzung des Systems der Selbstregulierung zeigte sich das Bedürfnis einer derartigen Vergleichsmöglichkeit. Die Kontrollstelle stellte sehr schnell fest, dass sie für eine optimale Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion den Überblick über Statuten, Reglemente und allgemeine Organisation aller anerkannter SRO haben muss. Tatsächlich bestand das Risiko, dass durch die unterschiedlichen Systeme kurz- oder mittelfristig die GwG-relevanten Tätigkeiten der SRO schwer zu differenzieren und zu vergleichen sein würden. Der Bedarf nach Harmonisierung der Minimalstandards in den Bereichen Organisation und Kontrollen hat ebenfalls dazu geführt, dass eine vollständige und verlässliche Datenbank der Grundcharakteristika aller SRO notwendig wurde. Das Projekt «Benchmarking SRO» ist am Ende des Jahres 2002 abgeschlossen worden und erlaubt es bereits heute, auf einen



Blick Angaben wie die Marktabdeckung, die Gebühren, die finanziellen Möglichkeiten, die Führungs- und Verwaltungsstruktur, die Art und Anzahl der Kontrollen, die Sanktionen sowie die Ausbildungs- und Informationsmittel der SRO einander gegenüberzustellen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse werden es ermöglichen, gleichwertige Minimalstandards für die gesamte Selbstregulierung im schweizerischen Nichtbankensektor zu erreichen.

unter anderem Vertreter der Kontrollstelle, der MROS und der Schweizerischen Bankiervereinigung teil. Diese Kommunikationsplattform hat sich bewährt, da zahlreiche Fach- und Koordinationsfragen zwischen den Vertretern der SRO und der Behörden bereinigt und allfällige Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt werden können. Die Kontrollstelle ist daher der Überzeugung, dass das Forum SRO ein wertvolles Instrument darstellt.

### **3.6 Koordinationskonferenz**

Am 15. November 2002 wurde auf der Basis einer neuen Konzeption eine Koordinationskonferenz mit allen zwölf anerkannten SRO in Bern durchgeführt. Am Vormittag wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zum Thema der Sacheinziehung, der Verletzung von Sorgfaltspflichten, der Geldwäscherei sowie zum Thema der seit dem 1. Januar 2002 bestehenden Zuständigkeiten der Bundesanwaltschaft im Bereich der organisierten Kriminalität und der Bekämpfung der Geldwäscherei neue Erkenntnisse vermittelt. Dazu konnten namhafte Referenten, wie der ehemalige Generalprokurator des Kantons Genf, der Stellvertretende Bundesanwalt und der leitende Bezirksanwalt der Bezirksanwaltschaft IV des Kantons Zürich gewonnen werden. Der Nachmittag gehörte vorwiegend der Podiumsdiskussion über wichtige Themen der Selbstregulierung, an der nebst den Referenten Vertreter der Kontrollstelle, der MROS und des Forums SRO teilgenommen haben. Den Schluss der Veranstaltung bildeten die Ausführungen des Direktors der Eidg. Finanzverwaltung zur Finanzmarktaufsicht im Nichtbankensektor und deren Herausforderungen. Insgesamt wurde der Anlass sehr positiv bewertet, was die Kontrollstelle motiviert, diese Veranstaltung zu einem festen Bestandteil ihrer künftigen Jahresplanung zu machen.

### **3.7 Teilnahme am Forum SRO**

Die zwölf anerkannten SRO haben sich zu einem Forum zusammengeschlossen. Der Zweck dieser unterdessen institutionalisierten Arbeitsgemeinschaft besteht in einem Erfahrungsaustausch und in den Bemühungen, soweit als möglich die Aufsichtstätigkeit der SRO und ihre Reglemente zu vereinheitlichen sowie gegenseitig anzuerkennen. Zudem befasst sich das Forum mit der Öffentlichkeitsarbeit rund um die Selbstregulierung des Nichtbankenbereichs in der Schweiz. An den mehrmals jährlich stattfindenden Zusammenkünften nehmen



## 4 Direkt unterstellte Finanzintermediäre

### 4.1 Befristete Task Force zum Abbau der hängigen Bewilligungsgesuche

Die Kontrollstelle wurde bis Ende August 2002 durch eine im Mai 2001 gebildete Task Force verstärkt. Das Mandat, diese Task Force zu konstituieren und administrativ zu leiten, wurde einer externen Consulting Firma übertragen. Hinsichtlich der Behandlung der hängigen Gesuche unterstand die Task Force den Direktiven der Kontrollstelle und fiel in deren Verantwortlichkeit. Die Task Force setzte sich aus 11 Mitarbeitern zusammen, die entweder die 2. Hälfte ihres Studiums der Rechts- oder Wirtschaftswissenschaften erreicht hatten oder bereits über ein Lizentiat in einem der beiden Bereiche verfügten. Die Mitglieder, welche in den drei primären Landessprachen arbeiteten, verrichteten Teilzeitarbeit und waren für ihre Arbeitsstunden selber verantwortlich.

Aufgabe der Task Force war es, der Kontrollstelle beim Abbau der noch hängigen Gesuche um Direktunterstellung zu helfen. Jeder Mitarbeiter der Task Force bearbeitete die ihm zugeordneten Gesuche mittels der von der Kontrollstelle entwickelten Arbeitshilfen und gemäss den Anweisungen der Mitarbeiter der Kontrollstelle. Dementsprechend war es Aufgabe eines jeden Mitarbeiters der Task Force:

- die Dokumente eines Dossiers zu kontrollieren, sie zu ordnen, daraus die wichtigen Informationen zu extrahieren und Fehendes hervorzuheben;
- Entwürfe für Briefe an die Finanzintermediäre vorzubereiten, insbesondere um sie zur Vervollständigung der Gesuche anzuhalten;
- das Gespräch vor Bewilligungserteilung vorzubereiten und zu protokollieren;
- Verfügungsentwürfe zu verfassen.

Die Task Force bearbeitete Gesuche aller Art, mit Ausnahme von einigen Spezialfällen. Bei den Finanzintermediären, die ihr Gesuch um Direktunterstellung zurückzogen, verfassten sie den Grossteil der Abschreibungsverfügungen. Im Zuge der vielseitigen Tätigkeiten, welche die Mitglieder der Task Force ausübten, traten sie, mit Ausnahme des Schlussgespräches, zu keinem Zeitpunkt in direkten Kontakt mit den Finanzintermediären.

Die Mitglieder der Task Force spielten eine entscheidende Rolle bei der Bestandesaufnahme. Sie waren es, die den Grossteil der Dossiers registrierten, klassierten und überprüften. Es war unter anderem ihr Verdienst, dass man derart schnell einen Gesamtüberblick über die vorhandenen Gesuche gewann. Das Interesse jedes Einzelnen für seine Arbeit und für das Geldwäschereigesetz führte zu wertvollen Beiträgen bei der Weiterentwicklung der Arbeitshilfen, bei der Präzisierung von Rechtsfragen und bei der Suche nach pragmatischen Lösungen.

Aus der Sicht der Kontrollstelle war die Zusammenarbeit einerseits fruchtbar, weil sie ihr erlaubte, die Dossiers in Ordnung zu bringen und die pendenten Bewilligungsgesuche effizient zu behandeln. Andererseits forderte sie von den Mitarbeitern der Kontrollstelle jedoch Einsatz bei der Überarbeitung von Arbeitshilfen, beim Kontrollieren von Arbeiten und bei der Beantwortung von Fragen. Dass die Zusammenarbeit mit der Task Force zu einem positiven Ergebnis führte, war nicht zuletzt das Verdienst derjenigen, welche die Task Force betreuten.

