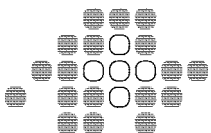


# Jahresbericht 2004

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

Reinhard Moeri  
Leiter Marktaufsicht

Philippe Fleury  
Leiter Direkt unterstellte Finanzintermediäre

Stephan Stadler  
Leiter SRO

Philippe Jurt  
Leiter Revision

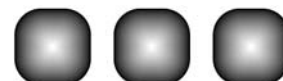




**Inhaltsverzeichnis**

**Inhaltsverzeichnis** ..... 1  
**Abkürzungsverzeichnis**..... 3  
**Zusammenfassung** ..... 4  
    Rechtliche Grundlagen ..... 4  
    Selbstregulierungsorganisationen ..... 4  
    Direkt unterstellte Finanzintermediäre ..... 5  
    Marktaufsicht ..... 5  
    Revision ..... 5  
    Internationales ..... 6  
    Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle ..... 6  
**1 Einleitung** ..... 7  
**2 Rechtliche Grundlagen** ..... 8  
    2.1 Aufsichtsabgabe ..... 8  
        2.1.1 Kosten- und Leistungsrechnung ..... 8  
        2.1.2 Gebührenverordnung ..... 8  
    2.2 Neue Verordnung der Kontrollstelle über die Datensammlung ..... 9  
    2.3 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle betreffend Unterstellungsfragen ..... 10  
        2.3.1 Unterstellung der Organe von Sitzgesellschaften ..... 10  
        2.3.2 Unterstellung des Trustee und des Protector ..... 11  
        2.3.3 Werttransport ..... 11  
        2.3.4 Einzelheiten betreffend Kreditgeschäfte ..... 12  
        2.3.5 Wertübertragung und Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr in spezifischen Branchen ..... 12  
        2.3.6 Konsolidierter Text zur Praxis der Kontrollstelle ..... 13  
        2.3.7 Erster Entscheid der Beschwerdeinstanz in Unterstellungsfragen ..... 13  
    2.4 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle betreffend Auslegungsfragen ... 14  
        2.4.1 Voraussetzungen an die Unabhängigkeit der mit den internen Kontrollen beauftragten Personen ..... 14  
        2.4.2 Kriterium der fünf GwG MitarbeiterInnen ..... 14  
        2.4.3 Dokumentationspflicht bei Übertragung eines Mandates ..... 15  
        2.4.4 Identifizierung der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten bei Investmentgesellschaften ..... 15  
        2.4.5 Qualifikation von Zahlungsaufträgern ins Fürstentum Liechtenstein ..... 16

**3 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen (SRO)**..... 17  
    3.1 Bilanzierung der Selbstregulierung .... 17  
    3.2 Risikoorientierte Prüfkonzepte ..... 17  
    3.3 Einstellung der SRO-Tätigkeit der Schweizerischen Treuhand-Kammer . 18  
    3.4 Jahresberichte der SRO ..... 18  
    3.5 Revision der SRO ..... 18  
        3.5.1 Kontrolle der Vorjahresmängel .... 19  
        3.5.2 Revisionen der SRO bei den angeschlossenen Finanzintermediären ..... 19  
    3.6 Umsetzung des Musterreglements für die Geld- und Wertübertragung..... 19  
    3.7 Koordinationskonferenz ..... 19  
    3.8 Teilnahme am Forum SRO ..... 20  
**4 Direkt unterstellte Finanzintermediäre** ..... 21  
    4.1 Implementierung der neuen Geldwäschereiverordnung ..... 21  
    4.2 Ergebnis der Prüfung der Revisionsberichte ..... 21  
    4.3 Massnahmen und Sanktionen ..... 22  
    4.4 Ablehnung der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär ..... 22  
**5 Marktaufsicht**..... 23  
    5.1 Tendenzen ..... 23  
    5.2 Statistische Analyse der Marktaufsicht ..... 23  
    5.3 Rechtsmittelentscheide ..... 24  
    5.4 Anzeigen ..... 24  
**6 Revision** ..... 26  
    6.1 Risikoorientierter Revisionszyklus ..... 26  
    6.2 Neue Akkreditierungskriterien ..... 26  
    6.3 Überarbeitetes Prüfkonzept und neue Arbeitspapiere ..... 27  
**7 Koordination mit anderen Behörden** ... 28  
    7.1 Behördenkoordination ..... 28  
    7.2 Zusammenarbeit mit der EBK ..... 28  
    7.3 Zusammenarbeit mit der MROS ..... 28  
    7.4 Zusammenarbeit mit kantonalen Strafverfolgungsbehörden ..... 28  
    7.5 Gesetzgebungsvorhaben anderer Bundesbehörden ..... 29  
        7.5.1 IDA GAFI ..... 29  
        7.5.2 FINMA ..... 29  
        7.5.3 Art. 708 OR ..... 30  
        7.5.4 Totalrevision des Anlagefondsgesetzes ..... 30  
        7.5.5 Verordnung über die MROS ..... 31  
    7.6 Zusammenarbeit mit anderen Bundesbehörden ..... 31



<b>8 Internationales</b>	<b>32</b>
8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)	32
8.2 Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung	32
8.3 Amtshilfe	32
<b>9 Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>34</b>
9.1 Internetpublikation der Finanzintermediäre / Einstellung der Datenbank	34
9.2 Referententätigkeit	34
9.3 Schulungen	34
9.3.1 Seminar für die direkt unterstellten Finanzintermediäre	34
9.3.2 Seminar für akkreditierte Revisoren	35
<b>10 Interna</b>	<b>36</b>
10.1 Personal	36
10.2 Ausbildung der Mitarbeitenden	36
10.3 Datenbank	36
<b>11 Statistik</b>	<b>38</b>
11.1 Kontrollstelle	38
11.1.1 Verfügungen	38
11.1.2 Strafanzeigen	38
11.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen	38
11.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen	38
11.1.5 Beschwerden	38
11.2 SRO	38
11.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre	38
11.2.2 Sanktionen	38
11.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich	39

**Abkürzungsverzeichnis**

<b>BankG</b>	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG; SR 952.0)	<b>RegV-GwG</b>	Verordnung vom 20. August 1998 über das Register der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (SR 955.18)
<b>BPV</b>	Bundesamt für Privatversicherungen	<b>seco</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>DSG</b>	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)	<b>SRO</b>	Anerkannte Selbstregulierungsorganisation(en) nach Art. 24 GwG
<b>EBK</b>	Eidgenössische Bankenkommission	<b>StGB</b>	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
<b>EU</b>	Europäische Union	<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement	<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>FATF</b>	Financial Action Task Force on Money Laundering	<b>VwVG</b>	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
<b>FINMA</b>	Finanzmarktaufsicht		
<b>GwG</b>	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (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>GwV Kst</b>	Verordnung vom 10. Oktober 2003 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Pflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (Geldwäschereiverordnung Kst; SR 955.16)		
<b>MGwV</b>	Verordnung vom 25. August 2004 über die Meldestelle für Geldwäscherei (SR 955.23)		
<b>MROS</b>	Meldestelle für Geldwäscherei nach 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)		



## Zusammenfassung

### Rechtliche Grundlagen

Wie in den vergangenen Jahren konkretisierte die Kontrollstelle als Aufsichtsbehörde über die Finanzintermediäre des Parabankensektors auch im Jahr 2004 das Geldwäschereigesetz für diesen Sektor weiter. Weitere wichtige Punkte waren die Konkretisierung der Aufsichtsabgabe sowie die Überarbeitung der Registerverordnung.

Die im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 über eine Gesetzesänderung eingeführte Aufsichtsabgabe war während des Jahres 2004 ein wichtiges Thema für die Kontrollstelle. Der neue Art. 22 GwG bestimmt, dass die Aufsichtsabgabe bei den SRO nach dem Bruttoertrag und der Anzahl Mitglieder und bei den DUF1 nach dem Bruttoertrag und der Betriebsgrösse bestimmt wird. Um die Erhebung der Aufsichtsabgabe möglich zu machen, musste eine genaue und transparente Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen werden. Das ausgearbeitete System stellt sicher, dass die Kosten den verantwortlichen Organisationseinheiten gemäss der von ihnen effektiv wahrgenommenen Aufgaben innerhalb der Kontrollstelle zugerechnet werden können.

Das neue elektronische Datenbanksystem, über welches die Kontrollstelle seit dem Jahr 2003 verfügt, machte eine Neuregelung der Datenbeschaffung und –aufbewahrung durch die Kontrollstelle notwendig. Dementsprechend begann die Kontrollstelle im Frühjahr 2004 mit der Überarbeitung der Registerverordnung unter Berücksichtigung sowohl der eidgenössischen Gesetzgebung wie der praktischen Bedürfnisse der Kontrollstelle.

Auch im Jahr 2004 hat die Kontrollstelle mittels Grundsatzentscheiden die Klärung von Unterstellungsfragen weitergeführt. Es handelte sich jedoch vermehrt um Konkretisierungen und Präzisierungen bestehender Grundsätze, insbesondere betreffend Unterstellung der Organe von Sitzgesellschaften, Werttransporte, Wertübertragung und Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr in spezifischen Branchen sowie Kreditgeschäfte. Die Kontrollstelle hat zudem ihre langjährige Praxis zu *Trustee* und *Protector* systematisiert und veröffentlicht.

Ebenfalls hat sich die Kontrollstelle im Berichtsjahr mit offenen Auslegungsfragen beschäftigt. So wurde unter anderem festgelegt, wann die

Identifizierung der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten bei Investmentgesellschaften vorgenommen werden muss und was es bezüglich der Dokumentationspflicht bei Übertragung eines Mandates zu beachten gilt.

In den letzten drei Jahren hat die Kontrollstelle in über zwanzig Publikationen ihre Auslegung des Anwendungsbereichs des Geldwäschereigesetzes im Nichtbankensektor veröffentlicht. Ende 2004 hat die Kontrollstelle nun einen konsolidierten Text über diese Praxis veröffentlicht. Dieser Text ist übersichtlich gestaltet und vervollständigt und ersetzt sämtliche früheren Publikationen der Kontrollstelle zum Unterstellungsbereich des Geldwäschereigesetzes.

### Selbstregulierungsorganisationen

Ein wichtiges Projekt stellte im Jahr 2004 die Bilanzierung der Selbstregulierung dar. Der durch die Kontrollstelle erstellte Bericht stellt die Qualitäten der anerkannten SRO und die Problemfelder einzelner unter ihnen bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes dar und vergleicht ansatzweise die Aufsichtstätigkeit der SRO mit derjenigen der Kontrollstelle. In einem weiteren Teil werden die Massnahmen im Bereich der präventiven Geldwäschereibekämpfung in ausgewählten Bereichen des Nichtbankensektors in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien dargestellt und ein Quervergleich zum Schweizerischen System gezogen. Die Studie gelangt zum Ergebnis, dass die Umsetzung des Geldwäschereigesetzes mittels Selbstregulierung gelungen ist und die im Gesetz verankerten Aufsichtsmittel grundsätzlich genügen.

Neu hat die Kontrollstelle im Jahr 2004 Richtlinien erlassen, welche den Minimalstandard für ein Prüfkonzept festlegen, welches einen individuellen, risikoorientierten Kontrollrhythmus vorsieht. Der Kontrollrhythmus beträgt je nach Risikoeinstufung des betroffenen Finanzintermediärs zwischen ein und maximal drei Jahre. Die Bestimmung des Risikos erfolgt auf Grund von transparenten und zweckmässigen Kriterien, welche im Prüfkonzept festgelegt sein müssen. Bevor bei einem Finanzintermediär eine Risikoeinstufung durch die SRO vorgenommen werden kann, muss das Mitglied mindestens zweimal revidiert worden sein.

Im Rahmen der bei den SRO durchgeführten Revisionen ist die Behebung der in den letzten beiden Jahren festgestellten Mängel kontrolliert worden. Bei einzelnen SRO wurde zudem die Umsetzung angeordneter Massnahmen und der von der Kontrollstelle bewilligten Regle-





ments- und Statutenänderungen geprüft. Die durchgeführten Revisionen führten zu Beanstandungen im Bereich der Nachkontrolle und Terminüberwachung bei der Behebung von Mängeln, welche anlässlich von Revisionen bei den angeschlossenen Finanzintermediären festgestellt wurden. Festgestellt werden konnte auch, dass die materielle Prüfung der Finanzintermediäre in einzelnen Fällen zu wenig stark gewichtet wird.

Im Sommer 2004 hat die Kontrollstelle mit Bedauern zur Kenntnis genommen, dass die Treuhand-Kammer ihre SRO-Tätigkeit per 31. Dezember 2004 einstellen wird. Die Vorbereitungs- sowie Einstellungsarbeiten wurden von der Kontrollstelle begleitet. Zusammen mit den SRO hat die Kontrollstelle sichergestellt, dass der gesetzliche Auftrag einer lückenlosen Überwachung der ca. 400 angeschlossenen Finanzintermediäre bis zur Einstellung der Tätigkeit der SRO Treuhand-Kammer und bis zum Anschluss an eine andere SRO bzw. bis zur Bewilligungserteilung durch die Kontrollstelle eingehalten wird.

#### **Direkt unterstellte Finanzintermediäre**

Am 1. Januar 2004 ist die neue Geldwäschereiverordnung in Kraft getreten. Die Kontrollstelle widmete sich deshalb während des Berichtsjahres der Aufgabe, die Verordnung den Adressaten zu erläutern. Die Kontrollstelle hielt verschiedene Vorträge und machte Präsentationen, um die Verbreitung und Implementierung der Verordnung zu gewährleisten und beantwortete schriftliche und mündliche Anfragen in diesem Zusammenhang. Zudem wurden im Januar 2004 die internen Instrumente, Dokumente sowie Verfahrensabläufe der Kontrollstelle überarbeitet und angepasst, wobei unter anderem das Verfahren zur Prüfung eines von einem Finanzintermediär gestellten Bewilligungsgesuches vereinfacht worden ist.

Anlässlich der Analyse der Revisionsberichte konnte die Kontrollstelle gewisse sich wiederholende Mängel feststellen und daraus die entsprechenden Konsequenzen ziehen. Zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes ergriff die Kontrollstelle daher im Jahr 2004 verschiedene Massnahmen, die von der einfachen schriftlichen Aufforderung zur Behebung der festgestellten Mängel, über die Weisung zur Änderung der internen Organisation bis hin zur Anordnung von ausserordentlichen Revisionen reichten.

Im Jahr 2004 lehnte die Kontrollstelle das Gesuch einer natürlichen Person ab, welche ihre

Einzelfirma unterstellen lassen wollte, da die einzige handlungsbevollmächtigte und zugleich zeichnungsberechtigte Person in eine Strafuntersuchung wegen mangelnder Sorgfalt bei Finanzgeschäften gemäss Art. 305ter StGB als Angeschuldigte involviert war. Die Art des Deliktes und die Fakten ermöglichten es der Geschworenen nicht, die Bewilligungsvoraussetzungen des guten Rufes sowie der Gewähr für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. c GwG zu erfüllen.

#### **Marktaufsicht**

Nachdem die Implementierungsphase des per 1. April 1998 in Kraft getretenen Geldwäschereigesetzes als abgeschlossen erachtet werden kann, hat die Kontrollstelle im Berichtsjahr die aktive Marktaufsichtstätigkeit bewusst erhöht. Es konnte festgestellt werden, dass diese Steigerung der Marktaufsichtstätigkeit der Kontrollstelle auf dem Finanzplatz dazu führte, dass sich finanzintermediär tätige Unternehmen vermehrt freiwillig und rechtzeitig um einen SRO-Anschluss bemühen oder um eine Bewilligung der Kontrollstelle ersuchen.

Nur wenige der während des Berichtsjahres geführten Marktaufsichtsverfahren mussten mit dem Verfügen von administrativen Zwangsmassnahmen abgeschlossen werden. Die einschneidendste aufsichtsrechtliche Massnahme der Liquidation oder Löschung musste in keinem der im Jahr 2004 eröffneten Verfahren verfügt werden.

Wirkung gezeigt hat auch der Umstand, dass die Kontrollstelle im Jahr 2004 mehr Anzeigen gestützt auf Art. 36 GwG beim EFD eingereicht hat. In diesen Verfahren hat das EFD im Vergleich zum Vorjahr denn auch massiv höhere Bussen ausgesprochen.

Im Berichtsjahr hat das EFD die Beschwerde einer Gesellschaft gegen eine Kostenverfügung der Kontrollstelle abgewiesen. In ihrem Beschwerdeentscheid hat die Rechtsmittelinstanz festgehalten, dass die Anhebung eines Verfahrens gestützt auf einen Handelsregistereintrag bereits eine Kostenpflicht im Sinne von Art. 22 GwG begründet.

#### **Revision**

Anlässlich der Revisionen im Jahr 2005 wird zum ersten Mal die Einhaltung der Vorgaben der neuen Geldwäschereiverordnung zu prüfen sein. Dies erforderte Anpassungen bei den Arbeitspapieren, welche die Kontrollstelle bei dieser Gelegenheit zudem vereinfachte.



Die gemachten Erfahrungen der letzten Jahre haben die Kontrollstelle bewogen, den einheitlichen jährlichen Revisionszyklus kritisch zu hinterfragen. Es wurde beschlossen, einen mehrjährigen Revisionszyklus, welcher sich am Geldwäscherei- und am Revisionsrisiko orientiert, für die direkt unterstellten Finanzintermediäre zuzulassen. Die Kontrollstelle hat Kriterien erarbeitet, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein direkt unterstellter Finanzintermediär von einem mehrjährigen Revisionszyklus profitieren kann.

Angesichts der steigenden Zahl von Akkreditierungen und der dadurch erschwerten Beaufsichtigung der Qualität der erbrachten Dienstleistungen hat die Kontrollstelle die Akkreditierungskriterien ergänzt. Neu muss die akkreditierte GwG-Revisionsgesellschaft innert Jahresfrist ab dem Datum der Akkreditierung über wenigstens ein Mandat bei einem direkt unterstellten Finanzintermediär verfügen, ansonsten wird die Akkreditierung als gegenstandslos erklärt.

### **Internationales**

Die Empfehlungen der FATF setzen sich weltweit immer mehr als die massgebenden Minimalanforderungen durch, die ein Land zu erfüllen hat, um über ein international als genügend beurteiltes Abwehrsystem zu verfügen. Auch im Rahmen von Prüfungen der Finanzsysteme durch internationale Institutionen werden die FATF-Empfehlungen als Basis genommen. Um die Resultate solcher Prüfungen weltweit vergleichbar zu machen, hat die FATF zusammen mit der Weltbank, dem Währungsfonds und weiteren Organisationen eine Methodologie für die Überprüfung der Einhaltung der FATF-Empfehlungen durch ein geprüftes Land verabschiedet. Dies soll den Experten ermöglichen, die unterschiedlichen Systeme und Mechanismen erfassen und im Hinblick auf die FATF-Empfehlungen beurteilen zu können. Als eine der Aufsichtsbehörden des Geldwäschereigesetzes war die Kontrollstelle im Jahr 2004 wiederum aktiv an den Arbeiten der schweizerischen FATF-Delegation beteiligt.

