



# Jahresbericht 2003

## Zusammenfassung

### Rechtliche Grundlagen

Wie bereits im Jahr 2002 konkretisierte die Kontrollstelle als Aufsichtsbehörde über die Finanzintermediäre des Parabankensektors auch im Jahr 2003 das Geldwäschereigesetz für diesen Sektor weiter. Ein wichtiger Punkt dabei ist die neue Verordnung der Kontrollstelle über die Pflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre, welche am 1. Januar 2004 in Kraft tritt und für die betroffenen Finanzintermediäre einige Änderungen bezüglich der einzuhaltenden Sorgfaltspflichten mit sich bringt.

Ebenfalls ein wichtiges Thema für die Kontrollstelle ist die Aufsichtsabgabe, welche bezweckt, dass neben den Gebühren auch die individuell nicht zurechenbaren Kosten in Rechnung gestellt werden können. Diese Aufsichtsabgabe, welche zwischen den SRO und den direkt unterstellten Finanzintermediären aufgeteilt wird, wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 über eine Gesetzesänderung eingeführt. Im Zusammenhang mit diesem Gesetzesänderungsvorschlag hat die Kontrollstelle verschiedene Unterlagen erarbeitet und diverse Stellungnahmen behandelt.

Mittels Grundsatzentscheiden hat die Kontrollstelle die Klärung von Unterstellungsfragen weitergeführt und dabei sämtliche Aspekte des Art. 2 Abs. 3 GwG einer umfassenden Prüfung unterzogen. Im Jahr 2003 traf die Kontrollstelle unter anderem Entscheide bezüglich Betriebssparkassen, Finanzgeschäften im Konzern, Investmentgesellschaften, Kreditgeschäften, Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr, Handel mit Banknoten, Münzen und Edelmetallen sowie Aufbewahrung von Vermögenswerten. Ebenfalls wurde der räumliche Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes präzisiert und festgelegt, wann staatliches Handeln dem Gesetz unterstellt ist. Überprüft hat die Kontrollstelle zudem ihre Praxis in bezug auf die Unterstellung der Rohwarenhändler unter das Geldwäschereigesetz. Sie hat ihre früheren Entscheide in dieser Sache teilweise abgeändert.

Ebenfalls befasste sich die Kontrollstelle im Jahr 2003 mit offenen Auslegungsfragen. So wurde zum Beispiel festgelegt, wie der Effektenbegriff nach Geldwäschereigesetz auszulegen ist, das Kassageschäft wurde definiert, das Vorgehen beim Austritt eines Finanzintermediärs aus einer SRO oder beim Verzicht auf die Bewilligung der Kontrollstelle wurde erläutert und diverse Fragen bezüglich Berechnungen von verschiedenen Vermögenswerten wurden geklärt.

## **Selbstregulierungsorganisationen**

Die Zusammenarbeit zwischen der Kontrollstelle und den SRO war im Jahr 2003 intensiv. Gestützt auf die anlässlich der Revisionen im Jahre 2002 festgestellten Mängel wurde deren Behebung kontrolliert. Die Überprüfung der getroffenen Massnahmen führte zu einem guten Resultat. Schwerpunkt der Prüfung im Jahr 2003 war die Revisionstätigkeit der SRO, welche u.a. die Qualität der Revisionskonzepte, der Revisionsdurchführung und der externen Revisionsstellen umfasste. Zum Teil gab die ungenügende Weiterbearbeitung der festgestellten Mängel Anlass zu Beanstandungen sowie zur Einleitung von Massnahmen.

Im Jahr 2003 führten die Anwendung der Verordnung der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation, der Erlass der neuen Geldwäschereiverordnung der EBK, die eingeleitete Revision der Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle und die Ausarbeitung eines Musterreglements für die Geld- und Wertübertragung sowie teilweise organisatorische Veränderungen bei den SRO zu vielen Statuten- und Reglementsrevisionen. Daher konnten nicht alle von den SRO geäusserten Wünsche über den Zeitrahmen der Erledigung eingehalten werden.

