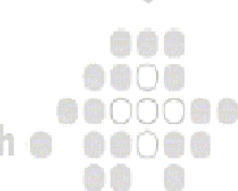
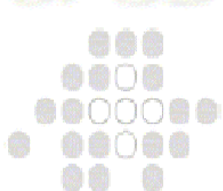
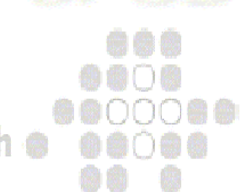
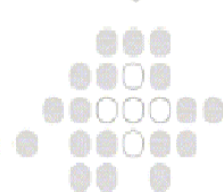
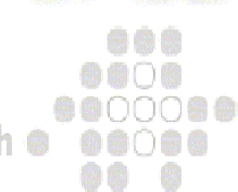
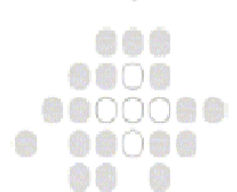
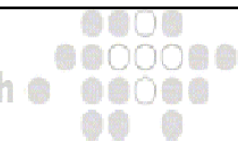


# **Geldwäscherei- bekämpfung in der Schweiz**

**Stand: Oktober 2003**



Diese Broschüre wurde anlässlich einer Medienveranstaltung vom 25. Oktober 2002 in Bern publiziert und anlässlich der Medienveranstaltung vom 30. Oktober 2003 in Bern aktualisiert.

## **Vorwort zur zweiten Auflage**

Die vorliegende Zweitausgabe der Broschüre "Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz" befasst sich mit den neueren Entwicklungen der Geldwäschereibekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene. Dazu gehören unter anderem die Totalrevision der Sorgfaltspflichtenverordnung der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei oder die geplante Neuregelung der Aufsicht über Versicherungsvermittler sowie die revidierten Standards der Financial Action Task Force (FATF). Berichtet wird auch über die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der neuen Geldwäschereiverordnung der Eidgenössischen Bankenkommission und mit den neu eröffneten Kasinos.

Wie schon in der ersten Auflage werden zudem die Tätigkeiten der einzelnen Behörden auf dem Gebiet der Geldwäschereibekämpfung beschrieben. Der statistische Teil ist für die Neuausgabe aktualisiert worden. Die Neuauflage hatte sich aufgedrängt, weil sich die Broschüre nach ihrem Erscheinen am 25. Oktober 2002 sehr rasch grosser Beliebtheit erfreute und von den Behörden selbst als valables Arbeitsinstrument erachtet wurde. Ein Jahr nach ihrem Erscheinen hatte sie aber einiges an Gültigkeit und Wert verloren.

*Die Verfasser*

## **Vorwort zur ersten Auflage**

### **Kampf gegen die Geldwäscherei: Schweiz an vorderster Front dabei**

Geldwäscherei ist die wirtschaftlich wichtigste Begleiterscheinung der organisierten Kriminalität. Mit der steigenden Verflechtung der Finanzmärkte hat sich das Problem zusätzlich akzentuiert. Die Geldwäschereibekämpfung ist heute international ein zentrales Thema. Grösste Aufmerksamkeit schenken die internationalen Gremien seit Herbst 2001 auch der zum gleichen Problemkreis gehörenden Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

Um den Missbrauch der Finanzzentren durch kriminelle Organisationen zu verhindern und damit die Geldwäscherei und die Terrorismusfinanzierung einzudämmen, braucht es weltweit gleichartige Bestimmungen und Standards, die auf internationaler und nationaler Ebene zu einem flächendeckenden Regelwerk verdichtet werden. Die internationale Gemeinschaft ist daher bestrebt, Lücken des bestehenden Regelwerkes durch umfassende Vorschriften zu schliessen und die geltenden Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit Finanzgeschäften zu erhöhen.

Die Schweiz unterstützt die internationalen Bemühungen und arbeitet an diesen Entwicklungen aktiv mit. Sie ist Mitglied der wichtigsten internationalen Gremien, die sich prioritär mit diesen Themen befassen, wie zum Beispiel die Financial Action Task Force on Money Laundering und die Egmont Gruppe. Die Schweiz engagiert sich einerseits bei der Ausarbeitung von Regeln und strebt harmonisierte Standards auf dem hohen Niveau der schweizerischen Gesetzgebung an. Andererseits sorgt sie aber auch für den Vollzug dieser Regeln, sei es durch die nationalen Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden oder durch Unterstützung ausländischer Behörden mittels Rechts- oder Amtshilfe gemäss anwendbarem Recht. Es sei auch hier einmal mehr erwähnt, dass das schweizerische Bankkundengeheimnis keine Anwendung findet, wenn es darum geht, Rechtshilfe in der Verbrechensbekämpfung zu leisten.