Auch im Jahr 2004 unterstützte die Schweiz den internationalen Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung und übermittelte den SRO und den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären eine Vielzahl von Namenslisten und Anweisungen, wann welche Massnahmen zu ergreifen waren.

### **Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle**

Im Jahr 2004 hat die Kontrollstelle wiederum mit verschiedenen anderen Behörden zusammen gearbeitet. Mit der EBK und der MROS aber auch mit den Strafverfolgungsbehörden wurde im gesetzlichen Rahmen ein reger und effizienter Informationsaustausch gepflegt.

Mitgewirkt hat die Kontrollstelle auch bei verschiedenen Gesetzgebungsvorhaben anderer Bundesbehörden. So nahm die Kontrollstelle zum einen aktiv an den Umsetzungsarbeiten zu den 40 revidierten Empfehlungen der FATF teil, nahm zum ersten Teilbericht der Expertenkommission Zimmerli bzgl. der FINMA Stellung und beantragte, die Kontrollstelle gleichzeitig mit der EBK und dem BPV in die neue FINMA zu integrieren, bezog Stellung zur Revision von Art. 708 OR im Zusammenhang mit dem Wohnsitzerfordernis der Gesellschaftsorgane, nahm am Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Anlagefondsgesetzes teil und gab konkrete Anregungen zur Revision der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei.

Über die Tätigkeit der Kontrollstelle, ihre Praxis sowie das System der Geldwäschereibekämpfung informiert die Kontrollstelle zum einen auf ihrer Website und zum anderen anlässlich von Seminaren, Tagungen und Konferenzen. In diesem Rahmen wurden im Jahr 2004 zum Beispiel zwei Grundausbildungs-Seminare im Bereich des Geldwäschereigesetzes für die direkt unterstellten Finanzintermediäre und drei Ausbildungsveranstaltungen für akkreditierte Revisoren durchgeführt.

Die seit März 2003 auf der Website der Kontrollstelle zur Verfügung stehende Suchmaschine, welche es erlaubte, durch die Eingabe des Namens eines Unternehmens in Erfahrung zu bringen, ob dieses Unternehmen eine Bewilligung der Kontrollstelle erhalten hat oder bei einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen ist, wurde im Juni 2004 vom Netz genommen. Die Eidg. Datenschutzkommission hiess die Beschwerden von verschiedenen Finanzintermediären, welche bei der Kontrollstelle ein Sperrgesuch eingereicht hatten, gut. Sie stellte fest, dass der Kontrollstelle für ein Abrufverfahren im Internet eine genügende Rechtsgrundlage fehle. Obwohl die Kontrollstelle die Informationen nicht mehr mittels Suchmaschine im Internet zur Verfügung stellt, ist sie nach wie vor von der Notwendigkeit einer solchen Publikation überzeugt und beabsichtigt, eine entsprechende Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.



## 1 Einleitung

Die Kontrollstelle ist die Aufsichtsbehörde über Finanzintermediäre im Nichtbankensektor, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen, aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. Zur Ausübung ihrer Tätigkeit müssen diese Finanzintermediäre einer anerkannten SRO angeschlossen sein oder über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen.

Die Aufsichtsaufgabe der Kontrollstelle ist präventiver Art, d.h. die Bekämpfung der Geldwäscherei durch Sicherstellung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten. Mit der Sicherstellung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten hat die Kontrollstelle auch im Jahr 2004 wiederum einen wichtigen präventiven Beitrag zur Erhaltung der Integrität und des Rufs des Finanzplatzes Schweiz geleistet.

Um einer regelmässigen, umfassenden und transparenten Information über die Tätigkeit der Kontrollstelle gerecht zu werden, wird der vorliegende Jahresbericht veröffentlicht.



## 2 Rechtliche Grundlagen

### 2.1 Aufsichtsabgabe

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt wurde Art. 22 GwG angepasst, um eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer pauschalen Aufsichtsabgabe zu schaffen. Ziel der neuen Regelung ist es, neben den Gebühren für individuelle Dienstleistungen, über eine jährliche Aufsichtsabgabe die Kosten der Kontrollstelle durch die Beaufsichtigten SRO und der direkt unterstellten Finanzintermediäre tragen zu lassen. Ueber die Aufsichtsabgabe werden diejenigen Kosten des Vorjahres, welche nicht über Gebühren gedeckt werden konnten, auf die Abgabepflichtigen übertragen.

Der neue Art. 22 GwG sieht vor, dass die Aufsichtsabgabe bei den SRO nach dem Bruttoertrag und der Anzahl Mitglieder und bei den direkt unterstellten Finanzintermediären nach dem Bruttoertrag und der Betriebsgrösse bestimmt wird.

#### 2.1.1 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kontrollstelle benötigt für die Erhebung der Aufsichtsabgabe eine genaue und transparente Kostenzuteilungsbasis, welche mit einer Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen wurde. Die Erarbeitung der Kosten- und Leistungsrechnung inklusive der Erstellung eines elektronischen Controllingsystems sowie der Einführung einer Zeiterfassung, um interne Leistungsverrechnungen unter den verschiedenen Organisationseinheiten zu ermöglichen, wurde bis Ende 2004 fertiggestellt.

Auf diese Weise ist gewährleistet, dass ab 2005 die Kosten den verantwortlichen Organisationseinheiten gemäss der von ihnen effektiv wahrgenommenen Aufgaben innerhalb der Kontrollstelle zugerechnet werden können. Die Resultate der Kosten- und Leistungsrechnung werden in der Zusatzdokumentation der Staatsrechnung des Bundes veröffentlicht werden und zudem als Basis dienen, um die Kosten anhand der genannten Kriterien ab 2006 auf die Beaufsichtigten SRO und die direkt unterstellten Finanzintermediäre zu überwälzen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung wird in Kostenarten-, Kostenstellen- sowie Kostenträ-

gerrechnung gegliedert sein. Die Kostenartenrechnung zeigt die in der Kontrollstelle angefallenen Kosten auf. Die Kostenstellenrechnung weist die angefallenen Kosten den acht verursachenden Organisationseinheiten Leitung und Stab, Administration, Revision, Marktaufsicht, direkt unterstellte Finanzintermediäre, SRO, Gesetzgebung und Internationales zu. Kostenstellenübergreifende Arbeiten werden durch interne Leistungsverrechnungen korrigiert, womit Fremdarbeiten der verursachenden Kostenstelle belastet werden. In der Kostenträgerrechnung werden die Kosten der Gruppe der entsprechenden Leistungsempfänger zugeteilt und mit den Gebühren, welche für individuelle Dienstleistungen in Rechnung gestellt wurden, verrechnet.

Die Einführung einer internen Zeiterfassung wurde mittels Erweiterung des bisherigen EDV-Systems realisiert. Dieses wurde in einer ersten Testphase durch Mitarbeiter ausgetestet und in ihre bisherigen Prozesse implementiert. Die sich daraus ergebenden Anpassungen für eine benutzerfreundliche und korrekte Zeiterfassung wurden bis Jahresende vorgenommen und bei den Mitarbeitern installiert.

#### 2.1.2 Gebührenverordnung

Die Einzelheiten der Umsetzung der Aufsichtsabgabe, namentlich die Gebührenansätze, die anrechenbaren Aufsichtskosten und die Aufteilung der Aufsichtsabgabe unter den Beaufsichtigten werden in einer Verordnung geregelt. Aufgrund des thematischen Zusammenhangs zwischen der Aufsichtsabgabe und den Gebühren beschloss die Kontrollstelle, beim Bundesrat zu beantragen, die Erhebung der Aufsichtsabgabe im Rahmen der bestehenden Gebührenverordnung zum Geldwäschereigesetz zu regeln und bei dieser Gelegenheit diese Gebührenverordnung an die neue allgemeine Gebührenverordnung des Bundes anzupassen.

Zur Überarbeitung der Gebührenverordnung wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Sie bestand aus Vertretern der Kontrollstelle, der SRO, der direkt unterstellten Finanzintermediäre und einer Vertreterin des Rechtsdienst der Eidgenössischen Finanzverwaltung und stand unter der Federführung der Leiterin der Kontrollstelle. Die Gründung einer Arbeitsgruppe war erforderlich, um bei der Berechnung der Aufsichtsabgabe der Heterogenität der Beaufsichtigten Rechnung tragen zu können und eine tragfähige Lösung zu erarbeiten.



Im Rahmen der Arbeitsgruppe ging es insbesondere um die Aufteilung der Kosten zwischen den SRO und den direkt unterstellten Finanzintermediären als Gruppe einerseits und um die Aufteilung unter den SRO bzw. direkt unterstellten Finanzintermediären andererseits. Während Art. 22 GwG Kriterien für die Verteilung der Kosten unter den SRO bzw. den direkt unterstellten Finanzintermediären vorgibt, lässt er die Aufteilung der Aufsichtskosten unter den zwei Gruppen der Beaufsichtigten offen. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden verschiedene Möglichkeiten zur Berechnung der Aufsichtsabgabe geprüft und die damit verbundenen Probleme diskutiert.

Die Arbeitsgruppe hat im Herbst 2004 ihre Arbeiten mit einem Verordnungsentwurf beendet. Im Winter 2004/05 wird die Vernehmlassung durchgeführt. Im Sommer 2005 soll der Entwurf dem Bundesrat unterbreitet werden. Hauptmerkmale des Entwurfs sind:

- Getrennte Berechnungssysteme für SRO und direkt unterstellten Finanzintermediäre
- Unterscheidung zwischen einer Grund- und einer Zusatzabgabe
- Festlegung der Kosten der Kontrollstelle, die von den Abgabepflichtigen zu tragen sind: die Kosten setzen sich zusammen aus den Kosten, die der Kontrollstelle durch die Aufsicht über die SRO und direkt unterstellten Finanzintermediäre entstehen, aber nicht einer einzelnen SRO oder einem einzelnen direkt unterstellten Finanzintermediär zugeordnet werden können, sowie den Kosten für den allgemeinen Aufwand der Kontrollstelle.
- Festlegung des Schlüssels zur Aufteilung der Kosten für den allgemeinen Aufwand unter die SRO und die direkt unterstellten Finanzintermediäre als Gruppe: 25% dieser Kosten werden den direkt unterstellten Finanzintermediären als Gruppe zugeordnet; die restlichen 75% werden unter die SRO und die direkt unterstellten Finanzintermediäre als Gruppen nach der Anzahl Aufsichtseinheiten aufgeteilt.
- Kumulative Anwendung der in Art. 22 Abs. 3 GwG erwähnten Kriterien zur Aufteilung der Kosten unter den einzelnen SRO, aber mit unterschiedlicher Gewichtung der Kriterien: das Kriterium Anzahl angeschlossene Finanzintermediäre wird mit  $\frac{3}{4}$  und das Kriterium Bruttoertrag mit  $\frac{1}{4}$  gewichtet.
- Konkretisierung des in Art. 22 Abs. 3 GwG für die Aufteilung der Kosten unter den direkt unterstellten Finanzintermediären verwendeten Begriffs der Betriebsgrösse durch die Anzahl GwG-Mitarbeiter und die Anzahl dauernde Geschäftsbeziehungen.

- Zusammensetzung des Schlüssels zur Aufteilung der Kosten unter den direkt unterstellten Finanzintermediären aus den Kriterien Bruttoertrag, Anzahl GwG-Mitarbeiter und Anzahl dauernde Geschäftsbeziehungen, aber mit unterschiedlicher Gewichtung: das Kriterium Bruttoertrag wird mit  $\frac{1}{2}$ , die Kriterien Anzahl GwG-Mitarbeiter und dauernde Geschäftsbeziehungen mit jeweils  $\frac{1}{4}$  gewichtet.
- Bildung von jeweils drei Kategorien für die drei Kriterien als Grundlage für die Erhebung der Aufsichtsabgabe bei den direkt unterstellten Finanzintermediären: die Aufsichtsabgabe pro direkt unterstellten Finanzintermediär ergibt sich - auf der Grundlage der Zugehörigkeit zu den einzelnen Kategorien - aus der Kombination der jeweiligen Kategorien.
- Verankerung von Mitwirkungspflichten bei der Erhebung der Aufsichtsabgabe.
- Möglichkeit der Kontrollstelle, die Abgabe aufgrund von Erfahrungszahlen zu erheben, falls die SRO bzw. der direkt unterstellten Finanzintermediär die erforderlichen Angaben dazu nicht liefert.

Die Verordnung wird gleichzeitig mit der Gesetzesänderung am 1. Januar 2006 in Kraft treten.

## 2.2 Neue Verordnung der Kontrollstelle über die Datensammlung

Das neue elektronische Datenbanksystem, über welches die Kontrollstelle seit dem Jahr 2003 verfügt (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 10.6), machte eine Neuregelung der Datenbeschaffung und -aufbewahrung durch die Kontrollstelle notwendig. Insbesondere musste die Kompatibilität der Datenbeschaffung mit dem Datenschutzgesetz geprüft werden.

Der Aspekt des Datenschutzes ist zudem für die Kontrollstelle von besonderer Aktualität, da ihr die Eidgenössische Datenschutzkommission mit einem im Juni 2004 rechtskräftig gewordenen Entscheid untersagt hat, die Namen der an eine SRO angeschlossenen Finanzintermediäre über eine automatische Suchmaske zugänglich zu machen (vgl. Ziff. 9.1 hiernach). Die Überarbeitung der Registerverordnung der Kontrollstelle vom 20. August 1998 muss deshalb mit der Zielsetzung erfolgen, die Bestimmungen über die Datensammlung und -aufbewahrung im Hinblick auf die eidgenössische Gesetzgebung sowie die praktischen Bedürfnisse der Kontrollstelle zu aktualisieren.



Die Revisionsarbeiten begannen im Frühling 2004. Die hauptsächlichsten Veränderungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Aktualisierung der verschiedenen Datenquellen und der gesammelten Datenarten;
- Präzisierungen bezüglich der Art der Datenbeschaffung, der Art der beschafften Daten sowie der Behandlung der Daten;
- Präzisere Regelung über die Modalitäten betreffend der Weitergabe der Daten an Dritte;
- Klarere Regelungen bezüglich der Aufbewahrung, Löschung und Archivierung der Daten.

Die neue Verordnung wird nach erfolgter Anpassung gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse voraussichtlich im Herbst 2005 in Kraft treten.

## **2.3 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle betreffend Unterstellungsfragen**

### **2.3.1 Unterstellung der Organe von Sitzgesellschaften**

Um die Transparenz von Finanzvehikeln in Gesellschaftsform (*corporate vehicles*) sicherzustellen, hatte die Kontrollstelle im Januar 2002 beschlossen, Sitzgesellschaften über ihre in der Schweiz domizilierten Organe dem Geldwäschereigesetz zu unterstellen (vgl. Jahresbericht 2002 der Kontrollstelle, Ziff. 2.2.2.1). Im Januar 2004 hat die Kontrollstelle einen konsolidierten Überblick über diesen Grundsatzentscheid veröffentlicht und gleichzeitig verschiedene Einzelbegriffe in Zusammenhang mit der Unterstellung von Organen von Sitzgesellschaften definiert.

Dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind die Exekutivorgane einer Sitzgesellschaft. Diese Organe haben ein individuelles oder kollektives Zeichnungsrecht über die Vermögenswerte der Gesellschaft. Sie handeln auf Weisung des wirtschaftlich Berechtigten, so dass sie de facto dessen Interessen und nicht diejenigen der Gesellschaft wahren. Diese Organe, natürliche oder juristische Personen, die in der Schweiz domiziliert sind, sind somit vom wirtschaftlich Berechtigten abhängig und besitzen keine eigene Entscheidungskompetenz.

Die Kontrollstelle hat verschiedene Arten und Formen von Gesellschaften untersucht, die regelmässig Anlass zu Fragen in bezug auf ihre

Qualifikation als Sitzgesellschaft und auf die Unterstellung ihrer Organe unter das Geldwäschereigesetz hervorgerufen haben.

Kollektive Anlageformen sind keine Sitzgesellschaften. Bei kollektiven Anlageformen auf vertraglicher Basis sind die Fondsleitungen unter gewissen Voraussetzungen dem Geldwäschereigesetz und der Aufsicht der EBK unterstellt. Kollektive Anlageformen in gesellschaftsrechtlicher Form, insbesondere Investmentgesellschaften, sind operativ tätig und daher direkt als Finanzintermediäre zu qualifizieren.

Gesellschaften zur gemeinsamen Selbsthilfe oder mit ideeller Zwecksetzung werden vom Geldwäschereigesetz nicht erfasst. Familienstiftungen gelten hingegen stets als Sitzgesellschaften und ihre Organe sind immer dem Geldwäschereigesetz unterstellt.

Das Organ einer Aktiengesellschaft, deren sämtliche Aktien in der Hand einer Person vereinigt sind, wird nicht als Finanzintermediär betrachtet, selbst wenn die Aktiengesellschaft eine Sitzgesellschaft ist, sofern das einzige Organ ebenfalls Alleinaktionär der Gesellschaft ist. Die blosse Domizilierung einer Sitzgesellschaft löst ebenfalls keine Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz aus, wenn sich die Tätigkeit darauf beschränkt, der Gesellschaft einen Briefkasten zur Verfügung zu stellen oder allgemeine Sekretariatsarbeiten auszuführen, ohne zu irgendeinem Zeitpunkt Verfügungsmacht über Vermögenswerte der Gesellschaft zu haben oder diese rechtlich zu verpflichten.

Holdingsgesellschaften dienen dem dauerhaften Halten von Beteiligungen an eigenständigen Gesellschaften, um diese zu leiten und zu kontrollieren. Unabhängig davon, ob die beherrschten Gesellschaften operativ tätig oder Sitzgesellschaften sind, entsteht keine Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz, denn Holdingsgesellschaften sind im wesentlichen keine Finanzvehikel, sondern Gesellschaften, welche die Leitung der beherrschten Gesellschaften bezwecken.

Mantelgesellschaften sind Gesellschaften, die keine operative Tätigkeit ausüben, weil sie diese aufgegeben oder nie damit begonnen haben. Sie werden daher als Sitzgesellschaften behandelt und ihre Organe unterstehen dem Geldwäschereigesetz.