Hervorzuheben ist die engere Zusammenarbeit mit den SRO im Bereiche der Unterstellungsfragen. Abgesehen von der Teilnahme an mehreren Sitzungen des Forum SRO konnte die Kontrollstelle anlässlich der Koordinationskonferenz, welche sich mit der Selbstregulierung, deren Bewährung und deren Zukunftsaussichten befasste, den Erfahrungsaustausch mit den SRO weiter vertiefen.

## **Direkt unterstellte Finanzintermediäre**

Die Bearbeitung der bei der Kontrollstelle eingereichten Bewilligungsgesuche wurde im Jahre 2003 effizient weitergeführt und die Pendenzen aus früheren Jahren konnten vollständig abgebaut werden.

Im Jahr 2003 wurde ebenfalls die Vorgehensweise bei Bagatellfällen sowie bei Spezialfällen konkretisiert. Bei ersteren handelt es sich um Fälle, wo der Finanzintermediär die an und für sich dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit zwar ausübt, jedoch nicht mit der für die Berufsmässigkeit notwendigen Intensität. So hat die Kontrollstelle denn im Jahr 2003 verschiedene Verfahren abgeschrieben, da sich bei diesen Finanzintermediären die Geschäftssituation verändert hatte, und sie die Kriterien der Berufsmässigkeit nicht, beziehungsweise nicht mehr erfüllten und daher auf die Bewilligung verzichteten. Während des Jahres 2003 wurden aber auch mehrere Spezialfälle behandelt und einer Lösung zugeführt, bei denen Zweifel bezüglich der ausgeübten Geschäftstätigkeit der jeweiligen Finanzintermediäre bestanden, oder Personen in Strafverfahren verwickelt oder wegen Finanzdelikten verurteilt waren.

Hat es sich in den vorhergehenden Jahren hauptsächlich um eine Bewältigung der Dossierflut, beziehungsweise um die Behandlung der zahlreich eingereichten Bewilligungsgesuche gehandelt, so nahm im Jahr 2003 erstmals auch die Aufsicht über die der Kontroll-

stelle direkt unterstellten und von dieser bewilligten Finanzintermediäre eine wichtige Stellung ein.

Die diesbezügliche Aufsichtstätigkeit lässt sich in vier verschiedene Bereiche aufteilen. Zum einen handelt es sich dabei um die laufende Begleitung der Finanzintermediäre, mitunter um die Beratung der Finanzintermediäre bei Fragen bezüglich der Geschäftstätigkeit oder der einzuhaltenden Sorgfaltspflichten. Zum anderen fallen auch die Bearbeitung von mitgeteilten diversen Veränderungen bei den bewilligten Finanzintermediären unter diese Aufsichtstätigkeit. Ein weiteres wichtiges Kontrollinstrument stellen die eingereichten Revisionsberichte, welche von der Kontrollstelle analysiert werden, dar. Schliesslich ist auch das Ergreifen von Massnahmen gegenüber Finanzintermediären ein wichtiges Instrument in diesem Aufsichtsbereich.

### **Marktaufsicht**

Gestützt auf die im Jahr 2002 gemachten Erfahrungen hat die Kontrollstelle auch im Jahr 2003 die Praxis bezüglich Aufnahme und Behandlung von Marktaufsichtsfällen weiterentwickelt und umgesetzt, was sicherlich auch dazu geführt hat, dass sich im Jahr 2003 die Anzahl eröffneter Marktaufsichtsverfahren gegenüber dem Vorjahr erhöht hat.

Obwohl in zahlreichen Fällen illegal tätige Finanzintermediäre zum Anschluss an eine SRO oder zur Gesuchseinreichung bei der Kontrollstelle bewegt werden konnten, gab es auch etliche Fälle, wo das von der Kontrollstelle eröffnete Marktaufsichtsverfahren ohne Anordnung von Massnahmen geschlossen wurde, da sich im Laufe der Abklärungen herausstellte, dass der Finanzintermediär aufgrund der tatsächlich ausgeübten Geschäftstätigkeit dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt ist.

