



Jahresbericht 2004

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 DUFI 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 mindesten 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 Reglements- 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 Gesuchstellerin 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 Rechtsmit-

telinstanz 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.