### 2.3.2 Unterstellung des Trustee und des Protector

Der Trust ist ein im Schweizerischen Rechtssystem unbekanntes Rechtsgebilde. Nichtsdestotrotz gibt es auch in der Schweiz Personen und Unternehmen, die für Trusts ausländischen Rechts als *Trustee* fungieren. Die Kontrollstelle hat bereits seit längerer Zeit den Grundsatz vertreten, dass *Trustees* Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes sind. In einer Publikation vom Juni 2004 hat sie diese Praxis bestätigt und präzisiert.

Bei der Frage der Unterstellung und der Anwendung der Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz ist einerseits zwischen dem Trust und andererseits den verschiedenen am Trust beteiligten Parteien zu unterscheiden. Nach allgemeinem Verständnis gehören dazu der *Settlor*, der *Trustee* und der *Beneficiary* (wirtschaftlich Berechtigter). Um die Interessen des letzteren zu schützen, kann zusätzlich ein *Protector* ernannt werden.

Der *Trustee* nimmt definitionsgemäss fremde Vermögenswerte an, denn der *Settlor* überträgt dem *Trustee* seine Vermögenswerte. Der *Trustee* hält und verwaltet das Trustvermögen im eigenen Namen, nach den Vorgaben des *Settlers* und im Interesse der wirtschaftlich berechtigten Person(en). Das Trustvermögen stellt ein Sondervermögen dar, das vom eigenen Vermögen des *Trustee* zu trennen ist.

Gemäss der Praxis der Kontrollstelle werden Trusts wie Sitzgesellschaften behandelt. Organe von Sitzgesellschaften sind dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Massgebend für die Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz ist allgemein die Ausübung der Tätigkeiten der Finanzintermediation in der oder von der Schweiz aus. Der *Trustee*, der in der oder von der Schweiz aus Trusts verwaltet, fällt somit unter das Geldwäschereigesetz.

Ob der *Protector* als Finanzintermediär gilt, hängt von der Ausgestaltung seiner Befugnisse ab. Beschränken sich seine Aufgaben auf das Auswechseln oder die Überwachung des *Trustee*, so ist der *Protector* kein Finanzintermediär im Sinn des Geldwäschereigesetzes. Sobald der *Protector* anstelle des *Trustee* oder gemeinsam mit diesem Entscheidungen im Finanzbereich trifft, wird er zum Finanzintermediär und ist dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Hat er jedoch nur die Befugnis, die Entscheide des *Trustee* mit einem Veto zu unterbinden, ohne sie an dessen Stelle fällen zu können, ist er wiederum dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt.

### 2.3.3 Werttransport

Die Kontrollstelle hatte im März 2003 einen Grundsatzentscheid in bezug auf die Unterstellung des Werttransportes unter das Geldwäschereigesetz veröffentlicht. Diesen Entscheid hat sie mit einer Publikation vom April 2004 namentlich in bezug auf den Transport von versiegelten Vermögenswerten ergänzt.

Gemäss ständiger Praxis begründet der physische Transport von Bargeld, Edelmetallen und Inhaberpapieren, sowie von Effekten im Sinne des Börsengesetzes, eine Finanzintermediation, unabhängig davon, ob der Kunde des Transporteurs der Sender oder der Empfänger der Sendung ist.

Die Kontrollstelle ist ferner der Meinung, dass die Transporttätigkeit mittels versiegelter Sendungen nur dann dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist, wenn das Transportunternehmen sich ausdrücklich, stillschweigend oder durch konkludentes Verhalten damit einverstanden erklärt, Vermögenswerte der erwähnten Art zu befördern. Wenn das betreffende Unternehmen sich ausdrücklich weigert, derartige Vermögenswerte zu transportieren, ist es dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt. Der Transporteur ist grundsätzlich berechtigt, sich auf die schriftlichen Erklärungen des Kunden bezüglich der Art der beförderten Waren zu verlassen, wenn es nicht offensichtlich ist, dass es sich um eine Falschdeklaration handelt.

Viele Transporte werden von der Schweiz ins Ausland oder umgekehrt durchgeführt, aber der Ort des Transportes hat keinen Einfluss auf die Unterstellung. In Anwendung des räumlichen Geltungsbereichs des Geldwäschereigesetzes sind alle Finanzintermediäre unterstellt, die ihren Inkorporationssitz in der Schweiz haben sowie solche, die ihren Sitz im Ausland haben, aber in der Schweiz Personen beschäftigen, welche für sie berufsmässig in oder von der Schweiz aus Geschäfte abschliessen oder sie rechtlich verpflichten.

In einem Einzelfall sah sich die Kontrollstelle veranlasst, die Unterstellung einer Gesellschaft unter das Geldwäschereigesetz in Anwendung dieses Grundsatzentscheides formell festzuhalten. Gegen diese Verfügung wurde eine Beschwerde eingereicht, welche noch hängig ist.



### **2.3.4 Einzelheiten betreffend Kreditgeschäfte**

Durch einen im März 2003 publizierten Grundsatzentscheid hat die Kontrollstelle den Kreditbegriff und bestimmte kreditähnliche Tätigkeiten, die dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind, definiert (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 2.3.7.).

Im Sommer 2004 hat die Kontrollstelle ihre Praxis betreffend Kreditverhältnisse zwischen Aktionär und Aktiengesellschaft präzisiert.

Die Kontrollstelle hat zwei kumulative Kriterien festgelegt, die erlauben, solche Kredite vom Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes auszunehmen, dann nämlich, wenn ein Aktionär sowohl die absolute Mehrheit der Stimmen als auch des Aktienkapitals der Gesellschaft hält. Sobald diese beiden Kriterien vereint sind, gelten die für die Rückzahlung des Kredites bestimmten Gelder tatsächlich nicht als Vermögenswerte Dritter. Diese Ausnahme gilt sowohl für Kredite, die die Aktiengesellschaft dem Aktionär gewährt als auch für diejenigen, welche Letzterer der Gesellschaft gibt.

Das Partizipationskapital wird bei der Ermittlung der vorstehenden Kriterien nicht berücksichtigt, da Partizipationsscheine ihrem Inhaber kein Stimmrecht verleihen. Auch Aktionärsbindungsverträge können nicht berücksichtigt werden, da sie nur die Ausübung des Stimmrechtes beeinflussen, nicht aber die Stimmrechte selbst oder das Aktienkapital.

Diese Ausnahme von der Unterstellungspflicht findet auch auf andere Gesellschaftstypen Anwendung, wenn auch mit gewissen Vorbehalten. Sie gilt für die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, wenn ein Gesellschafter über die absolute Mehrheit des Stammkapitals verfügt, und für die Kollektivgesellschaft, sofern einem Gesellschafter gemäss Gesellschaftsvertrag die absolute Kapitalmehrheit wie auch die absolute Stimmenmehrheit zuerkannt wird.

Diese Ausnahme von der Unterstellungspflicht ist nicht anwendbar auf Genossenschaften und Stiftungen, da diese Strukturen naturgemäss keine Mehrheitsbeteiligungen zulassen.

Was Einzelfirmen betrifft, sind Kreditverhältnisse zwischen solchen und ihrem Eigentümer nie als Finanzintermediation zu qualifizieren, da das Vermögen des Firmeninhabers und das Firmenvermögen rechtlich und wirtschaftlich eine Einheit bilden.

### **2.3.5 Wertübertragung und Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr in spezifischen Branchen**

Die Kontrollstelle hat die Vertragsbeziehungen zwischen einem Vermittler und den Geschäftsparteien in den Bereichen Versicherung, Kunst-, Antiquitäten- und Immobilienhandel sowie bei Anwälten und Notaren näher geprüft. Es versteht sich, dass die einfache Vermittlung von Handelstätigkeiten ohne Bezug zu den damit zusammenhängenden Finanztransaktionen dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt ist.

Die Botschaft zum Geldwäschereigesetz schliesst den Immobilien-, Antiquitäten-, Kunst- und Pferdehandel, d.h. die Übertragung dieser Sachen, ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. Falls jedoch ein Dritter bezüglich den mit solchen Übertragungen im Zusammenhang stehenden Finanztransaktionen zwischen dem Käufer und dem Verkäufer als Vermittler auftritt und selbst physisch oder auf einem Durchlaufkonto Werte entgegennimmt, um sie zu übermitteln, oder wenn er mittels Vollmacht namens und auftrags des Werteigentümers eine Übertragung oder Überweisung der Werte vornimmt oder veranlasst, handelt er als Finanzintermediär.

In diesen Bereichen, wie übrigens ganz allgemein, stellt hingegen die Tätigkeit des Vermittlers, der im Namen und für Rechnung eines Auftraggebers, der Gläubiger des in Frage stehenden Betrages ist, handelt, keine Finanzintermediation dar.

Wird die Wertübertragung jedoch im Namen und für Rechnung des Schuldners, der die Zahlung veranlasst, gemacht, liegt grundsätzlich eine Finanzintermediation vor. Handelt der Vermittler im Auftrag beider Parteien, also des Schuldners und des Gläubigers und waltet er dabei als treuhänderische Depotstelle des Kaufpreises, handelt es sich nicht ausschliesslich um ein Inkasso, sondern um eine Finanzintermediation.

Der Broker oder der Vermittler, der zwischen der Versicherungseinrichtung und dem Versicherungsnehmer steht und der namens und im Auftrag desjenigen, der eine Zahlung macht, handelt, ist im Lichte dieser Praxis ein Finanzintermediär. Das gleiche gilt für den Antiquitäten- oder Kunsthändler, der im Namen und für Rechnung eines Dritten Objekte kauft oder verkauft und der den Kaufpreis entgegennimmt oder hilft, diesen einem Dritten zu übertragen, und zwar unabhängig von der Zahlungsart (Durchlaufkonto, Bargeld, usw.), sobald er im





Namen und für Rechnung des Zahlenden, normalerweise des Käufers, handelt. Handeln der Broker und der Auktionator als Vermittler, gelten sie dann nicht als Finanzintermediär, wenn sie aufgrund eines Inkassomandates für Rechnung des Verkäufers tätig sind.

Im Bereich der Immobilienverwaltung hat die Kontrollstelle nebst der Inkassotätigkeit für Rechnung des Eigentümers (Mieten, Pachtzins, etc.) alle Tätigkeiten, die direkt mit der klassischen Verwaltung einer Liegenschaft zusammenhängen, vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Sie hat eine Liste mit Beispielen von solchen ausgeschlossenen Verwaltungshandlungen aufgestellt, aber zugleich in Erinnerung gerufen, dass es sich um Finanzintermediation handelt, wenn der Liegenschaftsverwalter Gelder des Eigentümers zum Zwecke der Verwaltung oder der Anlage entgegennimmt und diese Tätigkeit nicht durch die Liegenschaftsverwaltung bedingt ist. Die Kontrollstelle hat zudem festgehalten, dass gemäss der geltenden Praxis eine Gesellschaft, die als einziges Aktivum eine Liegenschaft hält, die durch einen Dritten verwaltet wird, als Sitzgesellschaft gilt, deren Organe dem Gesetz unterstellt sind.

Was die Tätigkeiten der Anwälte und der Notare betrifft, hat die Kontrollstelle die konsolidierte Praxis in Erinnerung gerufen, gemäss der die Anwälte und Notare dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt sind, falls sie Geldübertragungen im Rahmen ihrer berufstypischen anwaltlichen bzw. notariellen Tätigkeit vornehmen, die dem Berufsgeheimnis untersteht. Soweit ein Anwalt oder ein Notar bestimmte Transaktionen mittels Formular R der Banken über ein als „Klientengelderabwicklungskonto“ bezeichnetes Konto vornehmen kann, gilt dies als Indiz für die Nichtunterstellung der betreffenden Tätigkeit.

### **2.3.6 Konsolidierter Text zur Praxis der Kontrollstelle**

In den letzten drei Jahren hat die Kontrollstelle in über zwanzig Publikationen ihre Auslegung des Anwendungsbereichs des Geldwäschereigesetzes im Nichtbankensektor veröffentlicht. Durch ihre Vielzahl wurden diese Texte etwas unübersichtlich, so dass eine konsolidierte Publikation notwendig wurde.

Ende 2004 hat die Kontrollstelle nun ihre Praxis in einem neuen, systematischen und umfassenden Text zusammengefasst. Dieser Beitrag ist als Ganzes aber auch in einzelnen, thema-

tisch gebündelten Texten auf der Website der Kontrollstelle abrufbar. Er vervollständigt und ersetzt sämtliche früheren Publikationen der Kontrollstelle zum Unterstellungsbereich des Geldwäschereigesetzes. Dieser Text soll den Betroffenen ermöglichen, ihre Unterstellungspflicht auf Grund einer übersichtlichen Darstellung genauer zu analysieren und somit zur Klarstellung der Situation des Einzelnen beitragen.

### **2.3.7 Erster Entscheid der Beschwerdeinstanz in Unterstellungsfragen**

Im November 2004 erliess das EFD seinen ersten Entscheid in bezug auf eine Beschwerde gegen eine Unterstellungsverfügung der Kontrollstelle. Die Beschwerde wurde vollumfänglich abgewiesen.

Es handelte sich um ein Pfandleihhaus, das seine Unterstellungspflicht unter das Geldwäschereigesetz bestritt. Mit Verfügung hatte die Kontrollstelle jedoch festgestellt, dass die Tätigkeit eines Pfandleihhauses als Kredittätigkeit zu qualifizieren ist und somit dem Geldwäschereigesetz unterstellt ist. Diese Sichtweise wurde nun von der Beschwerdeinstanz bestätigt.

Die Beschwerdeinstanz hält insbesondere fest, dass die Kredittätigkeit auf einer vertraglichen Abmachung beruht, wonach der Kreditgeber sich verpflichtet, dem Kreditnehmer einen Geldbetrag zu übertragen, den dieser sich verpflichtet, mit Zinsen zurückzuzahlen. Darlehen werden auch unter dem Kreditbegriff subsumiert. Die Beschwerdeinstanz erwähnt weiter, dass eine Finanzintermediation nicht nur begründet wird, wenn die Kredite mittels Refinanzierung über Banken oder Dritte, sondern auch wenn sie mit eigenen Mitteln finanziert werden. Sie schliesst daraus, dass auch die Pfandleihe eine unterstellte Kredittätigkeit im Sinne des Geldwäschereigesetzes ist, selbst wenn sie in Art. 2 Abs. 3 Bst. a GwG nicht ausdrücklich erwähnt wird.

In diesem Entscheid wird zudem festgehalten, dass es bei einer sich aus dem Gesetz ergebenden Unterstellung nicht darauf ankommen kann, ob die Ausübung der betroffenen Tätigkeit im allgemeinen oder im konkreten Fall ein Geldwäschereirisiko begründet. Es wird ebenfalls festgestellt, dass die Tätigkeit des Pfandleihhauses, obwohl kantonal bewilligt, keine staatliche hoheitliche Handlung begründet, so dass auch hier nicht von der Unterstellung abgesehen werden kann.



Im Weiteren hält die Beschwerdeinstanz fest, dass die Unterstellungspflicht sich aus Art. 2 Abs. 3 GwG ergibt und dass die Tatsache, dass gewisse Anwendungsbestimmungen vorsehen, dass die Identifikationspflichten erst ab einem gewissen Schwellenwert angewendet werden müssen, keinen Einfluss auf die grundsätzliche Unterstellung einer Tätigkeit haben kann.

Der Entscheid des EFD wurde nicht angefochten und ist somit rechtskräftig.

## 2.4 Grundsatzentscheide der Kontrollstelle betreffend Auslegungsfragen

Die am 1. Januar 2004 in Kraft getretene neue Geldwäschereiverordnung hat Anlass zu verschiedenen Auslegungsfragen gegeben.

### 2.4.1 Voraussetzungen an die Unabhängigkeit der mit den internen Kontrollen beauftragten Personen

Die mit den internen Kontrollen nach Art. 39 GwV Kst beauftragte Person "überwacht die Einhaltung der Pflichten nach Art. 3 bis 11 GwG und nach dieser Verordnung". Sie muss insbesondere kontrollieren, ob die Geldwäschereifachstelle ihre Pflichten korrekt erfüllt hat und ob die Geschäftsleitung auf höchster Ebene in ihren Entscheidungen die Anforderungen des Geldwäschereigesetzes und der Geldwäschereiverordnung beachtet hat, zum Beispiel im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko, mit dem Abbruch von Geschäftsbeziehungen oder mit der Meldepflicht.

Um ihre Funktion korrekt ausüben zu können, muss die mit den internen Kontrollen beauftragte Person unabhängig sein von den Personen, die sie beaufsichtigt, und darf nicht involviert sein in die Dossiers und Entscheidungen, die sie überwacht; diese Person darf keine Entscheidungen überprüfen, welche sie selbst getroffen hat.

Daraus folgt:

- Die Funktion des Verantwortlichen für die internen Kontrollen darf nicht von einer Person ausgeübt werden, die dem obersten Geschäftsführungsorgan angehört, es sei denn, sie enthalte sich jeder Mitwirkung an relevanten Entscheidungen im Bereich

des Geldwäschereigesetzes, die sie später kontrollieren müsste.

- Die für die internen Kontrollen verantwortliche Person kann dieselbe Person sein wie die Geldwäschereifachstelle, wenn sie nicht dem obersten Geschäftsführungsorgan angehört.

### 2.4.2 Kriterium der fünf GwG MitarbeiterInnen

Mit dem Erlass der Geldwäschereiverordnung hat die Kontrollstelle für kleinere Finanzintermediäre im Bereich der zu treffenden organisatorischen Massnahmen gewisse Erleichterungen eingeführt. Diese Erleichterungen gelten für Finanzintermediäre mit überschaubaren Grössen- bzw. Betriebsverhältnissen und basieren auf der Feststellung der Kontrollstelle, dass für solche Finanzintermediäre in Bezug auf die Erreichung des Zwecks des Geldwäschereigesetzes keine Notwendigkeit besteht, sämtliche in der Regel vorgesehenen organisatorischen Massnahmen zu treffen.

Als Finanzintermediäre mit überschaubaren Grössenverhältnissen gelten Finanzintermediäre, die nicht mehr als fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, die eine dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit ausüben. Diese Finanzintermediäre, welche das in den Art. 37 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 1 GwV Kst vorgesehene Kriterium der sog. fünf GwG-MitarbeiterInnen nicht überschreiten, müssen somit nicht zwingend interne Richtlinien zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten erlassen oder eine bestimmte Person mit der internen Kontrolle betrauen.