## 4.2 Bewilligungsverfahren

### 4.2.1 Bestandesaufnahme

In einer ersten Phase ging es darum, Ordnung in die Gesuche zu bringen, die sich angesammelt hatten. Dazu wurden Ende Februar 2002, auf Grund der ersten Erfahrungen bei der Dossierbearbeitung, Anforderungen an eine noch zu erstellende Datensammlung definiert. Eine erste einmonatige Bestandesaufnahme lieferte die gewünschten Angaben und die Datensammlung wurde erstellt. Das neugeschaffene Kontrollinstrument erlaubte eine Neuverteilung der Gesuche unter den Mitarbeitern und die Bearbeitung der Gesuche konnte verfolgt werden.

### 4.2.2 Bearbeitung und Erledigung der Gesuche

Ab diesem Zeitpunkt beschleunigte sich die Behandlung der Gesuche. Es wurden sehr viele Nachforderungsbriefe versandt und mehr als hundertfünfzig Gespräche mit den direkt unterstellten Finanzintermediären geführt. Neue Arbeitsinstrumente wurden kreiert und die alten überarbeitet. Die suspendierten Gesuche wur-



den erneut überprüft und wenn möglich reaktiviert. Die ersten Revisionen bei den direkt unterstellten Finanzintermediären wurden durchgeführt. Rückzugsgesuche wurden geprüft und allenfalls wurde ihnen stattgegeben. Die Kontrollstelle hat mehr als 500 Abschreibungsverfügungen erlassen. Vorwiegend konzentrierte man sich aber auf die Abarbeitung der pendenten Bewilligungsgesuche.

Im Hinblick auf die im September in Kraft tretende Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor wurden ab Sommer mehr als 50 Fragebogen versandt, um den Umfang der unterstellten Tätigkeit bei den betroffenen direkt unterstellten Finanzintermediären festzustellen. Im Rahmen einer zweiten Bestandesaufnahme wurde die Datensammlung aktualisiert und eine strengere Fristenkontrolle eingeführt.

#### **4.2.3 Verfeinerung des Verfahrens und der Praxis der Kontrollstelle**

Im September wurde sowohl die Behandlung der Gesuche wie auch die Durchführung der Gespräche mit den Finanzintermediären mit der gleichen Intensität weitergeführt. Die ersten Verfügungen in Anwendung der neuen Verordnung über die Berufsmässigkeit wurden erlassen. Dank der Zunahme der bei den Finanzintermediären durchgeführten Revisionen und – damit verbunden – der Erlangung eines objektiven und vollständigen Überblicks über ihre Aktivitäten und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten, der Lösung von spezifischen Fragen und der Verfeinerung der Praxis hinsichtlich gewisser Spezialfälle, konnten die sistierten Dossiers grösstenteils erledigt werden.

Im November wurden die ersten Mutationsverfügungen bei bereits bewilligten Finanzintermediären erlassen. Ebenso wurden das Bewilligungsverfahren und die dazu verwendeten Arbeitshilfen vollständig überarbeitet. Schliesslich wurde eine Kategorisierung der Finanzintermediäre vorgenommen.

Insgesamt wurden im Jahr 2002 über 900 Dossiers behandelt. Mehr als 700 Verfügungen wurden erlassen. Mit Ausnahme einiger Spezialfälle wurde über alle bei der Kontrollstelle in den Jahren 2000 und 2001 eingegangenen Gesuche entschieden. Das Bewilligungsverfahren ist nun effizient ausgestaltet. Zur Zeit braucht ein direkt unterstellter Finanzintermediär mehr Zeit, um das Gesuch zu vervollständigen, als

die Kontrollstelle ihrerseits für die Prüfung des Gesuches benötigt. Nicht zu vernachlässigen ist namentlich die aufgewendete Zeit für die Beratung der Finanzintermediäre bei der Gesuchseinreichung und während des Bewilligungsverfahrens, für Auskünfte und Beratungen betreffend die Sorgfaltspflichten, für die Klärung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit den Sorgfaltspflichten, sowie für die Vorbereitung und Durchführung verschiedener Referate.

#### **4.3 Abweisung von Bewilligungsgesuchen**

In einem konkreten Fall hat eine Gesellschaft Anfang Januar 2002 bei der Kontrollstelle ein unvollständiges Gesuch um die Erteilung einer Bewilligung eingereicht. Anlässlich einer bei dieser Gesellschaft durchgeführten Revision hat die Kontrollstelle festgestellt, dass diese bereits seit Juni 2000 illegal, d.h. ohne Bewilligung der Kontrollstelle und ohne SRO-Anschluss, als Finanzintermediärin tätig war. Im weiteren hat die Kontrollstelle anlässlich der Revision festgestellt, dass die Gesellschaft die im Geldwäschereigesetz statuierten Sorgfaltspflichten nur mangelhaft erfüllt und weder über interne Vorschriften noch über eine Betriebsorganisation verfügt, welche die Erfüllung der Sorgfaltspflichten sicherstellen würde. Die Gesellschaft erfüllte damit wesentliche Bewilligungsvoraussetzungen nicht. Aufgrund dieser Mängel hat die Kontrollstelle das Gesuch der Gesellschaft ohne Verbesserungsmöglichkeit abgewiesen. Die Kontrollstelle räumt einem Finanzintermediär nur dann die Möglichkeit der Verbesserung seines Gesuches ein, wenn dieses vor Aufnahme der Tätigkeit als Finanzintermediär gestellt wird oder wenn die festgestellten Mängel nur von untergeordneter Bedeutung sind. Im konkreten Fall war keines dieser Erfordernisse gegeben. Aufgrund der in diesem konkreten Fall vorliegenden Mängel und der daraus resultierenden Gesuchsabweisung sowie der Tatsache, dass die besagte Gesellschaft vorwiegend und illegal als Finanzintermediärin tätig war, hat die Kontrollstelle zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes gegen die Gesellschaft die amtliche Liquidation verfügt. Ein Beschwerdeverfahren ist noch hängig.

In einem weiteren Fall hat eine Einzelfirma bei der Kontrollstelle ein rechtzeitiges Bewilligungsgesuch gestellt. Im Verlaufe des Bewilligungsverfahrens hat sich herausgestellt, dass die Einzelfirma die Sicherstellung der im Geldwäschereigesetz statuierten Sorgfaltspflichten



nicht erfüllt. So hat der Firmeninhaber mehrmals falsche Angaben bezüglich der Betriebsorganisation und der internen Vorschriften gemacht. Aufgrund einer bei der Einzelfirma durchgeführten Revision sowie anlässlich eines persönlichen Gesprächs mit dem Firmeninhaber hat die Kontrollstelle festgestellt, dass die Einzelfirma über keine Betriebsorganisation und internen Vorschriften verfügt, welche die Erfüllung der Sorgfaltspflichten sicherstellen würden. Im Weiteren hat der Firmeninhaber keine Gewähr für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten geboten. Die Einzelfirma hat somit die Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Ihr Bewilligungsgesuch wurde abgelehnt. Auch gegenüber dieser Firma hat die Kontrollstelle zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes Massnahmen getroffen. Insbesondere hat die Kontrollstelle die Einstellung der Tätigkeit als Finanzintermediärin verfügt. Diese Verfügung wurde nicht angefochten und ist daher in Rechtskraft erwachsen.



## 5 Marktaufsicht

### 5.1 Untersuchungen bei Finanzintermediären

In ihrer Aufsichtskompetenz führt die Kontrollstelle Untersuchungen gegen Personen und Gesellschaften, um Kenntnisse über mögliche Verstösse gegen das Geldwäschereigesetz zu erlangen, insbesondere um zu eruieren, ob eine Firma als Finanzintermediär tätig ist, ohne über den notwendigen SRO-Anschluss oder eine Bewilligung der Kontrollstelle zu verfügen.