Die Schweiz gehört zu den Pionieren der Kundenidentifizierung, die ihrerseits einer der Hauptpfeiler der Geldwäschereibekämpfung ist. Die frühen internationalen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei wurden daher stark von schweizerischen Lösungen beeinflusst. So bildete die schweizerische Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken aus den siebziger Jahren eine der Grundlagen für die Ausarbeitung der 40 Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering zur Bekämpfung der Geldwäscherei von 1990.

Das schweizerische Dispositiv zur Verhinderung und Bekämpfung der Geldwäscherei ist sehr ambitiös und es ist auch als fortschrittlich zu beurteilen. 1997 legte die Schweiz die Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei für alle Finanzintermediäre auf Gesetzesebene fest. Durch die Ausdehnung dieser Vorschriften vom Banken- auf den Nichtbankensektor betrat die Schweiz Neuland, und die entsprechende Regelung geht auch im heutigen Vergleich noch immer sehr weit. Der Internationale Währungsfonds attestierte denn auch der Schweiz im Sommer 2002 im Rahmen einer umfassenden Prüfung des schweizerischen Finanzsektors, dass ihr Geldwäschereibekämpfungssystem weitgehend der internationalen „best practice“ entspreche.

Das System der Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz ist ein komplexes Gebilde, das sich aus einer präventiven, verwaltungsrechtlichen Komponente und einer repressiven, strafrechtlichen Komponente zusammensetzt. Das Konzept der Prävention bindet nicht nur vier Aufsichtsbehörden, die von der Kontrollstelle anerkannten Selbstregulierungsorganisationen und die Meldestelle für Geldwäscherei ein, sondern auch die Finanzintermediäre des Banken- und Nichtbankensektors. Das Ziel der Geldwäschereibekämpfung kann nur erreicht werden, wenn alle Finanzintermediäre die nötige Sorgfalt bei Finanzgeschäften walten lassen, die Kunden und die wirtschaftlich Berechtigten sorgfältig identifizieren, wo nötig, vertiefte Abklärungen treffen und diese dokumentieren, damit bei Strafverfolgungen darauf zurückgegriffen werden kann. Ein wichtiger Aspekt bei der Umsetzung dieses Konzeptes auf Aufsichtsebene ist aber auch die gute und weitgehende Koordination und Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden.

Ziel dieser Broschüre ist es, einen Einblick in das Puzzle der Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz zu geben. Diese Informationen sollen auch dazu dienen, das Interesse und das Verständnis weiterer Kreise für dieses Thema zu fördern.

Kaspar Villiger, Bundespräsident

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	1
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	7
Liste der Gesetze und Ausführungsbestimmungen	9
<b>Übersicht</b>	
Gesetzliche Sorgfalts- und Aufsichtspflichten im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei	11
Internationale Entwicklungen im Kampf gegen Geldwäscherei und die Rolle der Schweiz	21
<b>Aufsichtsbehörden</b>	
Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: Rolle, Organisation und Tätigkeit	31
Kampf gegen Geldwäscherei: eine wichtige Aufgabe für die Eidg. Bankenkommission	39
Bekämpfung der Geldwäscherei in der Privatversicherung (Bundesamt für Privatversicherungen)	49
Die Bekämpfung der Geldwäscherei in und durch Casinos (Eidg. Spielbankenkommission)	55
<b>Meldestelle</b>	
Meldestelle für Geldwäscherei: Organisation, Funktion und Tätigkeit	61
<b>Statistische Angaben</b>	
Kontrollstelle	69
EBK	71
BPV	73
ESBK	75
MROS	77
<b>Liste der Weblinks</b>	79

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFG	Anlagefondsgesetz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BA	Schweizerische Bundesanwaltschaft
BankG	Bankengesetz
BBI	Bundesblatt
BEHG	Börsengesetz
BG	Bundesgesetz
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
EBK	Eidg. Bankenkommission
EBK-RS	Rundschreiben der EBK
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidg. Spielbankenkommission
EU	Europäische Union
f. / ff.	folgende / fortfolgende
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FIU	Financial Intelligence Unit(s) (Melde- und Analysestelle(n) für Geldwäscherei)
FSAP	Financial Sector Assessment Program, Finanzsektor Länderevaluation
GwG	Geldwäschereigesetz
GwV EBK	EBK Geldwäschereiverordnung

GEWA	Datenverarbeitungssystem zur Bekämpfung der Geldwäscherei (beim MROS)
IAIS	International Association of Insurance Supervisors (Association Internationale des Contrôleurs des Assurances (AICI))
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions (Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV))
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kontrollstelle	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei
LeVG	BG über die direkte Lebensversicherung
MGwV	Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei
MROS	Money Laundering Reporting Office Switzerland, Meldestelle für Geldwäscherei
PEP	Politically exposed persons (politisch exponierte Personen)
Rz.	Randziffer
SBG	Spielbankengesetz
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SCV	Schweizer Casino Verband
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
SRO	Selbstregulierungsorganisation(en)
StGB	Strafgesetzbuch
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VB-GwG	Verordnung der Kontrollstelle über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor
VESBK-BGW	Verordnung der ESBK über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei
VGW	Verordnung des BPV über die Bekämpfung der Geldwäscherei
VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken vom 28. Januar 1998 (Sorgfaltspflichtvereinbarung)
Ziff.	Ziffer