Hinsichtlich des Kriteriums der fünf GwG-MitarbeiterInnen stellt sich die Frage, welche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eines Finanzintermediärs als sogenannte GwG-MitarbeiterInnen zu zählen sind. Zur Beurteilung, welche MitarbeiterInnen eine dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit ausüben, ist in erster Linie zu beachten, ob bei der Ausübung der Tätigkeit ein Bezug zur Umsetzung, Einhaltung und Erfüllung der Sorgfaltspflichten bei Finanzgeschäften nach dem Geldwäschereigesetz besteht. Die betroffene Mitarbeiterin oder der betroffene Mitarbeiter ist somit im zugewiesenen Arbeits- oder Tätigkeitsbereich und in den täglichen Arbeitsvorgängen für die Einhaltung und korrekte Erfüllung der Sorgfaltspflichten verantwortlich. Ob eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter eines Finanzintermediärs als GwG-MitarbeiterIn zählt bzw. ob es bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten auf ihre oder seine Rolle ankommt, ist im Einzelfall auf



Grund des jeweiligen Pflichtenheftes der MitarbeiterInnen zu entschieden. Als GwG-MitarbeiterInnen sind grundsätzlich alle mit der Verwaltung und Geschäftsführung betrauten Personen anzusehen, sowie diejenigen Personen, welche über Vollmachten, Unterschriftsberechtigungen oder Entscheidungsbefugnisse verfügen. Hierzu kann z.B. auch der Handelsregisterauszug eines Finanzintermediärs konsultiert werden. MitarbeiterInnen, welche rein administrative Tätigkeiten (Sekretariat / Back Office) ausführen, gelten hingegen nicht als GwG-MitarbeiterInnen.

Im Weiteren ist bei der Bestimmung der Anzahl der MitarbeiterInnen, welche für den Finanzintermediär eine dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit ausüben, zu beachten, dass die Anzahl der Personen als solche zu zählen ist. Keinen Einfluss auf die Festlegung der Anzahl GwG-MitarbeiterInnen haben die jeweiligen Arbeitspensen. TeilzeitmitarbeiterInnen eines Finanzintermediärs sind als volle MitarbeiterInnen im Sinne des Gesetzes zu zählen bzw. es erfolgt keine Unterscheidung zwischen Vollzeit- oder TeilzeitmitarbeiterInnen. Dies rechtfertigt sich insbesondere, weil bei (mehreren) TeilzeitmitarbeiterInnen die Informations- und Kontrollmöglichkeiten bei der Umsetzung und Einhaltung der Sorgfaltspflichten aufgrund der reduzierten Präsenzzeit weniger gewährleistet ist.

#### **2.4.3 Dokumentationspflicht bei Übertragung eines Mandates**

Gemäss Art. 7 GwG muss der Finanzintermediär Belege über die getätigten Transaktionen und über die gemäss Geldwäschereigesetz erforderlichen Abklärungen so erstellen, dass er allfälligen Auskunfts- und Beschlagnahmebegehren von Strafverfolgungsbehörden innert angemessener Frist nachkommen kann. Diese Pflicht muss er auch nach Beendigung der Geschäftsbeziehung oder nach Abschluss der Transaktion während 10 Jahren erfüllen können.

Es ist dem Übertragenden nicht ausdrücklich vorgeschrieben, die in Frage stehenden Dokumente bei sich aufzubewahren. Im Falle einer Mandatsübertragung können sämtliche Dokumente gemäss Art. 7 GwG sowie Art. 34 und 35 GwV Kst dem neuen Finanzintermediär übergeben werden, ohne selber eine Kopie aufzubewahren. Dies gilt insofern als der Übertragende jederzeit in der Lage ist, sie der Kontrollstelle oder einem von ihr bezeichneten Dritten zur Verfügung zu stellen oder einem

Auskunfts- oder Beschlagnahmebegehren innert angemessener Frist Folge zu leisten.

Im Falle einer Mandatsübertragung mit Übergabe der entsprechenden Dokumente ist hervorzuheben, dass der neue Finanzintermediär ebenfalls einer SRO angeschlossen sein oder über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen muss. Im Weiteren müssen die erwähnten Dokumente in der Schweiz aufbewahrt werden. Der neue Finanzintermediär ist für die richtige Aufbewahrung der Dokumente verantwortlich.

#### **2.4.4 Identifizierung der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten bei Investmentgesellschaften**

Investmentgesellschaften sind Finanzintermediäre im Sinne des Geldwäschereigesetzes. Allerdings befinden sich die Investmentgesellschaften in bezug auf die Identifizierung ihrer Vertragspartei in einer besonderen Lage, denn Vertragspartei ist der Aktionär und dieser kann und wird in den meisten Fällen seine Aktien kaufen und verkaufen, ohne dass die Investmentgesellschaft an dieser Transaktion beteiligt ist. Die Investmentgesellschaft sollte dennoch ihre Aktionäre kennen, zumindest diejenigen, die einen Einfluss ausüben können.

Eine gewisse Erleichterung ergibt sich bei Investmentgesellschaften, deren Aktien über Finanzintermediäre gehandelt werden, die selber dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind. In so einem Fall ist anzunehmen, dass diese Finanzintermediäre die Vertragsparteien und ihre Kunden die wirtschaftlich Berechtigten an den Aktien der Investmentgesellschaft sind. Die Erleichterungen bei der Identifizierung, welche die meisten Ausführungsbestimmungen zum Geldwäschereigesetz vorsehen, wenn die Vertragspartei ein Finanzintermediär ist, sind daher anwendbar. Findet allerdings ein direkter Verkauf von Titeln durch die Investmentgesellschaft statt, oder macht ein Aktionär irgendwelche Rechte geltend, muss eine vollständige Identifizierung des Endkunden und nicht nur des handelnden Finanzintermediärs stattfinden.

Das Börsengesetz sieht seinerseits vor, dass „wer direkt, indirekt oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz, deren Beteiligungspapiere mindestens teilweise in der Schweiz kotiert sind, für eigene Rechnung erwirbt oder veräussert und dadurch den Grenzwert von 5, 10, 20, 33 1/3, 50 oder 66 2/3 Prozent der Stimmrechte, ob ausübbar oder nicht, erreicht, unter- oder überschreitet, ... dies der Gesell-



schaft und den Börsen, an denen die Beteiligungspapiere kotiert sind, melden muss“. Bei börsenkotierten Investmentgesellschaften ist die Gesellschaft somit aufgrund der Meldepflicht des Börsengesetzes im Besitz von Informationen über die Personen, die über mehr als 5 Prozent der Stimmrechte verfügen. Die Kontrollstelle geht davon aus, dass die Investmentgesellschaft in diesen Fällen über die erforderlichen Informationen über den Endkunden verfügt, selbst wenn der Handel über einen Finanzintermediär stattgefunden hat. Die gleiche Regelung ist auch bei nicht-börsenkotierten Investmentgesellschaften anzuwenden. Zumindest für Personen, die mehr als 5 Prozent der Stimmrechte erreichen, muss die Investmentgesellschaft die Sorgfaltspflichten einhalten und die Identifizierung des Endkunden vornehmen.

Kontrollstelle beschlossen, dass Zahlungsaufträge ins Fürstentum Liechtenstein gleich behandelt werden können wie Inlandzahlungen.

In Anlehnung an die derzeitige Haltung im Ausland, insbesondere bei Zahlungen innerhalb des EU-Raumes, rechtfertigt sich diese Ausnahmeregelung für Zahlungen von der Schweiz nach Liechtenstein, denn liechtensteinische Strafverfolgungsbehörden können im Rahmen der Rechtshilfe ohne unverhältnismässigen Aufwand auf Angaben zu Auftraggebern bei Zahlungen von schweizerischen Finanzintermediären nach Liechtenstein zugreifen, was als „berechtigter Grund“ im Sinne von Art. 13 Abs. 2 GwV Kst interpretiert werden kann. Die Kontrollstelle behält sich allerdings vor, auf diese Auslegung zurückzukommen, falls dies angesichts internationaler Entwicklungen angezeigt sein sollte.

#### **2.4.5 Qualifikation von Zahlungsaufträgen ins Fürstentum Liechtenstein**

Die Spezialempfehlung VII der FATF zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verlangt, dass elektronische Geldüberweisungen mit bestimmten Personaldaten (Name und Kontonummer, bzw. Name und Identifizierungsnummer und Adresse) des ursprünglichen Auftraggebers versehen sind, und zwar durch die ganze Zahlungskette.

Für inländische Geldüberweisungen kann gemäss den erläuternden Anmerkungen zur Spezialempfehlung VII eine erleichterte Regelung zur Anwendung kommen, wonach die Personaldaten durch eine spezielle Kennzeichnung ersetzt werden können, vorausgesetzt, dass diese Kennzeichnung erlaubt, die Überweisung zum Auftraggeber zurück zu verfolgen und die Personaldaten innert drei Tagen dem begünstigten Finanzinstitut und den kompetenten Behörden zugänglich zu machen.

Art. 13 GwV Kst dient der Umsetzung dieser FATF-Empfehlung. Gemäss Abs. 2 von Art. 13 GwV Kst kann der Finanzintermediär aus berechtigten Gründen von der Angabe dieser Personaldaten absehen.

Es stellte sich nun die Frage, ob Zahlungsaufträge von der Schweiz ins Fürstentum Liechtenstein als Inlandzahlungen qualifiziert und somit einer erleichterten Regelung unterstellt werden können.

In Übereinstimmung mit der EBK, deren Geldwäschereiverordnung über einen mit Art. 13 GwV Kst identischen Artikel verfügt, hat die



### 3 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen (SRO)

#### 3.1 Bilanzierung der Selbstregulierung

Das Geldwäschereigesetz soll nach dem Willen des Gesetzgebers im Nichtbankensektor in erster Linie nicht durch staatliche Stellen, sondern durch Selbstregulierung in die Praxis umgesetzt werden. Nach fünf Jahren Erfahrung war es an der Zeit, die Erfahrungen mit dem System der Selbstregulierung im Bereich der Geldwäschereibekämpfung im Nichtbankensektor seit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes zu analysieren. Der durch die Kontrollstelle erstellte Bericht stellt die Qualitäten der anerkannten SRO und die Problemfelder einzelner unter ihnen bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes dar und vergleicht ansatzweise die Aufsichtstätigkeit der SRO mit derjenigen der Kontrollstelle. In einem weiteren Teil des Berichtes werden die Massnahmen im Bereich der präventiven Geldwäschereibekämpfung in ausgewählten Bereichen des Nichtbankensektors in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien dargelegt und ein Quervergleich zum Schweizerischen System gezogen.

Bei der Tätigkeit der SRO wird festgestellt, dass einige SRO zwar in der Anfangsphase ihre Aufsichtsaufgabe im Bereich der präventiven Geldwäschereibekämpfung nicht vollständig wahrnehmen konnten und beispielsweise bei der Verarbeitung der Revisionsberichte zeitliche Rückstände aufwiesen. Diese Mängel konnten in der Zwischenzeit aber alle behoben werden. Im Vergleich zwischen den Finanzintermediären mit einem Anschluss an eine SRO und den durch die Kontrollstelle direkt beaufsichtigten Finanzintermediären bestehen im Bereich der Konkretisierung der Sorgfaltspflichten hingegen nur geringfügige Unterschiede. Zudem konnten die SRO die meisten Anschlussgesuche in den Jahren 2000 und 2001 bewältigen, währenddem die Kontrollstelle erst im Dezember 2001 die ersten Bewilligungen für die Direktunterstellung erteilte. Dies führte auch dazu, dass die SRO die übrigen Aufsichtsaufgaben wie beispielsweise die Kontrolle der Finanzintermediäre und die Sanktionierung von Pflichtverletzungen zeitlich früher als die Kontrollstelle vornehmen konnten.

Im internationalen Vergleich hat sich gezeigt, dass die schweizerischen Vorkehrungen in der Regel griffiger sind. Beispielsweise benötigen

Rechtsanwälte nur in der Schweiz einer speziellen Bewilligung, um als Finanzintermediär tätig zu werden. Zudem werden sie in keinem der untersuchten Länder systematisch kontrolliert. Obwohl Verletzungen der Sorgfaltspflichten durch Vermögensverwalter, Geldwechsler und Rechtsanwälte in allen untersuchten Rechtsordnungen sanktionierbar sind, wurde festgestellt, dass formelle Sanktionsmassnahmen im Gegensatz zur Schweiz bisher kaum verfügt wurden. Der Bericht gelangt zum Ergebnis, dass die Umsetzung des Geldwäschereigesetzes mittels Selbstregulierung gelungen ist und die im Gesetz verankerten Aufsichtsmittel grundsätzlich genügen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird einzig im Bereich des Informationsaustausches festgestellt.

#### 3.2 Risikoorientierte Prüfkonzeppte

Um dem Wunsch nach einem individuellen, risikoorientierten Kontrollrhythmus nachzukommen, hat die Kontrollstelle Richtlinien entworfen, welche den Minimalstandard für ein solches Prüfkonzeppt festlegen. Obwohl die Richtlinien nur als Massstab für die Genehmigung entsprechender Reglementsänderungen der SRO vorgesehen sind, wurden die SRO zur Vernehmlassung eingeladen. Die wesentlichen Kriterien des neuen Konzeptes lauten:

- Der Kontrollrhythmus beträgt je nach Risikoeinstufung des betroffenen Finanzintermediärs ein bis maximal drei Jahre.
- Vor der Risikokategorisierung sind beim Mitglied mindestens zwei Vorortkontrollen durchzuführen.

Je länger der Revisionszyklus, desto besser müssen die Kenntnisse der SRO über ihre Mitglieder sein und desto höher sind die Anforderungen an das Risikokategorisierungssystem.

Die Bestimmung des Risikos erfolgt auf Grund der im Prüfkonzeppt festgelegten Kriterien. Diese müssen transparent und zweckmässig sein. Nach jeder Vorortkontrolle muss die Risikoeinstufung des Finanzintermediärs von der SRO neu überprüft werden. Die SRO muss sicherstellen, dass sie erfährt, wenn sich die Verhältnisse bei einem Finanzintermediär zwischenzeitlich wesentlich verändern, damit sie unverzüglich und angemessen reagieren kann. Die SRO muss sicherstellen, dass auch bei einem längeren Revisionszyklus keine Prüflücken entstehen. Grundsätzlich sind die SRO nach wie vor dafür verantwortlich, dass ihre Mitglieder einer jährlichen Vorortkontrolle unterzogen werden. Falls sie einen anderen Kontrollrhyth-



mus vorsehen wollen, müssen sie ihre Reglemente entsprechend anpassen und der Kontrollstelle zur Genehmigung unterbreiten. Von dieser Möglichkeit haben bereits mehrere SRO Gebrauch gemacht.

### 3.3 Einstellung der SRO-Tätigkeit der Schweizerischen Treuhand-Kammer

Im Sommer 2004 hat die Kontrollstelle mit Bedauern zur Kenntnis genommen, dass sich die Treuhand-Kammer entschieden hat, ihre SRO-Tätigkeit per 31. Dezember 2004 definitiv einzustellen. Die Treuhand-Kammer will sich künftig als Branchenverband auf die Kerngeschäfte Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung konzentrieren, weshalb sie die Aufsichtstätigkeit im Bereich des Geldwäschereigesetzes aufgibt. In intensiver Zusammenarbeit zwischen der Treuhand-Kammer und der Kontrollstelle wurden die Vorbereitungsarbeiten geplant und angegangen. Im Sommer 2004 informierte die Treuhand-Kammer in Absprache mit der Kontrollstelle ihre Mitglieder und die Öffentlichkeit. Um einen reibungslosen Übertritt von der SRO Treuhand-Kammer zu einer neuen Aufsicht im Bereich des Geldwäschereigesetzes zu gewährleisten und Prüfungslücken zu vermeiden, wurden ein Übernahmevertrag mit der SRO VQF abgeschlossen und Verhandlungen mit andern SRO aufgenommen. Die Kontrollstelle begleitete die Einstellungsarbeiten und stand den Verantwortlichen unterstützend und beratend zur Seite. Damit hat die Kontrollstelle gemeinsam mit den SRO sichergestellt, dass der gesetzliche Auftrag einer lückenlosen Überwachung der ca. 400 angeschlossenen Finanzintermediäre bis zur Einstellung der Tätigkeit der SRO Treuhand-Kammer und bis zum Anschluss an eine andere SRO resp. bis zur Bewilligungserteilung durch die Kontrollstelle, eingehalten wird.

### 3.4 Jahresberichte der SRO

Im laufenden Berichtsjahr hatten wiederum alle SRO einen Jahresbericht einzureichen. Die Kontrollstelle analysierte die einzelnen Jahresberichte und teilte die entsprechenden Resultate den betroffenen SRO mit. Ein Musterjahresbericht wird verwendet, da die Verwendung dieser Vorlage die Erstellung des Jahresberichtes erleichtert. Zudem werden durch die Verwendung eines Musters die einzelnen Jahresberichte und damit die Geschehnisse in einer SRO stärker vergleichbar.

Der Jahresbericht ist ein Mittel, welches sich neben der Revision als Aufsichtsinstrument bewährt hat. Im Vergleich zur Revision gewährt der Jahresbericht der Kontrollstelle nämlich einen umfassenderen Einblick in die gesamten Tätigkeiten der SRO. Dies ist beispielsweise für die Aufsichtstätigkeit der Kontrollstelle von Bedeutung, um einen Gesamteindruck über die Funktionsweise der SRO gewinnen zu können. Einerseits können Mängel und Handlungsbedarf besser ausgemacht werden. Andererseits werden darin auch positive Entwicklungen und die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen innerhalb einer SRO sichtbar. Angaben in früheren Jahresberichten können zudem im Rahmen von allfälligen Verfahren gegen die SRO wiederum von Bedeutung sein, wenn sich beispielsweise Zusicherungen einer SRO nicht verwirklicht haben. Des Weiteren kann mit dem Jahresbericht geprüft werden, ob die SRO allen ihren Pflichten nachgekommen sind. Es lassen sich allfällige Unstimmigkeiten zwischen der laufenden und der einmal jährlich stattfindenden Berichterstattung mit dem Jahresbericht erkennen. Durch die inhaltliche Vorgabe des Berichts kann die Kontrollstelle des Weiteren die SRO und ihre Tätigkeiten vergleichen und bei allfälligen Mängeln gezielt intervenieren. Die mit den Jahresberichten übermittelten Daten werden zusätzlich für statistische Zwecke verwendet. Dies ermöglicht der Kontrollstelle, Auskunftsbegehren von anderen Behörden oder Organisationen nachzukommen. Zudem waren die Daten aus den Jahresberichten eine wichtige Quelle für die im Jahr 2004 erstellte Bilanzierung der Selbstregulierung (vgl. Ziff. 3.1. hiervor).