Ausgangspunkt der Untersuchungen gegen möglicherweise illegal tätige Finanzintermediäre sind Hinweise von Dritten, insbesondere anderer Behörden, oder Erkenntnisse aufgrund eigener Recherchen. In einigen Fällen wurde die Kontrollstelle auch aufgrund von Informationen von SRO über ausgeschlossene, nicht aufgenommene und ausgetretene Mitglieder tätig. Gemäss Informationsschreiben der Kontrollstelle haben überdies die SRO der Kontrollstelle Finanzintermediäre zu melden, welche bei ihnen ein Gesuch um Mitgliedschaft einreichen, jedoch bereits illegal tätig sind. In einigen Fällen stoppte die Kontrollstelle das Aufnahmegesuch bei der betroffenen SRO, um eigene Untersuchungen durchführen zu können.

Um nähere Informationen zu erlangen, insbesondere um die mögliche Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz abzuklären, lässt die Kontrollstelle den betroffenen Gesellschaften jeweils einen GwG-spezifischen Fragebogen zukommen, den sie ausgefüllt und zusammen mit weiteren Unterlagen wie Jahresbericht, Standardverträgen, internen Weisungen bezüglich Geldwäscherei zurückzusenden haben. Aufgrund dieser Antworten beurteilt die Kontrollstelle jeweils, ob weitere Untersuchungen nötig sind oder das Verfahren einzustellen sei. In vielen Fällen musste die Kontrollstelle fehlende Informationen nachfordern, bevor sie zu einem Ergebnis gelangen konnte.

Eingehende Untersuchungen waren vor allem nötig, wenn Unklarheiten über die Tätigkeiten einer Gesellschaft oder über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz bestanden. Die Kontrollstelle führte in diesen Fällen eine Revision vor Ort durch. Aufgrund dieser Revisionen konnte die Kontrollstelle näher beurteilen, ob die betroffene Gesellschaft dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist und ob eventuell Massnahmen zu verhan-

gen seien. Bevor die Kontrollstelle Massnahmen trifft, orientiert sie die jeweiligen Gesellschaften über das Ergebnis der Revision und fordert sie auf, zu den Erkenntnissen der Kontrollstelle Stellung zu nehmen.

Einige Untersuchungen führten zum Ergebnis, dass die Finanzintermediäre wegen Geschäftsführung ohne Bewilligung beim Eidg. Finanzdepartement anzuzeigen waren. Dies betraf vor allem jene Fälle, in denen eine Unterstellungspflicht klar gegeben war. In zwei Fällen hatten die Finanzintermediäre während ihrer illegalen Tätigkeit die Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz erfüllt und es konnte ihnen daher gestattet werden, einer SRO beizutreten; die Kontrollstelle musste sie dennoch anzeigen.

### 5.2 Massnahmen gegen illegal tätige Finanzintermediäre

Die Kontrollstelle kann im Falle von Verletzungen gegen das Geldwäschereigesetz unter anderem einem Finanzintermediär die Bewilligung entziehen und, als einschneidendste Massnahme, die Liquidation einer Gesellschaft anordnen (vgl. hiervor Ziff. 4.3).

In einem weiteren Fall transferierte eine Gesellschaft aus Deutschland stammende Gelder über die Schweiz nach Spanien. Die deutschen Klienten zahlten Summen, welche sie bei einer Drittfirma investieren wollten, auf das Konto der schweizerischen Firma ein. Diese leitete die Gelder auf Anweisung einer Privatperson jeweils auf Bankkonten in Spanien weiter. Die Kontrollstelle stellte aufgrund ihrer Revision vor Ort fest, dass die schweizerische Gesellschaft seit Ende 2000 als Finanzintermediärin illegal tätig war. Zudem verletzte sie die Sorgfaltspflichten grob. Sie besass keinerlei Dokumente über die Identifikation oder die wirtschaftliche Berechtigung. Da ihre einzige Tätigkeit darin bestand, Gelder zu transferieren, verfügte die Kontrollstelle die Liquidation der Gesellschaft. Da ihre Organe keine Gewähr für eine einwandfreie Liquidation boten, betraute die Kontrollstelle eine externe Liquidatorin mit dieser Aufgabe.

In einem anderen Fall wurde die Kontrollstelle aufgrund eines Hinweises einer kantonalen Strafuntersuchungsbehörde aktiv. Die Untersuchungsbehörde führte gegen eine Person ein Strafverfahren unter anderem wegen Betrugs. Die Person war Geschäftsführer einer Gesellschaft, welche seit Frühling 1999 Kundengelder annahm und mit diesen Devisenhandel betrieb. Die Untersuchungsbehörden hatten sämtliche



Unterlagen der Gesellschaft beschlagnahmt. Die Revision dieser Dokumente durch die Kontrollstelle zeigte, dass die Gesellschaft im Sinne des Geldwäschereigesetzes illegal als Finanzintermediärin tätig war und die Sorgfaltspflichten, vor allem die Identifikationspflicht verletzte. Ihre Tätigkeit bestand zudem ausschliesslich aus Devisenhandel. Die Kontrollstelle verfügte deshalb die Liquidation der Gesellschaft. Auch hier musste eine externe Person für die Durchführung der Liquidation eingesetzt werden. Die Beschwerde eines Verwaltungsrates gegen diese Verfügung wurde vom Eidg. Finanzdepartement als gegenstandslos abgeschrieben.

In zwei weiteren Fällen nahmen die Gesellschaften Gelder von Kunden entgegen, um mit diesen Effektenhandel zu betreiben. Da sie weniger als 20 Kundenbeziehungen unterhielten, galt ihre Tätigkeit als nicht gewerbmässig im Sinne des Börsengesetzes, jedoch als berufsmässige Finanzintermediation im Sinne des Geldwäschereigesetzes. In beiden Fällen wurden zudem die Sorgfaltspflichten verletzt. In einen Fall wurde die Liquidation verfügt und eine externe Liquidatorin eingesetzt. Im anderen Fall zeigten sich die Organe der Gesellschaft kooperativ und waren fähig, die Liquidation selber durchzuführen. Die Kontrollstelle verfügte deshalb, dass die Gesellschaft in Liquidation zu setzen sei, betraute ihre Organe mit der Durchführung der Liquidation und setzte ihnen dafür eine bestimmte Frist.

### 5.3 Aufschiebende Wirkung von Liquidationsverfügungen

Die Kontrollstelle hat im Verlaufe des Jahres 2002 einige Finanzintermediäre per Verfügung in Liquidation gesetzt. In mehreren Fällen hat sie die sofortige Vollstreckung der Liquidation angeordnet und einer allfälligen Beschwerde gegen die Liquidationsverfügung die aufschiebende Wirkung entzogen. In einem Fall wurde gegen die sofortige Wirkung und gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung beim Eidg. Finanzdepartement Beschwerde eingereicht. In einem vorsorglichen Entscheid hat das Eidg. Finanzdepartement festgehalten, dass die Kontrollstelle in Anwendung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren einer Beschwerde gegen eine von ihr erlassene Verfügung grundsätzlich die aufschiebende Wirkung entziehen und die sofortige Vollstreckung der Verfügung anordnen kann. Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung müssen jedoch überzeugende Gründe vorliegen. Der entscheidenden Behörde kommt dabei ein ge-

wisser Beurteilungsspielraum zu. Sie muss jedoch eine Abwägung zwischen dem Interesse auf umgehende Vollstreckung einer Verfügung und demjenigen auf Aufrechterhaltung der bisherigen Situation bis zu ihrer rechtlichen Klärung vornehmen. Die Behörde hat daher die jeweiligen öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen. Allenfalls hat die entscheidende Behörde mildere, vorsorgliche Massnahmen als den Entzug der aufschiebenden Wirkung und die sofortige Vollstreckung einer Verfügung anzuordnen. Da es sich bei der Liquidation eines Finanzintermediärs um die strengste Massnahme der Kontrollstelle handelt, ist beim Entscheid, ob eine verfügte Liquidation sofort vollstreckt werden soll, ein besonders strenger Massstab anzusetzen. Dies weil das gesetzliche Beschwerderecht in seiner Auswirkung beschränkt würde, wenn der von der Liquidation betroffene Finanzintermediär nach mehrmonatigem Beschwerdeverfahren zum Zeitpunkt einer allfälligen Aufhebung der Liquidationsverfügung durch die Beschwerdeinstanz bereits liquidiert wäre. Das Eidg. Finanzdepartement hat im konkreten Fall die sofortige Vollstreckung der Liquidation und den Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde als unverhältnismässig erachtet und die Kontrollstelle angewiesen, die nötigen Anordnungen für die umgehende einstweilige Einstellung der Liquidationsarbeiten zu erteilen.