Einige der im Jahr 2003 eröffneten Verfahren haben zu Liquidations- beziehungsweise Lösungsverfahren, d.h. zu den schärfsten vom Geldwäschereigesetz vorgesehenen Massnahmen, geführt. Gegen fünf Finanzintermediäre wurde die amtliche Liquidation und gegenüber zwei weiteren wurde die Löschung aus dem Handelsregister verfügt. In einem dieser Fälle ist der Finanzintermediär seinen gesetzlich stipulierten Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung nicht nachgekommen. In einem anderen Fall stellte sich heraus, dass der Finanzintermediär, entgegen mehrfacher eigener Angaben, eine dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit ausübte, der Einhaltung der Sorgfaltspflichten nicht genügend Beachtung schenkte und die verantwortlichen Personen keine Gewähr für die Erfüllung der im Gesetz statuierten Pflichten boten. In beiden Fällen wurde die amtliche Liquidation verfügt. In einem weiteren Fall konnte einem Bewilligungsgesuch nicht entsprochen werden und die Kontrollstelle musste sicherstellen, dass der betroffene Finanzintermediär nicht weiterhin illegal tätig ist. Da eine freiwillige Tätigkeitseinstellung nicht gewährleistet war, kam als geeignete Massnahme nur die Löschung im Handelsregister in Frage.

Im Jahr 2003 hat sich das Bundesgericht erstmals zu einer im Rahmen eines Marktaufsichtsverfahrens verfügten amtlichen Liquidation geäussert und eine dagegen eingereichte

Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen<sup>1</sup>. Das Bundesgericht äusserte sich dabei bezüglich der Abweisung des Bewilligungsgesuchs, der Bewilligungsvoraussetzungen, der Aufgaben der Kontrollstelle im Rahmen der Marktaufsicht, der Liquidation von illegal tätigen Finanzintermediären und schützte die diesbezügliche Praxis der Kontrollstelle weitgehend.

Ebenfalls gutgeheissen wurden verschiedene von der Kontrollstelle im Rahmen von Marktaufsichtsverfahren erlassene Kostenverfügungen. Das Eidgenössische Finanzdepartement als Beschwerdeinstanz hat in diversen Entscheiden zu Beschwerden gegen erwähnte Kostenverfügungen unter anderem festgehalten, dass Anscheinerweckungen, welche die Kontrollstelle veranlassen tätig zu werden, ausreichen und die Kostenpflicht auslösen.

## **Revision**

Die Durchführung der Revisionen bei den SRO, den direkt unterstellten Finanzintermediären und im Rahmen von Marktaufsichtsverfahren stellte eine wesentliche Aufgabe dar. Hinzu kamen die Überprüfung und Beurteilung der Revisionskonzepte, der angewandten Arbeitspapiere, des Ablaufs von Revisionen, der Auswertung von Revisionsberichten sowie die mit der Akkreditierung von GwG-Revisionsstellen verbundenen Aufgaben.

Einige Verzögerungen gab es bezüglich der Einreichung von Revisionsberichten von direkt unterstellten Finanzintermediären zu verzeichnen. Zurückzuführen ist dies auf die Tatsache, dass im Jahr 2003 zahlreiche Finanzintermediäre sich erstmals einer GwG-Revision unterziehen mussten und dass einige akkreditierte GwG-Revisionsstellen ihre ersten GwG-Revisionen für die Kontrollstelle durchführten. Die entsprechenden Finanzintermediäre wurden gemahnt und mussten die Revision innert Monatsfrist nachholen. Die fehlenden Revisionsberichte wurden daraufhin fristgerecht eingereicht.

Anlässlich einer von der Kontrollstelle im Jahr 2003 bei einem Finanzintermediär durchgeführten Revision wurde festgestellt, dass eine von der Kontrollstelle akkreditierte GwG-Revisionsstelle im Jahr 2002 im Revisionsbericht keine Mängel, obwohl festgestellt, aufgeführt hat. Die betroffene GwG-Revisionsstelle wurde verwahrt und der Entzug der Akkreditierung wurde ihr angedroht, da das Wesentlichkeitsprinzip in den von den GwG-Revisoren erstellten Revisionsberichten keine Anwendung findet und festgestellte Mängel immer aufzuzeigen sind.