### 3.5 Revision der SRO

Die Termine für Revisionen bei den SRO wurden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Laufzeiten der Geschäftsjahre bis auf das Frühjahr nach Ablauf des Revisionsjahres erstreckt, so dass sich der Prüfungszeitraum über 15 Monate ausdehnt. Diese Massnahme hat sich bewährt, können doch u.a. die Jahresrechnungen der SRO in die Prüftätigkeit einbezogen werden. Sämtliche Revisionen fanden in einem guten kooperativen Klima statt. Die beteiligten Organe der SRO zeigten sich zudem sehr motiviert, um die festgestellten Mängel zu beheben und die empfohlenen Verbesserungen umzusetzen. Die Prüfdauer wurde dem Stand der Mängelbehebung angepasst.

Im Rahmen genereller Prüftemen wurden die Verbesserungen aufgrund der in den letzten zwei Jahren festgestellten Mängel einer Prü-



fung unterzogen. Bei einzelnen SRO wurde die Umsetzung angeordneter Massnahmen und der von der Kontrollstelle bewilligten Reglements- und Statutenänderungen geprüft. Im Zusammenhang mit den individuellen Prüfthemen gab es Beanstandungen im Bereiche der Nachkontrolle und der Terminüberwachung bei der Behebung von Mängeln, welche anlässlich von Revisionen bei den angeschlossenen Finanzintermediären festgestellt wurden. Zudem hat die Kontrollstelle vereinzelt darauf hinweisen müssen, dass die Anordnung von Massnahmen nicht im Kompetenzbereich der Revisionsstelle, sondern der SRO liegt. Die materielle Prüfung der Finanzintermediäre wird in einzelnen Fällen zu wenig stark gewichtet und die Aussagekraft der Prüfberichte ist zu verbessern. In diesem Zusammenhang hat die Revisionsstelle im Prüfbericht ausnahmslos alle Mängel festzuhalten. In diesem Punkt unterscheidet sich die GwG-Revision von der Wesentlichkeitsprüfung der gesellschaftsrechtlichen Revisionen.

### **3.5.1 Kontrolle der Vorjahresmängel**

Im Rahmen der bisher durchgeführten Revisionen bei der Mehrzahl der SRO konnte festgestellt werden, dass die im Rahmen der letztjährigen Revision durch die Kontrollstelle festgestellten Mängel mehrheitlich behoben werden konnten. In einzelnen Fällen wurden nach Gewährung des rechtlichen Gehörs Massnahmen angeordnet, deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen werden konnte. In einem Fall ist ein Beschwerdeverfahren hängig.

### **3.5.2 Revisionen der SRO bei den angeschlossenen Finanzintermediären**

Grundsätzlich haben die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre die Pflicht, sich einer jährlichen Revision zu unterziehen. Ausnahmen bilden neu die risikoorientierten Prüfkonzepte. Benchmark für die Prüfungen bildet die Einhaltung der im Rahmen der Reglemente konkretisierten Sorgfaltspflichten und der Meldepflicht. In diesem Zusammenhang kann festgestellt werden, dass ein Teil der SRO anlässlich der Änderung ihrer Reglemente Bestimmungen der von der Kontrollstelle erlassenen Geldwäschereiverordnung für die ihr unterstellten Finanzintermediäre, die am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist, oder der neuen Verordnung der EBK zur Verhinderung der Geldwäscherei, die am 1. Juli 2003 in Kraft getreten ist, übernommen haben. Dies trug zu einer Vereinheitlichung der Rechtsauslegung und

-anwendung bei. Wie bereits im letzten Jahresbericht festgestellt, sind bei einzelnen SRO die Verarbeitung der Revisionsberichte und die Terminkontrolle zur Mängelbehebung weiter zu verbessern. In einzelnen Fällen gab die Prüfungsplanung der SRO Anlass zu Beanstandungen.

Die verschiedenen Revisionsmodelle, wonach entweder die SRO oder die angeschlossenen Finanzintermediäre eine anerkannte Revisionsstelle mit der Prüfung beauftragen oder die Prüfungen durch interne Revisoren der SRO vorgenommen werden, haben sich jedoch im allgemeinen gut bewährt.

### **3.6 Umsetzung des Musterreglements für die Geld- und Wertübertragung**

Im Bereich der Geld- und Wertübertragung von der Schweiz ins Ausland, welches ein Kassageschäft mit erhöhtem Geldwäschereirisiko darstellt, hat die Kontrollstelle ein Musterreglement ausgearbeitet, welches sich mit dem Text der am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Geldwäschereiverordnung deckt und das sich bei der Umschreibung des Geltungsbereiches an die von der FATF beschlossene „Special Recommendation VI – Alternative Remittance Systems“ anschliesst. Im Jahre 2004 haben alle betroffenen SRO die entsprechenden Anpassungen ihrer Reglemente vollzogen und haben somit innerhalb der von der Kontrollstelle anberaumten Frist die verschärften Sorgfaltspflichten spätestens ab dem 1. Januar 2005 eingeführt. Neu gilt, dass die auftraggebende Vertragspartei in jedem Fall zu identifizieren ist, der Finanzintermediär bei Zahlungsaufträgen ins Ausland den Namen, die Konto- oder Identifizierungsnummer sowie das Domizil der auftraggebenden Vertragspartei anzugeben und in jedem Fall eine Erklärung über den wirtschaftlich Berechtigten einzuholen hat. Zudem unterliegen Transaktionen, die den Schwellenwert von CHF 5'000 erreichen oder übersteigen, der besonderen Abklärungspflicht des Finanzintermediärs im Sinne von Art. 6 GwG. In diesen Fällen sind vom Finanzintermediär bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung mit der auftraggebenden Vertragspartei insbesondere mindestens Name, Vorname und Adresse der begünstigten Person zu erfassen.

### **3.7 Koordinationskonferenz**

Nachdem sich die Koordinationskonferenz zu einem festen Bestandteil der Zusammenarbeit



zwischen der Kontrollstelle und den anerkannten SRO entwickelt hat, wurde, wie bereits in den Jahren zuvor, am 1. Dezember 2004 wiederum eine entsprechende Veranstaltung durchgeführt. Dem Wunsch der SRO entsprechend, wurde an diesem Anlass in Workshops zu vier verschiedenen Themen den SRO die Möglichkeit geboten, untereinander und mit Vertretern der Kontrollstelle zu diskutieren. Die Teilnehmer äusserten sich bezüglich ihrer Erwartungen an die Zusammenarbeit mit der Kontrollstelle, diskutierten über das Gewährsgebot gemäss Geldwäschereigesetz im Vergleich zum Bankengesetz, erörterten die Zulässigkeit des Informationsaustausches und Knowhow-Transfers zwischen den SRO und der Kontrollstelle und debattierten über die Anforderungen für die Sicherstellung einer hohen Aufsichtsqualität. Die Ergebnisse der Diskussionen innerhalb der Gruppen wurden dann im Podium vorgestellt. Im Anschluss an die Präsentationen der Gruppenarbeiten gab es noch eine Vorabinformation über die Resultate des Projektes Bilanzierung der Selbstregulierung (vgl. Ziff. 3.1 hiervor). Die gute Resonanz auf die bisher durchgeführten Koordinationskonferenzen macht deutlich, dass dieser jährlich stattfindende Anlass als Plattform des Meinungs- und Informationsaustausches nicht nur geschätzt wird, sondern sich langsam aber sicher zu einer Institution entwickelt.

### **3.8 Teilnahme am Forum SRO**

Wieder hat die Kontrollstelle an den im Jahre 2004 stattfindenden Foren der SRO gemeinsam mit anderen Aufsichtsbehörden, der MROS und der Bankiervereinigung aktiv teilgenommen. Im Rahmen dieser Veranstaltungen, welche der Diskussion, dem Erfahrungsaustausch und der Information dienen, hatte die Kontrollstelle Gelegenheit, u.a. über Unterstellungsfragen, die Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen der Aufsichtsabgabe, den risikoorientierten Revisionszyklus und bevorstehende Öffentlichkeitsarbeit zu orientieren. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass sich die Institutionalisierung des Forums im Interesse einer zusätzlichen Koordination zwischen SRO, Aufsichtsbehörden und MROS bewährt und die Übersicht über die Entwicklungen im Bereich der Selbstregulierung verbessert hat.





## 4 Direkt unterstellte Finanzintermediäre

### 4.1 Implementierung der neuen Geldwäschereiverordnung

Am 1. Januar 2004 trat die Verordnung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Pflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre in Kraft. Es handelt sich dabei um eine Totalrevision der Normen, welche die Pflichten der der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre festlegen. Grundsätzlich mussten die wesentlichen Bestimmungen der Verordnung mit in Kraft treten angewendet werden. Die Übergangsbestimmungen der Verordnung räumen dem Finanzintermediär zur Anpassung seiner internen Organisation zur Umsetzung der Sorgfaltspflichten jedoch eine Frist bis zum 31. Dezember 2004 ein. Nach dem der Verordnungstext im Dezember 2003 publiziert wurde, widmete sich die Kontrollstelle im 2004 der Aufgabe, die Verordnung den Adressaten zu erläutern.

Um die Bekanntmachung und Umsetzung der Verordnung zu gewährleisten, nahm die Kontrollstelle eine Reihe von Präsentationen vor:

- Zur Bekanntmachung der Verordnung wurde diese per e-mail an alle in der Mailinglist der Kontrollstelle eingetragenen Personen versandt;
- Anfangs Februar wurde ein Schreiben an alle der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre geschickt. Dabei wurden im Besonderen die ihnen neu obliegenden organisatorischen Pflichten (Risikokategorisierung, interne Richtlinien) und die Fristen zu deren Umsetzung präzisiert;
- Die Verordnung war Gegenstand des Grundkurses für die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre, welcher in den drei Sprachregionen der Schweiz organisiert und jeweils von einem breiteren Publikum besucht wurde (vgl. Ziff. 9.3 hiernach);
- Die neue Verordnung wurde im Detail anlässlich von verschiedenen Seminaren präsentiert, welche von den Selbstregulierungsorganisationen oder von anderen Institutionen oder Gesellschaften des Finanzmarktes organisiert wurden;
- Während des Bewilligungsverfahrens machte die Kontrollstelle die Gesuchsteller ausdrücklich auf ihre neuen organisatorischen Pflichten aufmerksam.

Parallel dazu wurde mit der Beantwortung von schriftlichen oder mündlichen Anfragen von der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediären sowie durch die Publikation von Präzisierungen auf der Internetseite die Anwendung und Auslegung der Verordnung präzisiert (vgl. Ziff. 2.5.1 - 2.5.3 hiervor).

Im Januar 2004 wurden zudem die internen Instrumente, Dokumente sowie Verfahrensabläufe der Kontrollstelle überarbeitet und angepasst. Das Verfahren zur Prüfung eines von einem Finanzintermediär gestellten Gesuches um Bewilligung der Ausübung seiner Tätigkeit wurde vereinfacht.

### 4.2 Ergebnis der Prüfung der Revisionsberichte

Nach zweijähriger Analyseerfahrung von Revisionsberichten konnte die Kontrollstelle aus gewissen sich wiederholenden Mängeln und aufgrund der Resultate der bei den direkt unterstellten Finanzintermediären durchgeführten Revisionen allgemeine Erfahrungen und Lehren ziehen:

- Die Identifizierung der Vertragspartei durch die Finanzintermediäre wird in der Praxis generell gut umgesetzt. Es ist jedoch festzustellen, dass die Identifizierungsdokumente nicht immer die gesetzlichen Formvorschriften erfüllen.
- Es wird regelmässig festgestellt, dass die Finanzintermediäre die persönliche Situation und die Vermögenssituation ihrer Kunden jeweils sehr gut kennen, solche Auskünfte aber nicht schriftlich festgehalten oder dokumentiert werden, damit sie von einem Revisor nachvollzogen werden können.
- Im Bereich der Kassageschäfte wird die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person häufig vergessen, namentlich in den Fällen, bei welchen der Finanzintermediär über eine Kartei verfügt, in der er die Identifizierungsdokumente seiner Stammkundschaft zusammenträgt.
- Viele Revisionsberichte äussern sich zu oberflächlich, wie regelmässig mit der Anmerkung „nicht anwendbar“ bei den besonderen Abklärungen gesehen werden kann. Es ist allgemein feststellbar, dass Prüfung dieser Sorgfaltspflicht bei den Revisionen nicht den Stellenwert hat, den sie haben sollte.



- Die organisatorischen Massnahmen werden grundsätzlich respektiert und umgesetzt. Anlässlich von Revisionen muss jedoch noch zu oft festgestellt werden, dass der Finanzintermediär in seiner Betriebsorganisation Modifikationen durchgeführt hat, welche er trotz seiner Verpflichtung, dies zu tun, der Kontrollstelle nicht gemeldet hat.
- Eine Vielzahl von Revisionsberichten wurden nicht innert der gesetzlichen Frist eingereicht.

#### 4.3 Massnahmen und Sanktionen

Eine Auswahl an geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, welche der Kontrollstelle zur Verfügung stehen, sind in Art. 20 GwG sowie durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung festgelegt. Der Entzug der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär, welcher die „ultima ratio“ darstellt, kann durch die Kontrollstelle nur bei schwerwiegenden Verstössen gegen die Sorgfaltspflichten, welche die Bewilligungsvoraussetzungen kompromittieren, angeordnet werden. Bei weniger schweren Verletzungen der Sorgfaltspflichten kann die Kontrollstelle alle Massnahmen ergreifen, welche auch den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2004 ergriff die Kontrollstelle aufgrund von Revisionsberichten verschiedene geeignete Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes bei den Finanzintermediären. Die Ergreifung von Massnahmen erfolgte in den leichteren Fällen in Form von Schreiben, mit welchen die Finanzintermediäre aufgefordert wurden, die Mängel zu beheben. Bei schwerwiegenden Sorgfaltspflichtverletzungen wurden die Massnahmen in Form einer Verfügung angeordnet. Folgende Massnahmen wurden hauptsächlich durch die Kontrollstelle angeordnet: Rüge, Weisungen zur Änderung der internen Organisation oder zur Ernennung einer externen Person zur Vornahme der internen Kontrollen, Bedingungen für die Vornahme der internen Kontrolle durch die bezeichnete Person, Fristansetzung zur Behebung der Mängel betreffend Umsetzung der Sorgfaltspflichten oder zur Unterbreitung der internen Richtlinien zur Genehmigung durch die Kontrollstelle und Anordnung von ausserordentlichen Revisionen zur nachträglichen Prüfung der richtigen und vollständigen Ausführung der verfügten Massnahmen. Ausserdem wurden einige Verfügungen bei Nichteinhaltung der Massnahmen mit einer Strafandrohung gemäss Art. 38 GwG versehen.

#### 4.4 Ablehnung der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär

Im April 2004 lehnte die Kontrollstelle das Gesuch einer natürlichen Person, welche ihre Einzelfirma direkt der Kontrollstelle unterstellen wollte, um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit per Verfügung ab.

Die von der Kontrollstelle ausgesprochene Ablehnung der Bewilligung erfolgte aufgrund der Tatsache, dass der einzige Handlungsbevollmächtigte und zugleich einzige Zeichnungsberechtigte der Gesuchstellerin in eine Strafuntersuchung wegen mangelnder Sorgfalt bei Finanzgeschäften gemäss Art. 305<sup>ter</sup> StGB als Angeschuldigter involviert war. Die Handlungen, welche ihm vorgeworfen wurden, hatten sich in unmittelbarer Vergangenheit abgespielt, waren die Ursache für seine Entlassung aus seiner früheren Tätigkeit und standen in engem Zusammenhang mit dem Geldwäschereigesetz.

Die Fakten, welche aus den Straftaten hervorgingen und die Erklärungen der Gesuchstellerin hatten gezeigt, dass diese Person über mangelnde Kenntnisse der grundlegenden Bestimmungen im Bereich der Geldwäschereibekämpfung verfügte und mit geringer Sorgfalt gehandelt hatte. Die Art des Delikts und die genannten Fakten ermöglichten es der Gesuchstellerin folglich nicht, die Bewilligungsvoraussetzungen des guten Rufes sowie der Gewähr für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. c GwG zu erfüllen. Die Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediärin wurde daher abgelehnt. Gegen den Ablehnungsentscheid wurde keine Beschwerde eingereicht.



## 5 Marktaufsicht

### 5.1 Tendenzen

Nachdem die Implementierungsphase des per 1. April 1998 in Kraft getretenen Geldwäschereigesetzes als abgeschlossen erachtet werden kann und auch seit Ablauf der den bereits tätigen Finanzintermediären zur Bewilligungserlangung bzw. zum Anschluss an eine SRO gewährten Frist zwei Jahre verstrichen sind, hat die Kontrollstelle im Jahr 2004 die aktive Marktaufsichtstätigkeit bewusst erhöht. Gegenüber dem Vorjahr, in welchem 259 Verfahren geführt wurden (die im Jahresbericht 2003 publizierte Zahl von 245 erhöht sich nach statistischer Bereinigung der Zahlen auf 259), wurden im Laufe des Jahres 2004 insgesamt 452 Verfahren eröffnet, was einer Zunahme um 74% entspricht.

Keines der von der Kontrollstelle eröffneten Verfahren betraf Unternehmen, welche, wenn auch als illegal tätige Finanzintermediäre entlarvt, nicht durch entsprechende Massnahmen der Kontrollstelle entweder direkt bewilligt oder einer SRO zugeführt werden konnten. In zwei Fällen eröffnete die Kontrollstelle das Verfahren, trat dann jedoch diese an die EBK ab (vgl. Ziff. 7.2 hiernach).

Der Umstand, dass nur relativ wenige von der Kontrollstelle geführte Marktaufsichtsverfahren mit dem Verfügen von administrativen Zwangsmassnahmen abgeschlossen werden mussten, darf dahingehend gewertet werden, dass im Markt das Bewusstsein der Finanzintermediäre, sich unterstellen zu müssen, einen sehr hohen Grad erreicht hat. Es konnte ebenfalls festgestellt werden, dass gerade auch die aktive Marktaufsichtstätigkeit der Kontrollstelle auf dem Finanzplatz dazu führt, dass sich finanzintermediär tätige Unternehmen freiwillig und rechtzeitig aus dem Schatten ins Licht bewegen und sich um einen SRO-Anschluss bemühen oder eine Bewilligung der Kontrollstelle verlangen.

Längerfristig Wirkung zeigt hier bestimmt auch der Umstand, dass die Kontrollstelle mehr Anzeigen gestützt auf Art. 36 GwG gemacht hat und in diesen Verfahren im Jahr 2004 auch gegenüber den Vorjahren massiv höhere Bussen durch das EFD ausgefällt worden sind.

Die Zusammenarbeit im Marktaufsichtsbereich mit anderen Aufsichts- und Strafverfolgungs-

behörden sowie den SRO und der MROS erwiesen sich wiederum als sehr gut und für beide Seiten nützlich. Die Kontrollstelle wird auch in Zukunft, unter den geltenden gesetzlichen Bestimmungen und den in diesem Bereich neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlagen, diese Zusammenarbeit zu intensivieren und noch effizienter auszugestalten versuchen.