Das Eidg. Finanzdepartement hat jedoch den ebenfalls in der Liquidationsverfügung angeordneten Entzug der Vertretungsbefugnis der bisherigen Organe der besagten Gesellschaft, die Aufhebung der Unterschriftsberechtigungen und Vollmachten sowie die Androhung einer Busse bei Ausübung weiterer Rechtshandlungen für die Gesellschaft durch deren bisherigen Organe als geeignete und ausreichende vorsorgliche Massnahmen erachtet. Gemäss Eidg. Finanzdepartement hat die Kontrollstelle einer gegen diese Massnahmen erhobenen Beschwerde zu Recht die aufschiebende Wirkung entzogen.



## 6 Revision

### 6.1 Revisionskonzept der Kontrollstelle

#### 6.1.1 Revision der SRO

Die durch die Kontrollstelle bei sämtlichen von ihr anerkannten SRO veranlasste jährliche Revision hat die Einhaltung der Pflichten nach dem Geldwäschereigesetz sowie die Um- resp. Durchsetzung der durch die SRO erlassenen Reglemente zum Gegenstand.

Anlässlich der bei sämtlichen anerkannten SRO durchgeführten ordentlichen Revision 2002 wurden die zwei Schwerpunktthemen „Aufnahme von neuen Mitgliedern“ und „Aus- bzw. Weiterbildung der Mitglieder im Bereich des Geldwäschereigesetzes“ einer vertieften Prüfung unterzogen. Überdies wurde für jede einzelne SRO ein individuelles Schwerpunktthema festgesetzt (vgl. Ziff. 3.2 hiervor).

Die Revision prüft die Reglementsconformität der Geschäftstätigkeit jeder SRO und hält allfällige Abweichungen fest. Die Kontrollstelle beurteilt anschliessend gestützt auf die Ergebnisse aus dem Revisionsbericht, ob und welche Massnahmen die entsprechende SRO zu ergreifen hat. Diese Massnahme beinhaltet entweder die Änderung des Regelwerkes der SRO oder die Änderung der operationellen Tätigkeit der SRO.

#### 6.1.2 Revision der direkt unterstellten Finanzintermediäre

##### 6.1.2.1 Revision im Bewilligungsverfahren

Im Bewilligungsverfahren eines direkt unterstellten Finanzintermediärs überprüft die Kontrollstelle, ob die gesetzlich einzuhaltenden Sorgfaltspflichten umgesetzt und die notwendigen organisatorischen Massnahmen getroffen worden sind. Werden die Voraussetzungen erfüllt, erhält der direkt unterstellte Finanzintermediär eine Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär. Im Jahr 2002 wurden 38 Revisionen dieser Art durchgeführt. In den meisten Fällen bestätigte sich dabei, dass der betreffende Finanzintermediär die Sorgfaltspflichten überwiegend einhielt. In we-

nigen Ausnahmefällen musste die Bewilligung aufgrund der Revision verweigert werden (vgl. Ziff. 4.3 hiervor).

##### 6.1.2.2 Ordentliche jährliche Revision

Die Durchführung der GwG-Revision bei den direkt unterstellten Finanzintermediären wird im Normalfall an akkreditierte Revisionsstellen übertragen (vgl. Ziff. 6.3 hiernach). Sie übernehmen die Aufgabe der Kontrollstelle, einmal jährlich bei den direkt unterstellten Finanzintermediären die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen im Rahmen des Geldwäschereigesetzes zu überprüfen. Die Kontrollstelle beaufsichtigt die Tätigkeit der externen GwG-Revisionsstellen. Teilweise führt sie selbst Revisionen vor Ort durch und ordnet Massnahmen gegenüber direkt unterstellten Finanzintermediären, GwG-Revisionsstellen und GwG-Revisoren an.

Die Finanzintermediäre sollen zudem in einem individuell definierten Prüfrhythmus alle paar Jahre direkt von der Kontrollstelle statt von einer akkreditierten GwG-Revisionsstelle revidiert werden. Dies erlaubt der Kontrollstelle, die Tätigkeiten der Finanzintermediäre besser zu kennen und die Arbeit der akkreditierten GwG-Revisionsstellen zu überwachen. Da der grosse Teil der direkt unterstellten Finanzintermediäre die Bewilligung erst im Laufe des Jahres 2002 erhalten hat, sind die ersten GwG-Revisionen erst nach Abschluss des Geschäftsjahres 2002 fällig. Die eigentliche Aufsicht über die akkreditierten GwG-Revisionsstellen wird daher erst im nächsten Jahr beginnen können.

##### 6.1.2.3 Rundschreiben REV I/02

Zur Durchführung von GwG-Revisionen stellt die Kontrollstelle den akkreditierten Revisoren Arbeitspapiere zur Verfügung. Im Januar 2002 publizierte die Kontrollstelle daher das Rundschreiben REV I/02. Dieses beinhaltet das Prüfkonzept und die Arbeitspapiere der Kontrollstelle für die GwG-Revision von direkt unterstellten Finanzintermediären.

Das Prüfkonzept enthält alle notwendigen Informationen, um den betroffenen Finanzintermediären, akkreditierten GwG-Revisionsstellen und weiteren interessierten Kreisen das System der GwG-Revision bei der Kontrollstelle zu verdeutlichen. So wird z.B. das Dreiecksverhältnis zwischen Finanzintermediär – akkreditierter GwG-Revisionsstelle – Kontrollstelle geklärt, auf den einjährigen Prüfrhythmus hin-



gewiesen und der Aufgabenbereich der GwG-Revisionen von der Mandatsannahme bis zur Berichterstattung genau definiert. Die Arbeitspapiere haben die Aufgabe, die Prüfhandlungen bis zu einem gewissen Grad zu standardisieren und zu dokumentieren. Mit diesen Dokumenten hat die Kontrollstelle das von ihr von den akkreditierten GwG-Revisionsstellen geforderte Qualitätsniveau definiert und verlangte Prüfhandlungen und Prüffelder aufgezeigt.

Die Kontrollstelle hat im Laufe des Jahres 2002 selber zahlreiche GwG-Revisionen bei Finanzintermediären durchgeführt und viele Kontakte mit den akkreditierten Mandatsleitern gehabt. Dadurch konnte sie wertvolle Erfahrungen sammeln, welche unbedingt in die Arbeitspapiere und in das Prüfkonzept einfließen mussten. Am 10. Dezember 2002 publizierte die Kontrollstelle deshalb ein überarbeitetes Rundschreiben REV I/02 und überarbeitete, praxisorientierte Arbeitspapiere.

Die neuen Arbeitspapiere enthalten zwar keine grundsätzlichen systematischen Änderungen der Prüfhandlungen. Unklare Texte wurden aber besser formuliert, festgestellte Lücken geschlossen, Doppelspurigkeiten eliminiert, die Arbeitspapiere dem Ablauf der Prüfung angepasst und von 16 Arbeitspapieren auf 11 reduziert. Die neuen Arbeitspapiere sind systematisch analog den gesetzlichen Grundlagen strukturiert:

- zu erhebende Grunddaten und GwG-Risikoeinschätzung (AP 1)
- Selbstüberprüfung der Unabhängigkeit des GwG-Revisioners (AP 2)
- Prüfung der organisatorischen Voraussetzungen (AP 3)
- Prüfung der kundenorientierten formellen (AP 4 und 5) und der transaktionsorientierten Sorgfaltspflichten (AP 6 und 7)
- Prüfung der Dokumentationspflicht (AP 8)
- Prüfung der Einhaltung der Pflichten bei Geldwäschereverdacht (AP 9)
- Vollständigkeitserklärung und Revisionsbericht, welche beide bei der Kontrollstelle einzureichen sind.