Im ersten Halbjahr 2003 wurde ein Risikokategorisierungssystem entworfen. Anlass dazu war die Tatsache, dass sich die von der Kontrollstelle überwachten Finanzintermediäre bezüglich der Geldwäschereirisiken unterscheiden. Mit dieser Risikokategorisierung lässt sich jeder von der Kontrollstelle überwachte Finanzintermediär unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien einer Risikokategorie zuordnen, was wiederum Einfluss auf die Frequenz, mit der die Kontrollstelle den Finanzintermediär selber prüft, haben wird.

---

<sup>1</sup> BGE 129 II 438

## **Internationales**

Im Jahr 2003 konnte die bereits 2001 beschlossene Revision der 40 Empfehlungen der FATF abgeschlossen werden. Als eine der Aufsichtsbehörden des Geldwäschereigesetzes war die Kontrollstelle aktiv an den Arbeiten der schweizerischen Delegation beteiligt. Durch die Revision der 40 Empfehlungen wird aufgrund der darin stipulierten Minimalanforderungen ein internationaler Standard gesetzt, der dem hohen Niveau der schweizerischen Bestimmungen entspricht. Gesetzesänderungen werden sich in der Schweiz daher auf ein Minimum beschränken.

Fortgeführt wurde im Jahr 2003 auch die schweizerische Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Im September 2003 ratifizierte die Schweiz die internationalen Übereinkommen der UNO zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge. Die Umsetzung dieser Übereinkommen machten einige Gesetzesänderungen erforderlich.

Ebenfalls im Rahmen der Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung übermittelte die Kontrollstelle auch im Jahr 2003 eine Vielzahl von Namenslisten an die SRO und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre und gab Anweisungen, wann welche Massnahmen zu ergreifen sind. Bei den Massnahmen handelt es sich um Sperr- und Meldepflichten beziehungsweise um erhöhte Sorgfaltspflichten.

## **Weitere Tätigkeiten der Kontrollstelle**

Wie schon in den vergangenen Jahren hat die Kontrollstelle auch im Jahr 2003 mit verschiedenen anderen Behörden zusammengearbeitet. Mit der EBK sowie der MROS wurde ein im gesetzlichen Rahmen reger und effizienter Informationsaustausch gepflegt. Eine vermehrte Zusammenarbeit mit den kantonalen Strafverfolgungsbehörden wird angestrebt und mit einem entsprechenden Projekt gefördert.

Weitergeführt hat die Kontrollstelle im vergangenen Jahr auch die Arbeit im Koordinationsgremium der mit der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes befassten Bundesbehörden. Wiederum gab es eine Medienveranstaltung, an welcher über neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der Geldwäscherei informiert wurde. Anlässlich dieser Veranstaltung aktualisierten die GwG-Behörden die Broschüre „Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz“, welche unter anderem das Präventionssystem und dessen Umsetzung schildert, aber auch Informationen zu laufenden Arbeiten enthält.

Über die Tätigkeit der Kontrollstelle, ihre Praxen sowie das System der Geldwäschereibekämpfung informiert die Kontrollstelle nicht nur auf ihrer Website, sondern auch im Jahr 2003 konnte sie sich diesbezüglich an Seminaren, Tagungen und Konferenzen äussern. Ebenfalls veranstaltete die Kontrollstelle im Jahr 2003 anlässlich der neuen, per 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Sorgfaltspflichtverordnung selber ein Seminar, welches in drei Landessprachen in den verschiedenen Sprachregionen durchgeführt worden ist.

Anlässlich des Dienststellenbesuchs der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates im Juni 2003 hatte die Kontrollstelle die Gelegenheit, sich über verschiedene Aspekte ihrer

Tätigkeit sowie zu Situationen innerhalb der Kontrollstelle zu äussern. Die Geschäftsprüfungskommission beendete ihre Untersuchung mit der Feststellung, dass die Kontrollstelle ein funktionierendes Vollzugsorgan geworden sei, selbst wenn in gewissen Bereichen noch Handlungsbedarf bestehe.