### 5.2 Statistische Analyse der Marktaufsicht

Im Jahr 2004 eröffnete die Kontrollstelle im Rahmen ihrer Marktaufsichtstätigkeit 452 Administrativverfahren gegen Unternehmen aus dem Finanzsektor. Rund 45% der Verfahren wurden gestützt auf externe Hinweise (Behörden, SRO, Private) initiiert, in 55% der Fälle bildeten eigene Recherchen der Kontrollstelle Grundlage der Verfahrenseröffnung. Regional verteilen sich die Verfahren zu 60% auf die Deutschschweiz und zu je 20% auf die Romandie bzw. das Tessin. Auf Tätigkeitsgebiete aufgeteilt zeigt sich mit rund 30% ein Schwerpunkt bei den Vermögensverwaltern und Treuhändern, gefolgt von einer Gruppe mit Tätigkeiten aus den Bereichen Kreditgewährung, Schuldensanierung und Moneytransfer mit rund 14%. Die restlichen Verfahren verteilen sich auf diverse Tätigkeiten aus dem Finanzbereich.

Von den im Jahre 2004 eröffneten Verfahren konnte die Hälfte im gleichen Jahr bereits wieder abgeschlossen werden, wobei in 90% der Fälle die Kosten der Verfahren den untersuchten Unternehmen auferlegt wurden. In rund 45% der Verfahren ergab sich aufgrund der Sachverhaltsabklärungen, dass die untersuchten Unternehmungen entgegen dem durch ihren Marktauftritt erweckten Anschein effektiv nicht unterstellte Tätigkeiten ausübten. Bei 15% der Fälle konnte das Verfahren eingestellt werden, da es sich um Sitzgesellschaften handelte, welche gemäss Praxis der Kontrollstelle über ihre Organe erfasst werden. Rund 10% der Verfahrenseinstellungen betrafen Finanzintermediäre, welche das Unterstellungskriterium der Berufsmässigkeit nicht erfüllen. In keinem der im Jahre 2004 eröffneten Verfahren musste die Kontrollstelle die einschneidendste aufsichtsrechtliche Massnahme der Liquidation oder Löschung verfügen. 10% der abgeschlossenen Verfahren betrafen effektiv illegal tätige Finanzintermediäre, welche aufgrund der Intervention der Kontrollstelle als direkt unterstellte Finanzintermediäre durch die Kontrollstelle selbst bewilligt werden konnten oder sich im Verlaufe des Verfahrens einer SRO angeschlossen haben. Aus den bereits vorliegenden



Erkenntnissen aus noch nicht abgeschlossenen Verfahren kann geschlossen werden, dass sich diese Quote für die im Jahre 2004 eröffneten Verfahren noch erhöhen wird. Mit Beschwerde angefochten wurden im Berichtsjahr nur 2.5% der in Marktaufsichtsverfahren erlassenen Verfügungen, wobei keiner der hier bis anhin durch die Beschwerdeinstanz gefällten Entscheide ans Bundesgericht weitergezogen wurde.

### 5.3 Rechtsmittelentscheide

Das Eidgenössische Finanzdepartement als Rechtsmittelinstanz hat im Jahre 2004 die Beschwerde einer Gesellschaft gegen eine Kostenverfügung der Kontrollstelle abgewiesen. In ihrem Beschwerdeentscheid hat die Rechtsmittelinstanz festgehalten, dass die Kostenpflicht im Sinne von Art. 22 GwG unabhängig davon besteht, ob die Kontrollstelle im Rahmen eines Marktaufsichtsverfahrens einen positiven oder negativen Unterstellungsentscheid trifft. Gemäss Art. 2 Abs. 1 GebV GwG muss derjenige die Gebühren bezahlen, der eine Dienstleistung oder eine Verfügung beansprucht oder veranlasst. So gibt es im Handelsregister eingetragener Firmenzweck, der eine finanzintermediäre Tätigkeit vermuten lässt, der Kontrollstelle genügend Anlass, gegen die entsprechende Person ein Marktaufsichtsverfahren zu eröffnen. Die Intervention der Kontrollstelle ist in solchen Fällen der betreffenden Person zuzuschreiben und die Verfahrenskosten dementsprechend dieser aufzuerlegen.

Gegen eine von der Kontrollstelle erlassene Liquidationsverfügung gegen eine Vermögensverwaltungsgesellschaft führte diese Beschwerde vor dem Eidgenössischen Finanzdepartement, unterlag in diesem Verfahren und zog den Fall weiter vor Bundesgericht. Während der Rechtshängigkeit des bundesgerichtlichen Verfahrens reichte die Beschwerdeführerin bei der Kontrollstelle ein Wiedererwägungsgesuch ein, auf welches die Kontrollstelle eintrat. In ihrem Gesuch anerkannte die Vermögensverwaltungsgesellschaft erstmals im Verfahren ihre unterstellungspflichtige Tätigkeit als Finanzintermediärin und brachte der Kontrollstelle zur Kenntnis, dass sie sich einer aktienrechtlichen Liquidation unterzog. In ihrer Wiedererwägungsverfügung liess die Kontrollstelle die aktienrechtliche Liquidation zu, verfügte jedoch gleichzeitig, neben weiteren flankierenden Massnahmen, dass diese durch eine von der Kontrollstelle anerkannte Liquidatorin unter periodischer Berichterstattung an die Kontrollstelle durchzuführen sei. Der Gesellschaft wurde

zudem unter Strafandrohung untersagt, über den Liquidationszweck hinausgehende finanzintermediäre Tätigkeiten auszuüben. Im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips und unter Berücksichtigung der in diesem Fall gegebenen besonderen Verhältnisse rechtfertigte sich die Umwandlung der ursprünglich verfügten amtlichen in eine überwachte aktienrechtliche Liquidation, zumal dadurch das angestrebte Ziel der definitiven Einstellung der finanzintermediären Tätigkeit der Gesellschaft auch erreicht werden konnte. Das bundesgerichtliche Verfahren konnte in der Folge als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden.

### 5.4 Anzeigen

Zur Verfolgung und Beurteilung des Straftatbestandes der Geschäftsführung ohne Bewilligung gemäss Art. 36 GwG ist erstinstanzlich das EFD zuständig. Die Kontrollstelle ist diesbezüglich nur anzeigende Behörde.

Im Jahr 2004 machte die Kontrollstelle in fünf Fällen selbst Anzeige wegen allfälliger Verletzung von Art. 36 GwG. In drei weiteren Fällen erfolgte eine Anzeigeneinreichung durch die bereits mit den Fällen befassten Strafverfolgungsbehörden.

Die sich bereits im Jahr 2003 abzeichnende Tendenz, dass in den angezeigten Fällen der Geschäftsführung ohne Bewilligung vom EFD tendenziell hohe Bussen ausgesprochen werden, setzte sich auch im Jahr 2004 fort. Gegen einen von der Kontrollstelle im Rahmen eines Marktaufsichtsverfahrens angezeigten Verwaltungsrat und Geschäftsführer einer Vermögensverwaltungsunternehmung, welche seit Ablauf der Übergangsfrist gemäss Art. 42 Abs. 3 GwG ohne SRO-Anschluss und ohne direkte Bewilligung Vermögenswerte von über CHF 80 Mio. verwaltete, wurde eine Busse von CHF 40'000 ausgesprochen. Das Strafmass wäre noch weit höher ausgefallen, wenn bei der Vermögensverwaltungsunternehmung nicht stets in materieller Hinsicht alle Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz eingehalten worden wären. In einem anderen Verfahren, ebenfalls gegen eine Vermögensverwaltungsunternehmung, wurde die verantwortliche Person der Geschäftsleitung für eine unbewilligte Geschäftstätigkeit während zwei Jahren mit CHF 9'500 gebüsst. Zu einer Busse von CHF 4'000 wurde direkt eine Vermögensverwaltungsgesellschaft gebüsst, welche während zwei Jahren bewilligungslos tätig war. Gemäss Verwaltungsstrafrecht kann, sofern die Ermittlung der tatsächlich strafbaren natürlichen Per-



son mit unverhältnismässigen Untersuchungshandlungen verbunden wäre, das Unternehmen direkt gebüsst werden, sofern die auszusprechende Busse nicht höher als CHF 5'000 ist.

Ein von der Kontrollstelle angezeigter und vom EFD mit einer Busse von annähernd CHF 20'000 verurteilter Geldwechsler hat die Strafverfügung angefochten und eine Beurteilung durch ein Strafgericht verlangt. Das Verfahren konnte im Jahre 2004 noch nicht abgeschlossen werden.

Mit einer Busse von CHF 3'500 wurde das verantwortliche Organ einer Gesellschaft, welche die Kontrollstelle in Liquidation gesetzt hatte, gestützt auf Art. 38 GwG wegen Widerhandlung gegen eine von der Kontrollstelle erlassene Verfügung gebüsst. Der Delinquent hatte nach Erlass der Liquidationsverfügung trotz darin ausgesprochener Verfügungssperre über Gelder der in Liquidation gesetzten Unternehmung verfügt.



## 6 Revision

### 6.1 Risikoorientierter Revisionszyklus

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben die Kontrollstelle bewogen, den einheitlichen jährlichen Revisionszyklus kritisch zu hinterfragen. Um dem breit diversifizierten Markt von Finanzdienstleistern gerecht zu werden, hat die Kontrollstelle beschlossen, unter gewissen Umständen einen mehrjährigen Revisionszyklus für die direkt unterstellten Finanzintermediäre einzuführen. In Abkehr vom Einheitskonzept soll sich der Revisionszyklus am Geldwäscherei- und am Revisionsrisiko orientieren. Dies erfordert von der Kontrollstelle aber gute Kenntnisse über die zu beaufsichtigenden Finanzintermediäre sowie eine konsequente Umsetzung der notwendigen Massnahmen zur Geldwäscherei- und am Revisionsrisiko orientieren. Dies erfordert von der Kontrollstelle aber gute Kenntnisse über die zu beaufsichtigenden Finanzintermediäre sowie eine konsequente Umsetzung der notwendigen Massnahmen zur Geldwäscherei- und am Revisionsrisiko orientieren.

Die Kontrollstelle hat deshalb drei Kriterien erarbeitet, welche kumulativ erfüllt sein müssen, damit ein direkt unterstellter Finanzintermediär von einem mehrjährigen Revisionszyklus profitieren kann:

- a) Mindestdauer der Geschäftstätigkeit des direkt unterstellten Finanzintermediäre von 4 Jahren.
- b) Positive Resultate aus den letzten 2 Revisionsberichten;  
Nur direkt unterstellte Finanzintermediäre, bei welchen keine systematischen oder schwerwiegenden Mängel aufgedeckt und irrelevante Mängel rasch korrigiert wurden, erfüllen dieses Kriterium.
- c) Einschätzung des Geldwäscherei- und des Revisionsrisikos durch die Kontrollstelle auf "klein";  
Massgebend sind hier vor allem die Tätigkeit, das Volumen, die Kundenstruktur und insbesondere die ergriffenen organisatorischen Massnahmen zur Geldwäscherei- und am Revisionsrisiko orientieren beim direkt unterstellten Finanzintermediär.

Der mehrjährige Revisionszyklus wird auf Ge- such des direkt unterstellten Finanzintermediärs geprüft und, falls sämtliche Bedingungen kumulativ erfüllt sind, gewährt. In einer ersten Phase verlängert sich der Revisionszyklus auf zwei, anschliessend auf drei Jahre. Allerdings kann die Kontrollstelle diesen verlängerten Revisionszyklus unterbrechen, falls massgebliche

gesetzliche Änderungen dies bedingen oder falls die Kontrollstelle zur Erkenntnis gelangt, dass eine Revision beim entsprechenden direkt unterstellten Finanzintermediäre aufgrund eingegangener Informationen notwendig erscheint.

Da mindestens eine Revision nach Abschluss der Übergangsperiode nach Einführung der Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle verlangt wird, werden die ersten mehrjährigen Revisionszyklen erst ab dem Jahr 2006 möglich sein. Ein entsprechendes Rundschreiben war Ende 2004 in Vorbereitung.

### 6.2 Neue Akkreditierungskriterien

Um von der Kontrollstelle akkreditiert zu werden, müssen die Revisionsgesellschaften und die Mandatsleiter verschiedene fachliche und persönliche Anforderungen erfüllen. Diese zu erfüllenden Bedingungen sind in einem Pflichtenheft zuhanden der Revisionsgesellschaften festgehalten, welches einen integrierenden Bestandteil des Rundschreibens über die Akkreditierung bildet und auf der Internetseite der Kontrollstelle veröffentlicht ist.

Angesichts der steigenden Zahl von Akkreditierungen und den Schwierigkeiten der Kontrollstelle, die Qualität der erbrachten Dienstleistungen der GwG-Revisionsgesellschaften zu beaufsichtigen, die über kein Mandat eines direkt unterstellten Finanzintermediärs verfügen, hat sich die Kontrollstelle entschieden, die Akkreditierungskriterien zu ergänzen. Zusätzlich zu den verschiedenen verlangten formellen Dokumenten über die Revisionsgesellschaften und die Revisoren wurde im Dezember 2004 eine neue Bedingung aufgenommen.

Ab dem Datum der Akkreditierung muss die akkreditierte GwG-Revisionsgesellschaft innert Jahresfrist über mindestens ein Mandat bei einem direkt unterstellten Finanzintermediär verfügen. Hat die GwG-Revisionsgesellschaft nach Ablauf dieser Frist noch kein Mandat bei einem direkt unterstellten Finanzintermediär, erklärt die Kontrollstelle die Akkreditierung als gegenstandslos. Ziel dieser Bedingung ist, dass die Kontrollstelle mindestens einmal jährlich einen Kontakt mit der Revisionsgesellschaft hat - nämlich bei Erhalt des Revisionsberichtes – und sie dadurch die Qualität der Arbeit der akkreditierten Revisoren überprüfen kann.

Diese Änderung der Bedingungen hatte ebenfalls Auswirkungen auf die bereits akkreditier-



ten GwG-Revisionsgesellschaften. Diese haben im Dezember 2004 eine Verfügung erhalten, welche das neue Pflichtenheft auch auf sie anwendbar erklärt. Akkreditierte GwG-Revisionsgesellschaften, welche über kein Mandat eines direkt unterstellten Finanzintermediärs verfügen, verlieren ihre Akkreditierung, falls die Bedingung innerhalb Jahresfrist nicht erreicht worden ist.

liertter Beschrieb erforderlich. Das angepasste Revisionskonzept und die Arbeitspapiere wurden im Dezember 2004 auf der Website der Kontrollstelle publiziert.

### **6.3 Überarbeitetes Prüfkonzert und neue Arbeitspapiere**

Im Laufe des Jahres 2004 hat die Kontrollstelle aufgrund der in Kraft getretenen Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle die Gelegenheit genutzt, um das Revisionskonzept zu präzisieren und die Arbeitspapiere, welche den GwG-Revisionsgesellschaften zur Verfügung gestellt werden, zu modifizieren.

Mit Ausnahme der Einführung des mehrjährigen Revisionszyklus (vgl. Ziffer 6.1 hiervor) hat das Revisionskonzept keine massgeblichen Änderungen erfahren. Um das Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligten, d.h. Finanzintermediäre, GwG-Revisoren und Kontrollstelle besser zu regeln, wurden gewisse Präzisierungen angebracht. Weitere Änderungen betreffen die Erklärungen im Revisionskonzept zu den neuen Arbeitspapieren.

Durch die gewonnene Erfahrung der vergangenen Jahre im GwG-Revisionswesen konnte die Kontrollstelle die Arbeitspapiere insbesondere in praktischer Hinsicht weiter verbessern. Zur Vereinfachung wurde die Zahl der Arbeitspapiere erneut reduziert.

Bezüglich der Arbeitspapiere, die die GwG-Revisionsstellen der Kontrollstelle einreichen müssen, d.h. die Vollständigkeitserklärung und der GwG-Revisionsbericht, wurde der Prüfansatz massgeblich verändert. In seiner Erklärung muss der direkt unterstellte Finanzintermediär bestätigen, dass er die dort erwähnten Bedingungen vollständig erfüllt hat oder die Anzahl lückenhafter Dossiers angeben. Diese neue Bedingung zielt darauf hin, die Weiterverfolgung der Dossiers zu verbessern und der Geldwäschereibekämpfung mehr Gewicht zu geben.

Falls die gesetzlich vorgegebenen Pflichten erfüllt sind, soll der neue GwG-Revisionsbericht die Arbeit des Revisoren erleichtern. Dazu wurden verschiedene Kästchen zum Ankreuzen angebracht. Falls aber anlässlich der Revision Mängel festgestellt werden, ist ein detail-



## 7 Koordination mit anderen Behörden

### 7.1 Behördenkoordination

Um die Aufträge des Geldwäschereigesetzes, wonach die in den verschiedenen Aufsichtsbereichen geltenden Bestimmungen gleichwertig sein müssen und die Umsetzungsbehörden des Gesetzes einander alle für die Durchsetzung des Gesetzes notwendigen Auskünfte erteilen und Unterlagen übermitteln sollen, umzusetzen, treffen sich die fünf Umsetzungsbehörden des Gesetzes regelmässig zu Koordinationssitzungen. In diesem Koordinationsgremium mit dabei sind auch die Bundesanwaltschaft und der Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamtes für Polizei.

Wie bereits im Jahr 2003 bildete auch im Jahr 2004 die Revision der Ausführungsvorschriften der einzelnen Behörden zum Geldwäschereigesetz ein wichtiges Thema, da die Eidgenössische Bankenkommission und die Kontrollstelle über die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der revidierten Ausführungsvorschriften berichten konnten, während die andern Behörden über die laufenden Revisionen ihrer Ausführungsvorschriften informierten. Auch über andere laufende Rechtsetzungsvorhaben wurde periodisch informiert, so beispielsweise über die Arbeiten zur Einführung einer Aufsichtsabgabe im Nichtbankensektor. Die MROS informierte periodisch über die Entwicklungen der Meldungen gemäss Art. 9 GwG.

Die Koordinationssitzungen dienen auch dazu, diejenigen Behörden, die in der FATF-Delegation nicht vertreten sind, über die neusten Entwicklungen in der FATF zu orientieren. Das war auch im Jahr 2004 der Fall.