### **6.1.3 Revision im Rahmen der Marktaufsicht**

Bei Abklärungen über Finanztransaktionen von natürlichen oder juristischen Personen, die weder über einen SRO-Anschluss noch über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen und somit möglicherweise illegal tätig sind, führt die Kontrollstelle Revisionen vor Ort durch.

Bei GwG-Revisionen für die Marktaufsicht klären die Revisoren ab, ob die getätigten Finanztransaktionen in den Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes fallen. Dies geschieht durch Gespräche mit den verantwortlichen Personen und durch die Einsicht in die Geschäfts- und Buchhaltungsunterlagen. Im Jahr 2002 wurden 39 Revisionen dieser Art durchgeführt. In vielen Fällen konnte festgestellt werden, dass die ausgeübte Tätigkeit nicht eine unterstellungspflichtige Finanzintermediation ist. In einigen Fällen musste hingegen die Einstellung der Tätigkeit durchgesetzt werden (vgl. Ziff. 5.2 hiervor).

### **6.2 Informationsschreiben REV I/02 betreffend den Inhalt des Revisionsberichts**

Mit den ersten eingereichten GwG-Revisionsberichten stellte die Kontrollstelle fest, dass sich der inhaltliche Detaillierungsgrad zwischen den verschiedenen akkreditierten GwG-Revisionen stark unterscheidet. Sie erarbeitete deshalb ein Informationsschreiben und publizierte am 28. Juni 2002 den Mindestinhalt, welchen die eingereichten Revisionsberichte der akkreditierten Revisionsstellen aufweisen müssen. Durch diese Massnahme konnte einerseits die angestrebte Harmonisierung erreicht und andererseits der Informationsgehalt der GwG-Revisionsberichte qualitativ stark verbessert werden.

Mit der Veröffentlichung der überarbeiteten Arbeitspapiere im Dezember 2002 wurde gleichzeitig auch das Informationsschreiben REV I/02 dem aktuellen GwG-Revisionsbericht angepasst.

### **6.3 Akkreditierung von GwG-Revisionsstellen**

Die Kontrollstelle kann bei den direkt unterstellten Finanzintermediären an Ort und Stelle Kontrollen durchführen oder diese an von ihr bezeichnete Revisionsstellen übertragen. Sie hat sich für ein Akkreditierungssystem von Revisionsstellen entschieden. Um eine gute Qualität der Revisionen zu gewährleisten, hat die Kontrollstelle ein Pflichtenheft mit Bedingungen für die Mandatsleiter und die Revisionsgesellschaften erstellt.

Im Januar 2002 hat die Kontrollstelle 84 Revisionsgesellschaften akkreditiert. Obwohl die Anzahl der anerkannten Gesellschaften im



Verhältnis der direkt unterstellten Finanzintermediäre genügen würde, hat sich die Kontrollstelle entschieden, eine neue, zeitlich unbefristete Möglichkeit zur Einreichung eines Akkreditierungsgesuches anzubieten. Dieser Entscheid rechtfertigt sich, weil einige Regionen schlecht oder gar nicht vertreten sind und der Markt zwischen den Gesellschaften sowie die freie Wahl der Finanzintermediäre garantiert sein müssen. Diese Lösung ermöglicht auch neu gegründeten Gesellschaften oder Gesellschaften, welche neu GwG-Revisionen anbieten wollen, ein Akkreditierungsgesuch zu stellen.

Die Kontrollstelle aktualisiert die Liste der akkreditierten GwG-Revisionsstellen regelmässig auf ihrer Website.

#### **6.4 Ausbildung der GwG-Revisoren**

An einer Veranstaltung pro Sprachregion, welche spezifisch für die akkreditierten GwG-Revisoren organisiert worden ist, wurden den interessierten Zuhörern die Erwartungen der Kontrollstelle einerseits und die neusten Entwicklungen andererseits vermittelt. Die überarbeiteten Arbeitspapiere wurden präsentiert. Zudem wurden Unterstellungsfragen, insbesondere die neue Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor besprochen und die Praxis der Kontrollstelle bezüglich der Anwendung der Sorgfaltspflichten diskutiert. Die Kontrollstelle erachtet es als sehr wichtig, dass die akkreditierten GwG-Revisoren die Praxis der Kontrollstelle kennen und diese gegenüber ihren Kunden vertreten können.



## 7 Koordination mit anderen Bundesbehörden

### 7.1 Behördenkoordination

Das Geldwäschereigesetz verpflichtet die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und die Kontrollstelle dafür zu sorgen, dass die in ihren jeweiligen Aufsichtsbereichen geltenden Bestimmungen gleichwertig sind. Es sieht zudem vor, dass die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, die Kontrollstelle und die MROS einander alle für die Durchsetzung dieses Gesetzes notwendigen Auskünfte erteilen und Unterlagen übermitteln können.

In Anwendung dieser Grundsätze treffen sich die betroffenen Behörden in regelmässigen Abständen, um sich gegenseitig umfassend über ihre Tätigkeit, insbesondere über laufende Regulierungsvorhaben, zu informieren. Die gemeinsamen Sitzungen sind zudem eine geschätzte Gelegenheit, einzelne Auslegungsfragen zu besprechen. Im Jahr 2002 wurden dabei insbesondere die Folgen der Doppelunterstellung der Vertriebsträger von Anlagefonds erörtert, welche bewirkt, dass diese Finanzintermediäre zwei Bewilligungen erhalten müssen und im Rahmen von zwei Aufsichtsprozessen jährlich einer Revision unterzogen werden. Leider konnte unter geltendem Recht kein befriedigender Ausweg aus dieser Situation gefunden werden.

Im Jahr 2002 haben die mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten Bundesbehörden zudem ein Medienseminar veranstaltet (vgl. Ziff. 9.2 hiernach).

### 7.2 Zusammenarbeit mit der Eidg. Bankenkommission

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit erhält die Eidg. Bankenkommission oft Informationen, die Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 GwG betreffen und somit nicht dem Geltungsbereich ihrer Aufgaben zuzuordnen sind. Die Eidg. Bankenkommission leitet diese Informationen und Hinweise nach vorgängiger kurzer Prüfung an die Kontrollstelle weiter, damit diese die weitere Bearbeitung einleiten und die notwendigen Abklärungen vornehmen kann. Dies gilt auch für Informationen, welche Finanzintermediäre betreffen, die Mitglied einer SRO sind. Die

Eidg. Bankenkommission informiert auch hier die Kontrollstelle und diese leitet die Informationen an die zuständige SRO weiter. Selbstverständlich informiert die Kontrollstelle die Eidg. Bankenkommission im umgekehrten Fall, d.h. wenn sie anlässlich einer Untersuchung feststellt, dass Tätigkeiten einer Gesellschaft in den Kompetenzbereich der Eidg. Bankenkommission fallen.

Im weiteren informiert die Eidg. Bankenkommission auf Anfrage der Kontrollstelle diese darüber, welche Finanzintermediäre als Tochtergesellschaften eines Bankenkonzerns von der konsolidierten Aufsicht der Eidg. Bankenkommission erfasst werden, denn die Eidg. Bankenkommission übernimmt auch die GwG-Aufsicht derjenigen Finanzintermediäre des Konzerns, welche nicht als Banken im Sinne der Gesetzgebung gelten.

