



Jahresbericht 2002

Zusammenfassung

Rechtliche Grundlagen

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

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

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

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

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

Selbstregulierungsorganisationen

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

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

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

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

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

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

Direkt unterstellte Finanzintermediäre

Das Jahr 2002 brachte die erhofften Fortschritte bezüglich der Regularisierung der direkt unterstellten Finanzintermediäre. Die zeitlich befristete Task Force, welche die Kontrollstelle seit Mai 2001 bei der Bearbeitung der Bewilligungsgesuche, der Abschreibungsverfügungen infolge Rückzugs und bei der Dossieraufbereitung unterstützte, konnte auf Ende August 2002 aufgelöst werden, da sie ihren Zweck weitgehend erfüllt hatte.

Die Kontrollstelle verbesserte ihre Arbeitsinstrumente und erstellte eine Datenbank, um Stand und Fortschritt der Dossiers zu kontrollieren und deren Behandlung zu beschleunigen. Sie führte mit mehr als hundert Gesuchstellern Bewilligungsgespräche. Suspendierte Dossiers wurden reaktiviert, erste Revisionen bei Gesuchstellern durchgeführt und Rückzüge durch Abschreibungsverfügungen erledigt. Die Kontrollstelle erarbeitete einen Fragebogen zur Eruiierung der Gesuchsteller, deren Finanzintermediation als nicht berufs-

mässig zu qualifizieren ist. Die Tätigkeiten der Finanzintermediation im Nichtbankensektor wurden zudem kategorisiert. Insgesamt bearbeitete die Kontrollstelle über 900 Dossiers und erliess mehr als 700 Verfügungen. Bis auf wenige Spezialfälle konnten alle Bewilligungsgesuche der Jahre 2000 und 2001 erledigt werden.

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

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

Marktaufsicht

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

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

die in der Liquidationsverfügung angeordneten vorsorglichen Massnahmen, die zur sofortigen Unterbindung der weiteren illegalen Tätigkeit verhängt wurden.

Revision

Die Revisionstätigkeit der Kontrollstelle konnte im Jahr 2002 stark ausgebaut und auf die Soll-Stufe gebracht werden. Die Kontrollstelle führte Revisionen auf verschiedenen Ebenen durch. Mittels Revisionen in Bewilligungsverfahren von der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediären überprüfte sie die Umsetzung der Pflichten des Geldwäschereigesetzes, namentlich die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und das Bestehen der nötigen organisatorischen Massnahmen. Die 38 Revisionen dieses Typs ergaben in den meisten Fällen positive Resultate, so dass die Bewilligungen erteilt werden konnten.

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

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

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

Internationales

Als eine der Aufsichtsbehörden des Geldwäschereigesetzes ist die Kontrollstelle in der schweizerischen Delegation bei der FATF vertreten und nimmt regelmässig an den Arbeiten dieses Gremiums teil. Im Jahr 2002 wurden die Revisionsarbeiten bezüglich der 40 Empfehlungen zur Geldwäschereibekämpfung stark vorangetrieben sowie Abklärungen

zur Umsetzung der Spezialempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die nach dem 11. September 2001 erlassen worden waren, gemacht und Präzisierungen dazu erarbeitet.

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

Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle

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

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

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