### 7.2 Zusammenarbeit mit der EBK

Der auch im Jahre 2004 zwischen den beiden Aufsichtsbehörden intensiv gepflegte Informationsaustausch zeigte sich als nicht nur notwendig, sondern auch erfolgreich. Bei der Untersuchung eines mutmasslich illegal arbeitenden Finanzintermediärs ist die Kontrollstelle anlässlich der Kontrolle vor Ort auf Hinweise gestossen, wonach auch bankenrechtliche Bestimmungen verletzt wurden. Die Kontrollstelle hat darauf ihr Verfahren sistiert und die Akten unverzüglich der EBK übermittelt. Das EBK Ver-

fahren wurde bereits nach kurzen weiteren Untersuchungen mit einer EBK-Konkursverfügung über die Gesellschaft, welche unerlaubterweise Publikumseinlagen entgegengenommen hat und insolvent war, abgeschlossen. Parallel zu den verwaltungsrechtlichen Verfahren wurde ebenfalls ein Strafverfahren u.a. wegen Anlagebetrug eröffnet.

In Absprache mit der EBK sistiert die Kontrollstelle jeweils ihr eigenes Verfahren und übergibt die Verfahrensführung an die EBK, sobald Verdachtsmomente auf relevante Verletzungen von Vorschriften des Banken-, Börsen- oder des Anlagefondsgesetzes vorliegen.

In verschiedenen, gestützt auf Hinweise der EBK durch die Kontrollstelle eröffneten Verfahren konnte diese durch geeignete Massnahmen den ordnungsgemässen Zustand wieder herstellen und dem Finanzintermediär direkt eine Bewilligung ausstellen oder ihn zu einem Anschluss bei einer SRO anhalten.

### 7.3 Zusammenarbeit mit der MROS

Obwohl datenschutzrechtliche Bestimmungen und zu wenig weit reichende gesetzliche Grundlagen eine optimale Ausnutzung der Informationsaustauschmöglichkeiten zwischen der MROS und der Kontrollstelle behindern, konnten auch im Berichtsjahr 2004 wiederum verfahrensrelevante Hinweise ausgetauscht werden. Durch die revidierte Verordnung über die MROS, welche per 1. Oktober 2004 in Kraft gesetzt worden ist, sowie durch die geplante Schaffung neuer Bestimmungen im Bereich der Amtshilfe im Rahmen der bevorstehenden Revision des Geldwäschereigesetzes wird auch die Zusammenarbeit mit der MROS noch effizienter ausgestaltet werden können.

### 7.4 Zusammenarbeit mit kantonalen Strafverfolgungsbehörden

Im Herbst 2003 hat die Kontrollstelle begonnen, sich bei den Strafverfolgungsbehörden der einzelnen Kantone vorzustellen (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 7.4). Im Jahr 2004 wurde dieses Projekt fortgesetzt. Im Rahmen dieser Treffen präsentierte die Kontrollstelle ihre Organisation und Einbindung in das System der Bekämpfung der Geldwäscherei sowie ihre Aufgaben und Tätigkeiten. Zudem wurden Auslegungsfragen zu Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes und dessen konkretisierenden Verordnungen diskutiert.





Dabei wurden auch Möglichkeiten erörtert, wie allfällige Doppelspurigkeiten zwischen den verschiedenen Behörden vermieden werden könnten.

Diese Treffen boten Gelegenheit, die zuständigen Personen bei den verschiedenen kantonalen Strafverfolgungsbehörden kennenzulernen, was den zukünftigen Kontakt und die Zusammenarbeit erleichtert. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ist denn auch ein wichtiges Element im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei. Sie ermöglicht eine effizientere Anwendung und Durchsetzung des Geldwäschereigesetzes.

## **7.5 Gesetzgebungsvorhaben anderer Bundesbehörden**

### **7.5.1 IDA GAFI**

Die FATF hatte im Juni 2003 die 40 revidierten Empfehlungen verabschiedet, welche den neuen internationalen Standard zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bilden (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff 8.1). Der Bundesrat hatte daraufhin im Oktober 2003 das Eidg. Finanzdepartement beauftragt, eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen, die einen Botschaftsentwurf zur Umsetzung der 40 revidierten Empfehlungen der FATF erarbeiten soll.

Die Kontrollstelle hat an diesen Umsetzungsarbeiten aktiv teilgenommen. Sie setzte sich insbesondere für eine angemessene Umsetzung der Empfehlungen ein, welche eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Geldwäschereigesetzes bedeuten. Sie ergriff zudem die Gelegenheit der Überarbeitung des Geldwäschereigesetzes, um verschiedene Punkte, in denen bei der Anwendung des Gesetzes festgestellt worden war, dass die gesetzliche Grundlage ungenügend war, zu verbessern.

Die Vorlage, welche im Frühjahr 2004 mit den direkt betroffenen Kreisen besprochen wurde, erfuhr aufgrund dieser Gespräche eine umfassende Überarbeitung. Die Vorlage enthält insbesondere folgende Punkte:

- Erweiterung des Gesetzes auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung;
- Ausdehnung der Vortaten zur Geldwäscherei;
- Präzisierungen der Unterstellung im Bereich der Finanzintermediation im Nicht-

bankensektor, insbesondere um die Unterstellungspflicht des Geldwechsels, Geldtransfer und Geldtransportgeschäfts, sowie der Investmentgesellschaften ausdrücklich festzuhalten;

- Neue Unterstellungspflicht beim gewerbmässigen Handel mit Werken der bildenden Kunst, Edelsteinen und verarbeiteten Edelmetallen sowie Immobilien, wenn Bargeld in erheblichem Wert entgegengenommen wird; Unterstellung dieser Bereiche unter ein „regime light“, d.h. Verpflichtung zur Einhaltung der Sorgfalts- und Meldepflichten unter Strafandrohung, aber ohne Pflicht zum SRO-Anschluss oder zur Bewilligung oder Registrierung und ohne Aufsicht;
- Einführung einer Regel, wonach bei dauerhaften Kundenbeziehungen, welche Vermögenswerte von geringem Wert betreffen, der Finanzintermediär von der Einhaltung der Sorgfaltspflichten entbunden ist;
- Einführung einer Möglichkeit des Finanzintermediärs, der nicht in der Lage ist, die von der Meldung betroffenen Vermögenswerte zu sperren, den sperrfähigen Finanzintermediär über die Meldung zu informieren;
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Internetpublikation der Finanzintermediäre, die einer SRO angeschlossen sind oder eine Bewilligung der Kontrollstelle erhalten haben;
- Präzisierung des Informationsaustausches zwischen den SRO und der Kontrollstelle;
- Präzisierung des Informationsaustausches unter den Aufsichtsbehörden und der Meldestelle für Geldwäscherei;
- Einführung eines Auskunftsrechts der spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden und der Kontrollstelle gegenüber den Strafverfolgungsbehörden;
- Einführung einer Meldepflicht für Inhaberaktionäre, die aktiv auf die Gesellschaft Einfluss nehmen.

### **7.5.2 FINMA**

Im Oktober 2003 wurde die Vernehmlassung zum ersten Teilbericht der Expertenkommission Zimmerli eröffnet. Dieser Bericht schlug vor, die EBK und das BPV in eine einzige neue Behörde zu integrieren. Der Bericht enthielt zudem Vorschläge über die Kompetenzen dieser integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde.

Die Kontrollstelle hat zu diesem Bericht Stellung genommen und beantragt, die Kontrollstelle gleichzeitig mit der EBK und dem BPV in die neue FINMA zu integrieren. Sie vertrat die An-



sicht, dass das Zusammenfassen der Banken- und Versicherungsaufsicht ohne den Miteinbezug des nahe liegenden Bereiches der Kontrollstelle negative Auswirkungen auf die Koordination bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes in den betroffenen Bereichen haben würde. FINMA bedeutet zudem Finanzmarktaufsichtsbehörde schlechthin. Obwohl die Kontrollstelle auch eine Finanzmarktaufsichtsbehörde ist, würde sie Mühe haben, dies der Öffentlichkeit klar zu machen, so dass ihre Autorität und Kompetenz hinterfragt würden. Die sofortige Integration der Kontrollstelle in die FINMA rechtfertigt sich um so mehr, als aus dem Bericht der Expertenkommission klar hervorgeht, dass keine weiteren Integrationen stattfinden sollen. Der modulare Aufbau ist daher einzig für die Kontrollstelle vorgesehen. Betrachtet man zudem die Grössen der jeweiligen Behörden, erkennt man unschwer, dass die Integration von EBK und BPV der weitaus schwierigere Teil bildet, die Integration der Kontrollstelle hingegen nur ein Nebenschauplatz bilden wird, der von der neuen Behörde problemlos verkraftet werden kann.

Die Hauptgründe für die Einführung des Geldwäschereigesetzes war die Gefahr, dass die Schweiz international anerkannte Empfehlungen zur Geldwäschereibekämpfung nicht mehr einhalten konnte. Besonders negativ fiel das Fehlen einheitlicher Standards im Nichtbankensektor auf. Durch das Geldwäschereigesetz ging die Schweiz in der Regelung des Nichtbankensektors sehr weit und wurde nicht müde, dies immer wieder zu betonen. Bei der Beurteilung von Finanzmarktaufsichtssystemen bildet das Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfungssystem ein zunehmend wichtigeres Element. Wenn nun wichtige Teile dieser Aufsicht und Kompetenzen in die FINMA übergehen und die Kontrollstelle von dieser Integration ausgeschlossen wird, werden Signale ausgesendet, die den immer wieder vorgebrachten Argumenten der Schweiz, dass sie die Regulierung im Nichtbankensektor vorbildlich geregelt hat und dieser eine grosse Wichtigkeit zuordnet, klar entgegenlaufen.

Aus den aufgeführten Gründen ist es in den Augen der Kontrollstelle unerlässlich, dass ihre Integration in die FINMA gleichzeitig mit derjenigen der EBK und des BPV erfolgt und nicht auf später verschoben wird.

Bedeutende Vernehmlassungsteilnehmer forderten ebenfalls die gleichzeitige Integration der Kontrollstelle. Im Herbst 2004 hat der Bundesrat beschlossen, dieser Forderung stattzugeben, um eine einheitliche Kontrolle im Bereich der Geldwäschereiaufsicht zu ermögli-

chen. Es wird nun Aufgabe einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe sein, die Vorlage der Expertenkommission zu überarbeiten, um dem Parlament eine Botschaft zu unterbreiten. Eine der Aufgaben dieser Arbeitsgruppe wird insbesondere die Überarbeitung der Vorlage zwecks sofortiger Integration der Kontrollstelle sein. Namentlich die Bestimmungen zum Prüfwesen müssen überarbeitet werden, da diese in der heute geplanten Form für den Aufsichtsbereich der Kontrollstelle nicht ohne weiteres zur Anwendung kommen können.

### 7.5.3 Art. 708 OR

Im Rahmen der laufenden Revision des Rechtes der Gesellschaft mit beschränkter Haftung wird beabsichtigt, die aufgrund des Inkrafttretens der Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU notwendigen Anpassungen der Bestimmungen über die Zusammensetzung von Gesellschaftsorganen bezüglich Nationalitäts- und Wohnsitzerfordernis vorzunehmen. Im Konsultationsverfahren widersetzte sich die Kontrollstelle einem Vorschlag, für Gesellschaftsorgane gänzlich neben dem Nationalitätserfordernis auch auf das Wohnsitzerfordernis für sämtliche Gesellschaftsorgane zu verzichten. Im Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes würde nämlich eine derartige Lösung dazu führen, dass insbesondere Sitzgesellschaften, welche über ihre in der Schweiz wohnhaften Organe dem Geldwäschereigesetz unterstellt werden, sich durch Einsetzen von nur im Ausland wohnhaften Organen hätten einer Aufsicht entziehen können. Der Einwand wurde gehört und de lege ferenda sieht der Revisionsentwurf nun vor, dass auf das Nationalitätserfordernis vollständig verzichtet wird. Die Vertretung der Gesellschaft jedoch muss durch wenigstens ein Organmitglied mit Wohnsitz in der Schweiz wahrgenommen werden.

### 7.5.4 Totalrevision des Anlagefondsgesetzes

Die Kontrollstelle nahm im Jahr 2004 am Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Anlagefondsgesetzes teil. Die Kontrollstelle beschränkte ihre Stellungnahme auf drei Aspekte des Gesetzesentwurfes, welche einen direkten Berührungspunkt mit dem Geldwäschereigesetz oder mit der praktischen Tätigkeit der Kontrollstelle haben. Zu den Regeln über die Vertriebsträger von Anlagefonds führte die Kontrollstelle aus, dass die Unterstellung der Vertriebsträger unter das Geldwäschereigesetz im



Rahmen der Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes durch das Parlament aufgehoben worden ist. Die Kontrollstelle empfahl deshalb, dieser bereits beschlossenen Gesetzesänderung auch bei der Revision des Anlagefondsgesetzes Rechnung zu tragen. Die Kontrollstelle machte zudem darauf aufmerksam, dass einige der in der Praxis vorkommenden Investmentgesellschaften die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Definitionskriterien nicht erfüllen. Die Kontrollstelle führte aus, dass aus dem Entwurf nicht klar ersichtlich sei, ob diese Investmentgesellschaften einfach verboten werden sollen oder ob sie bewilligungsfrei weiter tätig sein dürfen. Schliesslich sollen gemäss dem Gesetzesentwurf neu Verwalter von kollektiven Kapitalanlagen unter die Aufsicht der EBK fallen, welche auch für geldwäschereispezifische Aspekte zuständig werden soll. Die Kontrollstelle regte an, im Gesetz die Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden im Bereich der präventiven Geldwäschereibekämpfung sowie die Bewilligungsvoraussetzungen präziser zu regeln.

#### **7.5.5 Verordnung über die MROS**

Auf den 1. Oktober 2004 ist die revidierte Verordnung über die MROS in Kraft gesetzt worden. Die grundlegend überarbeitete Verordnung wurde gegenüber der Erstfassung aus dem Jahre 1998 klarer strukturiert und inhaltlich ergänzt, wo sich Ergänzungen aus neuen oder veränderten gesetzlichen Grundlagen aufgedrängt oder aus praktischen Überlegungen als sinnvoll erwiesen haben.

Neu wurde eine Bestimmung in die Verordnung aufgenommen, welche den Mindestinhalt der Meldungen oder Anzeigen an die MROS definiert und eine Verpflichtung des meldenden Finanzintermediärs zur Belegeinreichung statuiert. Ergänzend dazu wurde durch einen expliziten Verweis auf eine Bestimmung des Zentralstellengesetzes das Recht der Meldestelle, selbst aktiv Auskünfte einzuholen, die Möglichkeiten der MROS erweitert, unvollständige Meldungen durch aktive Auskunftseinholung zu ergänzen.

Auf Anregung der Kontrollstelle und der EBK wurde eine konkret ausformulierte Bestimmung aufgenommen, welche der MROS die Möglichkeit gibt, die zuständigen Aufsichtsbehörden über Sorgfalts- oder Meldepflichtverletzungen von Finanzintermediären zu informieren und somit das Ergreifen aufsichtsrechtlicher Massnahmen zu ermöglichen.

Allgemein war es ein Anliegen der Kontrollstelle im Rahmen der Ämterkonsultation bei der Revision der Verordnung die Grundlagen für die Zusammenarbeit der Kontrollstelle und der anderen Aufsichtsbehörden mit der MROS zu verbessern und den Informationsaustausch zu optimieren. Dieses Anliegen konnte jedoch insbesondere im Bereich des on-line Zugriffsrechtes auf die Datenbank GEWA der MROS nicht vollständig umgesetzt werden.

Im Hinblick auf verschiedene laufende Gesetzesrevisionsverfahren, mitunter auch die anstehende Revision des Geldwäschereigesetzes, ist die Geltungsdauer der Verordnung über die MROS bis zum 31. Dezember 2006 beschränkt.

#### **7.6 Zusammenarbeit mit anderen Bundesbehörden**

Die Kontrollstelle arbeitet auch ausserhalb des Kreises der Umsetzungsbehörden des Geldwäschereigesetzes eng mit diversen Bundesbehörden zusammen, die ebenfalls in der einen oder andern Form mit den Themen Finanzmarkt, Wirtschaftskriminalität und Sanktionen befasst sind, sei es im Zusammenhang mit der Umsetzung von internationalen Vereinbarungen und Standards und von Sanktionen oder beim koordinierten Vorgehen der Verwaltung in verschiedenen internationalen Angelegenheiten. Die häufigsten Partner bei dieser Zusammenarbeit sind dabei die Abteilung Internationale Finanzfragen und Währungspolitik der Finanzverwaltung, die Politische Abteilung V/Wirtschaft und Finanzfragen und die Völkerrechtsdirektion des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten, der Dienst für internationales Strafrecht des Bundesamtes für Justiz und der Dienst für Exportkontrollpolitik und Sanktionen des seco. Die Kontrollstelle ist in diesem Zusammenhang auch in verschiedenen interdepartementalen Gruppen und Arbeitsgruppen vertreten, die sich regelmässig oder nach Bedarf treffen, so die „interdepartementale Gruppe Potentatengelder“, die „Gruppe Terrorismus“, die „Konsultativgruppe Korruption“ und das „Netzwerk zum Stand der laufenden Reformvorhaben im Finanzbereich (FinWeb)“. Diese Zusammenarbeit wurde auch im Jahr 2004 fortgesetzt.



## 8 Internationales

### 8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)

Die Empfehlungen der FATF zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung setzen sich weltweit immer mehr als die massgebenden Minimalanforderungen durch, die ein Land zu erfüllen hat, um über ein international als genügend beurteiltes Abwehrsystem zu verfügen.

Immer mehr internationale Institutionen, wie die Bretton Woods Institutionen, die seit einiger Zeit im Rahmen ihrer verschiedenen Prüfungen der Finanzsysteme - oder Teile davon - der Länder auch eine Prüfung des Geldwäschereiabwehrsystems eines Landes vornehmen, tun dies heute auf der Basis der FATF-Empfehlungen.

Um die Resultate solcher Prüfungen weltweit vergleichbar zu machen, hat die FATF zusammen mit der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und weiteren Organisationen im Februar 2004 eine Methodologie für die Überprüfung der Einhaltung der FATF-Empfehlungen durch ein geprüftes Land verabschiedet. Sie soll den Experten erlauben, die Systeme und Mechanismen, welche Länder mit unterschiedlichen rechtlichen, aufsichtsrechtlichen und finanzsystemischen Rahmenbedingungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung entwickelt haben, erfassen und im Hinblick auf die FATF-Empfehlungen beurteilen zu können.

Im Oktober 2004 erliess die FATF auch eine neue, neunte Spezialempfehlung zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung samt erläuternden Anmerkungen. Die Länder werden darin aufgefordert, grenzüberschreitende Verschiebungen von Bargeldern und Inhaberinstrumenten, die der Terrorismusfinanzierung oder der Geldwäscherei dienen sollen, durch Personen, Frachtsendungen oder Postdienste, zu verhindern und diese einzuziehen. Zudem soll der diesbezügliche internationale Informationsaustausch verstärkt werden.