Die Kontrollstelle erhält bei laufenden Verfahren gegen Finanzintermediäre, gegen die bereits die Eidg. Bankenkommission Untersuchungen getätigt hat, im Rahmen der Amtshilfe Einsicht in die Akten der Eidg. Bankenkommission. Gleiches gilt auch im umgekehrten Fall, wenn die Kontrollstelle anlässlich einer Untersuchung Informationen über eine Gesellschaft gesammelt hat und diese nun, auf Antrag der Eidg. Bankenkommission, an diese weiterleitet.

### 7.3 Zusammenarbeit mit der MROS und den Strafuntersuchungsbehörden

Der Datenaustausch zwischen der MROS und der Kontrollstelle dient einerseits der Vervollständigung des rechtserheblichen Sachverhaltes, wenn es um die Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten oder die Meldepflicht von Finanzintermediären geht. Andererseits ermöglicht er es der Kontrollstelle, dort wo es angezeigt ist, ihre Aufsicht über die anerkannten SRO sowie die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre zu verstärken und geeignete Massnahmen zu ergreifen oder zu veranlassen, namentlich wenn u.a. Meldungen von Finanzintermediären andere Finanzintermediäre betreffen.

Im weiteren ist der Informationsaustausch mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden, der im Einzelnen zu verbessern ist, ein wichtiges Element im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung, geht es doch beispielsweise in diesem Zusammenhang um Editionsbegehren, Registerauskünfte, von der Kontrollstelle erstattete Meldungen oder Anzeigen sowie allenfalls delegierte Verfahren gestützt auf Anzeigen im



Rahmen der verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen.

#### **7.4 Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren anderer Bundesbehörden**

##### **7.4.1 Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes**

Zurzeit existiert keine gesetzliche Grundlage, welche die Tätigkeit der Versicherungsbroker spezifisch regeln würde. Der Entwurf für eine Totalrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes sieht eine Aufsicht über diese Makler vor und bestimmt, dass diese sich in das neu zu schaffende Register für Versicherungsvermittler und –broker einschreiben müssen. Auch werden sie im Bereich ihrer Versicherungstätigkeit der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungen unterstellt. Da die Versicherungsbroker bereits der Aufsicht der Kontrollstelle unterstellt sind, sobald sie als Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes tätig sind, würde der erwähnte Entwurf eine doppelte Aufsicht über diese Makler einführen.

Um Probleme, die mit dieser doppelten Aufsicht verbunden sind, zu vermeiden, schlägt die Kontrollstelle vor, dass das Bundesamt für Privatversicherungen – welches bereits als Aufsichtsbehörde in Geldwäschereibelangen fungiert – auch die unter das Geldwäschereigesetz fallenden Versicherungsbroker voll beaufsichtigt und der Entwurf des Versicherungsaufsichtsgesetzes deshalb in diesem Sinne angepasst wird.

##### **7.4.2 Geldwäscherei-Verordnung der Eidg. Bankenkommission**

Die Eidg. Bankenkommission hat im Juli 2002 einen Entwurf für eine Geldwäschereiverordnung in die Vernehmlassung gegeben. Die Verordnung wird Mitte 2003 in Kraft treten. Sie soll in verschiedenen Bereichen den Sorgfaltsstandard erhöhen. Es soll die Pflicht eingeführt werden, bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zusätzliche Abklärungen durchzuführen, informatikgestützte Transaktionsüberwachungssysteme einzusetzen sowie die Reputationsrisiken global zu überwachen. Die Verordnung soll zudem die bestehende Regelung von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen weiterführen und dem Missbrauch des Finanzsystems durch Terroristen vorbeugen. Der Vernehmlassungsentwurf

enthielt zudem verschiedene Vorgaben an die von der Schweizerischen Bankiervereinigung in die Wege geleitete Revision der Sorgfaltspflichtvereinbarung, deren Bestimmungen weiterhin für die Identifizierung der Vertragsparteien und die Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten den Standard setzen soll.

Die Kontrollstelle hat nur in wenigen Punkten zu diesem Regulierungsvorhaben Stellung genommen. So hat sie es begrüsst, dass die bestehende Möglichkeit, schweizerische Gruppengesellschaften von Banken und Effekthändlern der Überwachung der Eidg. Bankenkommission zu unterstellen, weitergeführt werden soll, denn sie entspricht einer vernünftigen Aufgabenteilung zwischen der Eidg. Bankenkommission und der Kontrollstelle. Sie hat jedoch ebenfalls hervorgehoben, dass es unter den Gesichtspunkten der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit zentral ist, dass die Voraussetzungen der Aufsicht, welche die Eidg. Bankenkommission auf die betroffenen Gruppengesellschaften ausüben wird, vergleichbar sind mit denjenigen, welche die Kontrollstelle für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre anwendet. Dazu gesellt sich die Notwendigkeit, dass die Eidg. Bankenkommission genau Buch führt über die von ihr beaufsichtigten Institute aus dem Nichtbankenbereich. Nur so kann die vom Geldwäschereigesetz gewünschte Transparenz auf dem Finanzplatz auch erreicht werden.

In Bezug auf die Anforderungen an die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken hat die Kontrollstelle insbesondere die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Grenzwerte für Kassageschäfte hervorgehoben. Sie hat dabei den Wunsch geäußert, dass insbesondere für Wechselgeschäfte und Geldtransfers für Gelegenheitskunden, welche nachweislich von Drogenhändlern regelmässig beansprucht werden, der massgebende Wert von CHF 5000.- auch in der neuen Sorgfaltspflichtverordnung vorgesehen wird.

In Bezug auf die von der Bankenkommission erwogene Voraussetzung für die Delegation der Identifizierung an Dritte, wonach sich der Finanzintermediär beim Dritten Prüfungsrechte ausbedingen sollte bzw. muss, ist hervorzuheben, dass dies sicher unerlässlich ist, wenn der Delegierte selber kein Finanzintermediär ist, der einer vergleichbaren Aufsicht unterstellt ist. Ist er jedoch Finanzintermediär, kann davon ausgegangen werden, dass eben diese Aufsicht die Prüfungsfunktion übernimmt, so dass es nicht mehr notwendig erscheint, dass der Finanzintermediär selber solche Kontrollen vornimmt.



### **7.4.3 Rundschriften der Eidg. Bankenkommision zur öffentlichen Werbung im Sinne der Anlagefondsgesetzgebung**

Die Eidg. Bankenkommision möchte in einem neuen Rundschriften die bestehende Praxis zur öffentlichen Werbung im Sinne der Anlagefondsgesetzgebung konkretisieren und kodifizieren und hat deshalb einen Entwurf für das Rundschriften in die Vernehmlassung geschickt. Die Kontrollstelle hat dazu Stellung genommen. Sie kritisiert insbesondere die Absicht der Eidg. Bankenkommision, im Interesse des Anlegerschutzes neu den indirekten Vertrieb von Anlagefonds durch sogenannte strukturierte fondsähnliche Vermögensverwaltungsdienstleistungen dem Anlagefondsgesetz zu unterstellen. Vertriebsträger von Anlagefonds haben die Pflicht, von der Eidg. Bankenkommision wie auch von der Kontrollstelle eine Bewilligung einzuholen. Der Aufwand, den diese Aufsichtsbehörden betreiben, ist bereits heute erheblich. Durch die Unterstellung des indirekten Vertriebs wird die Zahl der Vertriebsträger von Anlagefonds deutlich steigen. Dadurch wird die Aufsichtstätigkeit der Eidg. Bankenkommision wie auch der Kontrollstelle umfangreicher. Verschiedene Vertriebsträger, vor allem diejenigen, welche diese Tätigkeit nur akzessorisch betreiben, könnten sich genötigt sehen, den Vertrieb von Anlagefonds ganz einzustellen. Das geplante Rundschriften hätte dadurch eine strukturpolitische Wirkung, welche wohl kaum geplant und gewünscht wäre. Die heutige Fassung des Rundschriftens definiert zudem den Begriff des indirekten Vertriebs von Anlagefonds nicht genügend. Dies wird zu neuer Rechtsunsicherheit führen.



## 8 Internationales

### 8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering

Die FATF ist ein zwischenstaatliches Gremium, dessen Zweck darin besteht, Politiken zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu entwickeln und zu fördern. Die FATF besteht gegenwärtig aus 29 Ländern<sup>1</sup> und zwei internationalen Organisationen<sup>2</sup>. Die 40 Empfehlungen der FATF, d.h. die Maßnahmen, deren Implementierung die FATF beschlossen hat, und zu deren Annahme alle Länder ermutigt werden, reflektieren die Notwendigkeit, alle relevanten Aspekte der Bekämpfung der Geldwäscherei abzudecken. Die Empfehlungen wurden ursprünglich 1990 ausgearbeitet. 1996 wurden die vierzig Empfehlungen aktualisiert, um die Erfahrung, die in den letzten sechs Jahren gewonnen wurde, und die Entwicklungen in der Geldwäscherei zu reflektieren.

In ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des Geldwäschereigesetzes ist die Kontrollstelle in der schweizerischen Delegation vertreten und nimmt regelmässig an den Arbeiten der FATF teil.

#### 8.1.1 Revision der 40 Empfehlungen

Im Jahr 2001 hatte die FATF beschlossen, die 40 Empfehlungen einer umfassenden Revision zu unterziehen. Ein diesbezügliches Konsultationsdokument konnte im Juni 2002 in die Vernehmlassung bei allen interessierten Kreisen geschickt werden. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden nun ausgewertet und die Formulierung der neuen Empfehlungen ausgearbeitet.

Das Vernehmlassungsdokument gliedert sich in drei Hauptteile. Im ersten Teil werden die Sorgfaltspflichten und deren Anwendung auf

den Finanzsektor behandelt. Die FATF schlägt verschiedene klärende Massnahmen vor, insbesondere in Bezug auf die von den Empfehlungen betroffenen Finanzintermediäre, Kunden mit besonderen Risiken und die daraus für den Finanzintermediär resultierenden Massnahmen, sowie die Regulierung und Aufsicht über die Finanzintermediäre.

Ein zweiter Teil befasst sich mit den sog. „corporate vehicles“ und sucht nach Massnahmen, die es erlauben könnten, der mangelnden Transparenz insbesondere der Inhaberaktien und der Trusts besser entgegenzuwirken.

Im dritten Teil schliesslich untersucht die FATF die Notwendigkeit und die mögliche Ausgestaltung einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Empfehlungen auf Personen und Unternehmen, die nicht im Finanzsektor tätig sind, wie Casinos, Anwälte und Notare, Buchhalter und Revisoren, Anlageberater, sogenannte „company and trust service providers“, sowie Immobilienhändler und Händler von Luxusgütern.

#### 8.1.2 Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verabschiedeten die Mitglieder der FATF eine Reihe von acht Empfehlungen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Im Nichtbankenbereich dabei besonders erwähnenswert sind die Empfehlung VI über sogenannte „alternative remittance“ und die Empfehlung VII über elektronische Geldtransfers. So sieht die Empfehlung VI vor, dass alle Unternehmen, welche das Geldtransfergeschäft betreiben, registrierungs- oder bewilligungspflichtig sind und dass die Behörden gegen ungehorsame Unternehmen Massnahmen anordnen können müssen. Empfehlung VII schreibt vor, dass beim elektronischen Geldtransfer ausführliche und aussagekräftige Informationen über den anordnenden Kunden mittransferiert werden sollen.

Im April 2002 veröffentlichte die FATF zudem einen Text, der den Finanzintermediären helfen soll, Transaktionen zu identifizieren, welche der Terrorismusfinanzierung dienen könnten. Im Oktober 2002 schliesslich eröffnete die FATF eine Vernehmlassung über einen Text, der die Empfehlung VII präzisieren soll.

<sup>1</sup> Die neunundzwanzig FATF-Mitgliedstaaten und -regierungen sind: Argentinien; Australien; Belgien; Brasilien; Dänemark; Deutschland; Finnland; Frankreich; Griechenland; Hongkong, China; Irland; Island; Italien; Japan; Kanada; Luxemburg; Mexiko; Neuseeland; Königreich der Niederlande; Norwegen; Österreich; Portugal; Singapur; Spanien; Schweden; Schweiz; Türkei; Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.

<sup>2</sup> Die beiden internationalen Organisationen sind die Europäische Kommission und der Kooperationsrat der Golfstaaten.



## **8.2 Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung**

Die zuständigen Behörden der Schweiz haben beschlossen, die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die nach dem 11. September 2001 stark intensiviert wurden, zu unterstützen. Die Massnahmen des für Afghanistan zuständigen Sanktionsausschusses des UNO-Sicherheitsrates wurden in der Schweiz bereits vor dem UNO-Beitritt umgesetzt. Die Kontrollstelle hat bereits im Jahr 2001, aber auch im Jahr 2002 den SRO sowie den von ihr direkt überwachten Finanzintermediären eine Anzahl von Namenslisten übermittelt und sie aufgefordert, die Sperrung von allfälligen Vermögenswerten der auf diesen Listen genannten Individuen und Organisationen zu veranlassen und Meldung an die MROS und an das seco, das für die UNO-Sanktionsmassnahmen zuständig ist, zu machen. Zusätzlich wurden den gleichen Adressaten auch Listen der amerikanischen Regierung übermittelt, die Namen von angeblich terroristischen Organisationen und Individuen enthalten. Die Finanzintermediäre wurden aufgefordert, mit Bezug auf Vermögenswerte dieser Organisationen und Individuen erhöhte Sorgfaltspflichten anzuwenden.

## **8.3 Financial Sector Assessment Program des Internationalen Währungsfonds**

Im Winter 2001/2002 hat die Schweiz als eines der ersten Industrieländer seinen Finanzsektor durch das Financial Sector Assessment Program des Internationalen Währungsfonds prüfen lassen. Obschon es dabei hauptsächlich um die Finanzstabilität ging, wurden auch die Regulierung im Bereich der Geldwäschereibekämpfung und deren Umsetzung einer detaillierten Prüfung unterzogen. Im Ergebnis attestierte der Währungsfonds der Schweiz, dass ihr Geldwäschereibekämpfungssystem weitgehend der internationalen „best practice“ entspreche. Bezüglich des Nichtbankensektors arbeitete die Kontrollstelle bei diesem Examen mit. Ähnlichen Input gab sie auch für die regelmässig wiederkehrenden Prüfungsverfahren der Weltbank und der OECD.



## 9 Öffentlichkeitsarbeit

### 9.1 Neue Website der Kontrollstelle

Seit Mitte Juli 2002 verfügt die Kontrollstelle unter der Adresse [www.gwg.admin.ch](http://www.gwg.admin.ch) über eine eigene, umfassende Website. Diese gibt Einblick in die Arbeit und die Organisation der Kontrollstelle. Entscheide der Kontrollstelle, die eine Anzahl von Finanzintermediären betreffen, werden dort publiziert. Zudem sind die aufsichtsrechtlichen Erlasse, inklusive Rund- und Informationsschreiben der Kontrollstelle und nützliche Links auf relevante Websites abrufbar. Auch Antworten auf häufig gestellte Fragen können der Website entnommen werden. Die Listen der anerkannten SRO und der akkreditierten GwG-Revisionsstellen sind auf der Website bereits publiziert und die Liste der bewilligten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre wird demnächst folgen (vgl. Ziff. 2.2.4 hiervor). Wer sich in die Mailing-Liste einträgt, wird per E-Mail laufend über Neuerungen auf der Website informiert.