Bei diesen Weiterentwicklungen hat auch die Schweizer Delegation - in der auch die Kontrollstelle vertreten ist - wiederum aktiv mitgearbeitet.

### 8.2 Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Auch im Jahr 2004 unterstützte die Schweiz den internationalen Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung. Die Kontrollstelle übermittelte den SRO und den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären wiederum eine Anzahl Listen mit Namen von Personen und Organisationen, welche mit dem Terrorismus in Verbindung gebracht werden. Diese Listen gehörten einerseits zur Gruppe von Listen, die vom Al-Qaida und Taliban-Sanktionskomitee der UNO gestützt auf die Resolution 1267 (1999) und die Nachfolgeresolutionen des Sicherheitsrates in die Sanktionsliste der UNO integriert worden sind und die unter anderem zur Folge haben, dass die Gelder und andere Vermögenswerte der darin aufgelisteten Personen und Organisationen blockiert werden und der MROS und dem seco gemeldet werden müssen. Andererseits ging es auch um Listen, die der Schweiz von den USA auf der Basis der Resolution 1373 (2001) des UNO Sicherheitsrates zugestellt wurden und bei denen die Schweizer Behörden die Finanzintermediäre direkt oder via die SRO anweisen, Geschäftsbeziehungen mit den in den Listen aufgeführten Personen und Organisationen einer erhöhten Sorgfalt zu unterziehen.

Um besser über den Hintergrund dieser verschiedenen Massnahmen zu informieren, überarbeitete die Kontrollstelle ihre Website teilweise und schaltete in der Rubrik „Regulierung“ eine neue Unterrubrik „Sanktionen und Massnahmen“ auf.

### 8.3 Amtshilfe

Ende 2003 hatte die Kontrollstelle zwei Amtshilfesuche von zwei verschiedenen ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden erhalten.

Gegenstand dieser Gesuche waren die Erteilung von Informationen und die Übermittlung von Unterlagen bezüglich eines der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediärs und seiner Kunden.

Nach einer ersten Prüfung der Anfragen forderte die Kontrollstelle diese Behörden auf, ausdrücklich zu bestätigen, dass sie die Bedingungen von Art. 31 GwG einhalten würden, insbesondere diejenigen betreffend der nachträglichen Verwendung dieser Informationen und ihrer möglichen Weiterleitung an andere Behörden.



Nachdem eine dieser Behörden eine entsprechende Zusicherung abgegeben hatte, wurden ihr die nachgesuchten Informationen über den Status des schweizerischen Finanzintermediärs und über seine Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen teilweise übermittelt. Die Kontrollstelle verzichtete jedoch darauf, auf die Anfrage nach kundenrelevanten Daten des Finanzintermediärs einzugehen. Die Übermittlung dieser Daten wurde als für die Durchsetzung der Gesetzgebung zur Geldwäschereibekämpfung nicht unabdingbar betrachtet.

Da die andere Behörde keine entsprechende Zusicherung erhältlich machte, wurden ihr keine nicht öffentlich zugänglichen Informationen weitergeleitet.



## 9 Öffentlichkeitsarbeit

### 9.1 Internetpublikation der Finanzintermediäre / Einstellung der Datenbank

Seit dem 4. März 2003 stellte die Kontrollstelle auf ihrer Website eine Suchmaschine zur Verfügung, die es erlaubte, durch die Eingabe des Namens eines Unternehmens in Erfahrung zu bringen, ob dieses Unternehmen eine Bewilligung der Kontrollstelle erhalten hat oder einer Selbstregulierungsorganisation beigetreten ist (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 9.1).

Verschiedene Finanzintermediäre hatten mit einem Sperrgesuch gemäss Datenschutzgesetz verlangt, dass ihre Daten über diese Suchmaschine nicht zugänglich gemacht werden. Die Kontrollstelle wies diese Gesuche ab. Die entsprechenden Verfügungen wurden in der Folge von einigen Finanzintermediären bei der Eidg. Datenschutzkommission angefochten. Diese Beschwerden wurden mit im Mai 2004 kommuniziertem Entscheid von der Eidg. Datenschutzkommission gutgeheissen. Sie stellte fest, die Kontrollstelle dürfe die Daten von Finanzintermediären, die einer SRO angeschlossen sind, nicht mittels einem Abrufverfahren im Internet zugänglich machen, denn dazu fehle eine genügende Rechtsgrundlage.

Die Kontrollstelle hat daher beschlossen, den Zugang zu Informationen über die Tatsache, ob eine Person oder Gesellschaft einer SRO angeschlossen oder von ihr direkt bewilligter Finanzintermediär ist, im Internet zu schliessen. Sie ist jedoch weiterhin von der Notwendigkeit einer solchen Publikation überzeugt. Die von der Suchmaschine angebotene Abfragemöglichkeit wurde regelmässig über 3000 mal pro Monat genutzt und schuf dadurch die für den Finanzplatz notwendige Transparenz. Die Kontrollstelle hat daher im Rahmen der IDA GAFI (vgl. Ziff. 7.5.1. hiervor) eine diesbezügliche Gesetzesänderung in die Wege geleitet. Auch gibt die Kontrollstelle auf Einzelanfrage hin weiterhin darüber Auskunft, ob ein bestimmter Finanzintermediär im Besitz einer Bewilligung der Kontrollstelle ist oder ob und bei welcher Selbstregulierungsorganisation er angeschlossen ist. Vorbehalten bleiben jedoch auch hier individuelle Sperrgesuche einzelner Finanzintermediäre.

## 9.2 Referententätigkeit

Zur Klärung des sachlichen Anwendungsbereiches des Geldwäschereigesetzes, welches im Bereich des Nichtbankensektors nicht sehr präzise formuliert ist, hat die Kontrollstelle seit ihrem Bestehen, und besonders intensiv in der Periode von März 2003 bis Januar 2004, eine Anzahl von Unterstellungs-, Abgrenzungs- und Auslegungsentscheiden gefällt und diese auf ihrer Website publiziert. Eine breite Bekanntmachung solcher Entscheide fördert die einheitliche Umsetzung des Gesetzes und damit die Rechtssicherheit im Markt.

Eine willkommene Möglichkeit, ihre so entwickelte Praxis in Fachkreisen breit bekannt zu machen und zu erläutern, erhält die Kontrollstelle durch die zahlreichen Anfragen für Referate. Sie ist daher gerne bereit, solche Gelegenheiten zu nutzen, insbesondere wenn diese Foren SRO, Universitäten, Fachhochschulen und berufliche Vereinigungen mit einem Bezug zum Finanzmarkt sind und ein entsprechendes Fachpublikum anziehen.

Die Vorträge, die Mitarbeitende der Kontrollstelle im Jahr 2004 gehalten haben, befassten sich denn auch zu zirka zwei Dritteln mit Unterstellungs- und Auslegungsfragen, bzw. mit den entsprechenden Entscheiden der Kontrollstelle.

Daneben wird die Kontrollstelle aber auch immer wieder eingeladen, generell die Geldwäschereibekämpfung im Nichtbankensektor vorzustellen, bzw. über das schweizerische Dispositiv zur Geldwäschereibekämpfung und damit über das Geldwäschereigesetz und das Zusammenspiel seiner fünf Umsetzungsbehörden zu referieren. Solche Vorträge wenden sich eher an ein ausländisches oder ein etwas weniger spezialisiertes Publikum und haben im Jahr 2004 zirka einen Drittel der Vorträge der Kontrollstelle ausgemacht.

## 9.3 Schulungen

### 9.3.1 Seminar für die direkt unterstellten Finanzintermediäre

Im Herbst 2004 führte die Kontrollstelle für die bei ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre sowie für weitere interessierte Personen, Finanzintermediäre mit Anschluss bei einer SRO, Anwälte, Polizei und Strafverfolgungsbehörden, Bundesbehörden, in Lausanne und Zürich eine



Grundausbildung im Bereich des Geldwäschereigesetz in durch. Das Seminar im Bereich des Geldwäschereigesetz im Tessin wurde auf den Januar 2005 verschoben. Die Grundausbildung im Bereich des Geldwäschereigesetz der Kontrollstelle beinhaltete als Einführungsteil die Darstellung des Aufsichtsystems in der Schweiz, die Beschreibung des Geltungsbereiches des Geldwäschereigesetz sowie die Vorstellung der Kontrollstelle als Aufsichtsbehörde im Einzelnen. Beim zweiten Teil des Kurses lag der Schwerpunkt beim detaillierten Aufzeigen, Beleuchten und Verständlichmachen der Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre nach der Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle. Die Grundausbildung gliederte sich in vier verschiedene, nach Themen aufgeteilte Referate von Mitarbeitern der Kontrollstelle und praktische Fallbeispiele. Bei diesen waren die SeminarteilnehmerInnen aufgefordert, an der Lösung der Fallbeispiele aktiv mitzuarbeiten.

Die Durchführung der Grundausbildungskurse im Bereich des Geldwäschereigesetz kann insbesondere aufgrund der Tatsache, dass rund 140 Personen freiwillig an den Kursen teilgenommen haben, als Erfolg gewertet werden. Die Anzahl der Kursteilnehmer zeigt denn auch das Interesse an guten und verbesserten Kenntnissen im Bereich der präventiven Geldwäschereibekämpfung. Der Wissensdurst in diesem Bereich konnte auch anlässlich der Veranstaltungen festgestellt werden, da die Kursteilnehmer aktiv am Kurs teilgenommen und viele interessante und praxisbezogene Fragen gestellt haben.

### **9.3.2 Seminar für akkreditierte Revisoren**

Im November 2004 hat die Kontrollstelle drei Ausbildungsseminare für die akkreditierten Revisoren in den drei Sprachregionen veranstaltet. Die Präsentationen erfolgten ausschliesslich durch Mitarbeitende der Kontrollstelle.

Ziel der Seminare war unter anderem die Präsentation des neuen Revisionskonzeptes und der Arbeitspapiere, welche an die Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle angepasst worden waren. Einer der wichtigsten Teilbereiche daraus war die Risikokategorisierung der Geschäftsbeziehungen und der Transaktionen. Insbesondere wurde der Frage nachgegangen, wie massgebliche Kriterien entwickelt und wie Kategorien bestimmt werden können. Der zweite Teil war verschiedenen Unterstellungsfragen gewidmet. Diese Themenbereiche wurden in

theoretischer wie auch in praktischer Hinsicht mit Fallbeispielen präsentiert.

Zugänglich für jedes Publikum und ohne obligatorische Verpflichtung stiessen die Kurse auf grosses Interesse und konnten über 150 Teilnehmer anziehen. Im Teilnehmerkreis befanden sich akkreditierte Revisoren, DUFİ, Mitglieder verschiedener SRO Vorstände und weitere Personen, welche an Fragen zur Geldwäschereibekämpfung interessiert sind.



## 10 Interna

### 10.1 Personal

Im Gegensatz zum Jahr 2003 (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 10.5) erwies sich der Personalbestand der Kontrollstelle im Jahr 2004 als stabil. Dies erlaubte eine gute Konsolidierung der Teamstruktur sowie des Arbeitsklimas. Die positive Auswirkung dieser Situation zeigte sich anlässlich der allgemeinen Personalbefragung innerhalb der Bundesverwaltung. Die generelle Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden der Kontrollstelle erwies sich bei einem sehr hohen Rücklauf als entscheidend höher als der Durchschnitt der Bundesverwaltung. Trotz dieser guten Resultate wird die Kontrollstelle bemüht sein, die verbleibenden Schwachpunkte zu verbessern und das positive Arbeitsklima weiterhin zu pflegen.

### 10.2 Ausbildung der Mitarbeitenden

Die von der Kontrollstelle periodisch organisierten internen Ausbildungs-, Informations- und Diskussionsveranstaltungen deckten auch im Jahr 2004 verschiedene Gebiete ab. So vermittelten die Referenten vom BPV, von der EBK, von der MROS und von der Bundesanwaltschaft Einblicke in weitere Sektoren, in welchen die Geldwäschereibekämpfung eine wichtige Rolle spielt. Die Referenten der Schweizer Börse SWX gaben einen Überblick über die Börsentätigkeit, ein spezifisches, den Mitarbeitenden der Kontrollstelle weniger vertrautes Gebiet des Finanzmarktes. Die gesetzliche Neuerung der Strafbarkeit der Unternehmen erläuterte ein Vertreter des Bundesamtes für Justiz.

Zudem wurden die Mitarbeitenden periodisch über Inhalt und Fortschritt von Revisionsprojekten bezüglich rechtlicher Erlasse, an denen die Kontrollstelle mitarbeitet oder die sie selber führt, informiert und eingeladen, ihre Ideen einzubringen. Dabei ging es hauptsächlich um die Revision des Geldwäschereigesetzes, die Überarbeitung der Registerverordnung der Kontrollstelle und die Neugestaltung der Verordnung über die Gebühren der Kontrollstelle zur Umsetzung der neu beschlossenen Aufsichtsabgabe im Nichtbankensektor und, damit zusammenhängend, um die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung durch die Kontrollstelle.

Weitere Veranstaltungen dienten der Förderung der Kenntnisse der Mitarbeitenden über die Standards der FATF, über die Rechts- und Amtshilfe wie auch über die neuere Praxis der Kontrollstelle. Aufschlussreich war auch der Erfahrungsbericht eines Sektionschefs der Kontrollstelle, der als Experte des Internationalen Währungsfonds bei der Prüfung des Geldwäschereibekämpfungsdiskurs eines Nachbarlandes mitarbeitete.

Mitarbeitende der Kontrollstelle besuchten zudem eine Anzahl auswärtiger Weiterbildungen in den Bereichen Geldwäschereibekämpfung, Finanzmarkt, Wirtschaftskriminalität, aber auch in mehreren generellen Bereichen wie Sprachen, Informatik, Archivwesen und Kommunikation.

### 10.3 Datenbank

Die Kontrollstelle überarbeitete im Jahr 2003 ihre Datenbank vollständig. In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Erfordernissen sind die Informationen über die bei einer SRO angeschlossenen, von einer SRO nicht aufgenommenen oder ausgeschlossenen sowie bei einer SRO ausgetretenen Finanzintermediäre in einem zentralen Register zusammengefasst. Damit diese Datenbank auf einem aktuellen Stand ist, übermitteln die SRO der Kontrollstelle viermal jährlich die notwendigen Listen.

Aufgrund der Einführung der neuen Datenbank der Kontrollstelle wurde auch das Verfahren zur Datenübermittlung durch die SRO überarbeitet. Es galt dabei die Daten über die einer SRO angeschlossenen Finanzintermediäre zu aktualisieren und das Datenimportverfahren zu verbessern, so dass in Zukunft Fehler bei der Übermittlung erkannt werden und auf diese Weise die Qualität der Daten der Kontrollstelle steigt.

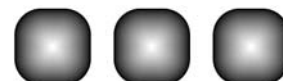
Die Kontrollstelle hat zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit den Informatikdiensten der Bundesverwaltung ein neues technisches Konzept für den Datenimport geschaffen. Jedem einer SRO angeschlossenen Finanzintermediär wurde neu eine feste Nummer zugeteilt. Zudem muss neu auch die Tätigkeit des Finanzintermediärs angegeben werden.

Da die Benützung der bisherigen Datenbank gezeigt hatte, dass zahlreiche Daten fehlerbehaftet waren, verlangte die Kontrollstelle von den SRO im ersten Halbjahr 2004 die Übermittlung der Angaben über sämtliche angeschlossenen Finanzintermediäre sowie die Angaben





über die Finanzintermediäre, welche seit Bestehen der SRO ausgeschlossen wurden oder ausgetreten sind. Auf diese Weise und dank der guten Zusammenarbeit mit den SRO konnte die Datenbank der Kontrollstelle aktualisiert und die Datenqualität massgeblich verbessert werden.



## 11 Statistik

### 11.1 Kontrollstelle

#### 11.1.1 Verfügungen

Im Jahr 2004 erliess die Kontrollstelle 456 Verfügungen. Betroffen waren folgende Sachgebiete:

a) Bewilligungen und Akkreditierungen	
• Finanzintermediäre	102
• Revisionsstellen	16
• Abgewiesene Bewilligungsgesuche	3
b) Personalmutationen	
• SRO	17
• Finanzintermediäre	44
• Mandatsleiter	8
c) Abschreibungen	
• Bewilligungsverfahren	29
• Marktaufsichtsverfahren	209
d) Verschiedenes	
• Statuten- und Reglementsänderungen von SRO	15
• Bewilligungsaufhebungen	9
• Weitere	5

#### 11.1.2 Strafanzeigen

• wegen illegaler Tätigkeit	5
-----------------------------	---

#### 11.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen

• SRO-Revisionen	7
• Marktaufsichtsrevisionen	9
• Revisionen direkt unterstellter Finanzintermediäre	66
• Revisionen im Bewilligungsverfahren	11

#### 11.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen

• SRO	12
• Direkt unterstellte Finanzintermediäre	333
• Akkreditierte Revisionsstellen	113

#### 11.1.5 Beschwerden

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

• Ende 2003 hängige Beschwerden	10
• 2004 eingereichte Beschwerden	13
• 2004 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	11
• Ende 2004 hängige Beschwerden	12

### 11.2 SRO

#### 11.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre

• ARIF	442
• OAD FCT	514
• OAR-G	210
• PolyReg	567
• SRO Post	1
• SRO SAV/SNV	1063
• SRO SBB	13
• SRO SLV	44
• SRO-STV/UFS	401
• SRO Treuhandkammer	353
• SRO VSV	778
• VQF	1685
Total	6071

#### 11.2.2 Sanktionen

• Mahnungen	163
• Verweise/Verwarnungen	72
• Konventionalstrafen	73
• Bussen	114
• Ausschlüsse	86
Total	508



**11.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich**

• Vermögensverwaltung	48,5 %
• Fiduziarische Tätigkeit, Verwaltung von Gesellschaften (Sitzgesellschaften), Trustee, Zahlungen im Namen und auf Rechnung Dritter, Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr	24,5 %
• Rechtsanwälte und Notare	14,5 %
• Vertriebsträger von Anlagefonds	4 %
• Kredit-, Leasing-, Factoring-, Forfaitierungsgeschäfte	2,5 %
• Versicherungsmakler	2,5%
• Wechseltätigkeit (Wechselbüro, Hotel, Tankstelle)	2 %
• Devisenhandel (Forex) und Wertschriftenhändler sofern sie nicht dem BEHG unterstellt sind	1,5 %
• Geldtransfer („money transfer“)	1,5 %
• Rohwaren- und Edelmetallhandel	1 %
• Werttransport und Verwahrung von Wertgegenständen	0,5 %
Total:	103 %

Anzumerken ist hierbei, dass ein Finanzintermediär aufgrund seiner Geschäftstätigkeit in bis zu drei Kategorien aufgeführt werden kann.