### 9.2 Medienveranstaltung der mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten Bundesbehörden

Die vier Aufsichtsbehörden, die das Geldwäschereigesetz umsetzen, und die MROS haben ihre Zusammenarbeit im Jahr 2002 ausgebaut (vgl. Ziff. 7.2 hiervor). Um das komplexe System der schweizerischen Geldwäschereibekämpfung möglichst weiten Kreisen besser verständlich zu machen und das Interesse an diesem Thema zu fördern, haben diese Behörden im Oktober 2002 eine gemeinsame Medienveranstaltung durchgeführt, die von Bundespräsident Villiger eröffnet wurde. Im Rahmen dieses Anlasses haben sie gemeinsam die Broschüre „Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz“ über das Präventionssystem des Geldwäschereigesetzes und seine Umsetzung durch die Behörden publiziert und ins Internet gestellt. Sie ist in Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch verfügbar.

### 9.3 Referententätigkeit der Kontrollstelle

Als Aufsichtsbehörde über den Nichtbankensektor obliegt es der Kontrollstelle, den An-

wendungsbereich des Geldwäschereigesetzes in diesem Sektor zu konkretisieren. Sie hat zudem den Auftrag, die Sorgfaltspflichten für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre zu präzisieren. Im Rahmen dieser gesetzlichen Aufträge erlassene Entscheide müssen naturgemäss einem breiten Kreis von Interessenten zugänglich gemacht werden.

Eine der Möglichkeiten, welche die Kontrollstelle hat und regelmässig nutzt, ihre Grundsatzentscheide und ihre Praxis bei der Anwendung des Gesetzes bekannt zu machen, ist die Teilnahme an Seminaren und Konferenzen, welche von den SRO, den Hochschulen oder privaten Veranstaltern organisiert werden. Hauptthema in der zweiten Jahreshälfte 2002 war in diesem Zusammenhang die Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär (vgl. Ziff. 2.1 hiervor). Die Kontrollstelle hat zudem für die von ihr akkreditierten Revisionsstellen einen Weiterbildungskurs organisiert (vgl. Ziff. 6.4 hiervor).

Vertreter der Kontrollstelle nehmen zudem auch an internationalen Anlässen teil, im Bestreben, die schweizerische Geldwäschereiregulierung im Nichtbankensektor vermehrt bekannt zu machen und das Verständnis von ausländischen Behörden für das schweizerische System zu fördern.



## 10 Interna

### 10.1 Umsetzung der neuen Strukturen

Die 2001 verabschiedeten Reorganisationsmassnahmen für die Kontrollstelle sahen eine massive Personalaufstockung von 10,5 auf 25 Vollzeitstellen, eine neue Struktur mit 4 Sektionen und eine verbreiterte Geschäftsleitung vor. Diese Geschäftsleitung, bestehend aus der neuen Leiterin, ihrer Stellvertreterin und den vier Sektionsleitern, war bereits anfangs Jahr vollständig. Die Personalaufstockung und der Aufbau der vier Sektionen „Selbstregulierungsorganisationen“, „Direkt unterstellte Finanzintermediäre“, „Marktaufsicht“ und „Revision“ konnten im Sommer 2002 abgeschlossen werden. Diese neuen Strukturen und die zeitlich befristete Task Force (vgl. Ziff. 4.1 hiervor) erlaubten es, die seit der Schaffung der Kontrollstelle aufgelaufenen Pendenzen bis Ende 2002 weitgehend abzubauen.

### 10.2 Leitbild

Zielsetzungen der Kontrollstelle sind eine wirkungsvolle Umsetzung des Geldwäschereigesetzes, die Entwicklung der Kontrollstelle zum Kompetenzzentrum in Belangen der Geldwäschereibekämpfung, die Koordination mit anderen relevanten Aufsichtsorganen und die nationale und internationale Vernetzung. Um sicherzustellen, dass die Aktivitäten der Kontrollstelle konsequent auf die Zielerreichung ausgerichtet werden, hat die Leitung der Kontrollstelle anfangs Jahr ein Leitbild der Kontrollstelle erarbeitet. Die Umsetzung der definierten Erfolgsfaktoren „kompetente Mitarbeitende“, „klare Prozesse und Schnittstellen“, „transparente und dezidierte Linie in den Entscheiden“ und „adäquate Kommunikation“ beschäftigt die Leitung weiterhin.

### 10.3 Ausbildung der Mitarbeitenden

Eine Mehrzahl der Mitarbeitenden der Kontrollstelle sind junge Akademiker, die beim Eintritt in die Kontrollstelle über wenig fachspezifische Kenntnisse verfügten. Für die Umsetzung des Erfolgsfaktors „kompetente Mitarbeitende“ war es besonders wichtig, die nötige Fachkompetenz schnell und zielgerichtet aufzubauen. Zur

themenzentrierten Einführung der neuen Mitarbeitenden in die verschiedenen Tätigkeitsgebiete und die Organisation/Administration der Kontrollstelle entwickelte die Leitung ein internes Ausbildungsprogramm für neue Mitarbeitende, das aus allgemeinen Modulen und Vertiefungsmodulen besteht. Zusätzlich wurde ein fachspezifisches Tagesseminar für die Belegschaft der Kontrollstelle organisiert, das durch einen erfahrenen externen Referenten gegeben wurde. Eine Mehrzahl der Mitarbeitenden hatte zudem die Gelegenheit, an fachspezifischen externen Seminaren teilzunehmen. Die regelmässig stattfindende Mitarbeitersitzung dient nebst dem Informationsaustausch ebenfalls der Weiterbildung der Mitarbeitenden durch Fachvorträge von internen oder externen Referenten und durch Diskussionen über aktuelle Themen.

### 10.4 Prozessdesign der Kontrollstelle

Um die interne Organisation der Kontrollstelle klar zu regeln und den Erfolgsfaktor „klare Prozesse und Schnittstellen“ möglichst zielgerichtet umzusetzen, investierte die Geschäftsleitung einige Zeit in die Erarbeitung des Prozessdesigns der Kontrollstelle. In einem Workshop wurden die verschiedenen Prozesse der Kontrollstelle definiert und graphisch abgebildet. Mit Hilfe dieses Instrumentes konnten die internen Abläufe klar und befriedigend gelöst werden. Die Anpassungen, die sich auf Grund der gemachten Erfahrungen als nötig oder wünschenswert abzeichnen, werden relativ gering sein.

**11 Statistik****11.1 Kontrollstelle****11.1.1 Verfügungen**

Im Jahr 2002 erliess die Kontrollstelle 915 Verfügungen. Sie betrafen folgende Sachgebiete:

a) Bewilligungen und Akkreditierungen	
• Finanzintermediäre	173
• Revisionsstellen	93
b) Personalmutationen	
• SRO	16
• Finanzintermediäre	6
c) Abschreibungen	
• Bewilligungsverfahren	528
• Marktaufsichtsverfahren	54
d) Verschiedenes	
• Statuten- und Reglementsänderungen von SRO	4
• Liquidationen	6
• Kostenauflegung	27
• Sperrgesuche betreffend Internetpublikation	8

**11.1.2 Strafanzeigen**

• Wegen illegaler Tätigkeit	3
• Wegen Verletzung von Art. 305 <sup>ter</sup> StGB	1

**11.1.3 Revisionen**

• Bei SRO	11
• Bei direkt unterstellten Finanzintermediären	38
• Bei nicht bewilligten Finanzintermediären	39

**11.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen**

• SRO	12
• Finanzintermediäre	173
• Akkreditierte Revisionsstellen	87

**11.1.5 Beschwerden**

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

• Ende 2001 hängige Beschwerden	4
• 2002 eingereichte Beschwerden	13
• 2002 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	2
• Ende 2002 hängige Beschwerden	11

**11.2 SRO****11.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre**

• VQF	1547
• SRO Post	1
• SRO Treuhandkammer	418
• SRO SBB	17
• SRO VSV	1426
• OAD FCT	439
• SRO SAV/SNV	1488
• ARIF	443
• SRO SLV	46
• PolyReg	547
• OAR-G	238
• SRO STV	483
Total	7093

**11.2.2 Sanktionen**

• Mahnungen	51
• Rügen	6
• Bussen	124
• Ausschlüsse	24
Total	205