## Liste der Gesetze und Ausführungsbestimmungen

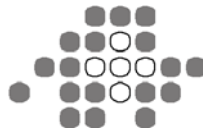
Anlagefondsgesetz	BG über die Anlagefonds vom 18. März 1994 (AFG, SR 951.31)
Bankengesetz	BG vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (BankG, SR 952.0)
Börsengesetz	BG über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (SR 954.1)
EBK Geldwäscherei-Verordnung	Verordnung der EBK vom 18. Dezember 2002 Verhinderung von Geldwäscherei (GwV EBK, SR 955.022)
Geldwäscherei-richtlinien der EBK	Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei vom 26. März 1998 (EBK-RS 98/1; auf Website der EBK publiziert)
Geldwäschereigesetz	BG zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (GwG, SR 955.0)
LeVG	BG vom 18. Juni 1993 über die direkte Lebensversicherung (SR 961.61)
MGwV	Verordnung vom 16. März 1998 über die Meldestelle für Geldwäscherei (SR 955.23)
Spielbankengesetz	BG vom 18. Dezember 1998 über Glückspiele und Spielbanken (SBG, SR 935.52)
StGB	Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
VB-GwG	Verordnung der Kontrollstelle vom 20. August 2002 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor (SR 955.20)
---	Verordnung der Kontrollstelle vom 25. November 1998 über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (SR 955.033.2)
VESBK-BGW	Verordnung der ESBK vom 28. Februar 2000 über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei (SR 955.021)

Versicherungsauf-  
sichtsgesetz

BG vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über  
die privaten Versicherungseinrichtungen (VAG,  
SR 961.01)

VGW

Verordnung des BPV vom 30. August 1999 über die  
Bekämpfung der Geldwäscherei (SR 955.032)



## Gesetzliche Sorgfalts- und Aufsichtspflichten im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei

### 1 Grundlegende Aspekte

#### 1.1 Die Gesetzeszwecke

Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG) zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor bezweckt die Schaffung eines umfassenden Dispositivs für die Prävention und Bekämpfung der Geldwäscherei. Konkret hat dieses Gesetz zwei Neuerungen gebracht. Es hat die im Bankensektor bereits seit 1977 geltenden Pflichten<sup>1</sup> auf alle berufsmässigen Finanzintermediäre des Nichtbankensektors ausgeweitet. Dieser neue Aufsichtsbereich ist der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei übertragen worden, die gestützt auf das gleichnamige Gesetz geschaffen wurde. Mit dem am 1. April 1998 in Kraft getretenen Gesetz sind ausserdem die Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht eingeführt und die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) als Adressatin dieser Meldungen errichtet worden.

#### 1.2 Die Sorgfaltspflichten

Das Geldwäschereigesetz legt die Sorgfaltspflichten aller natürlichen und juristischen Personen fest, die ihm unterstellt sind. Diese auf die Vermeidung der Geldwäscherei ausgerichteten Pflichten betreffen die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, die erneuerte Identifizierung und die besondere Abklärungspflicht. Sie legen zudem die Dokumentationspflicht, die Pflicht der Finanzintermediäre, sich innerbetrieblich geeignet zu organisieren, sowie die Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht fest.

---

<sup>1</sup> Diese Pflichten sind in der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VBS) festgelegt. Die sechste Fassung dieser Vereinbarung ist seit dem 1. Juli 2003 unter der Bezeichnung VSB 03 in Kraft.

### 1.3 Das Aufsichtssystem

Das Geldwäschereigesetz wird von vier eidgenössischen Aufsichtsbehörden umgesetzt: der eidgenössischen Bankenkommission (EBK), dem Bundesamt für Privatversicherungen (BPV), der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Die ersten drei Aufsichtsbehörden setzen gleichzeitig die in ihrem Bereich geltenden aufsichtsrechtlichen Spezialgesetze<sup>2</sup> und das Geldwäschereigesetz um. Die Aufsichtskompetenzen der Kontrollstelle ergeben sich vollumfänglich aus dem Geldwäschereigesetz und umfassen die Aufsicht über die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre und über die von ihr anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (SRO), die ihrerseits die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre überwachen.

Das Geldwäschereigesetz ist ein Rahmengesetz. Das bedeutet, dass es - beispielweise bezüglich der Sorgfaltspflichten - Grundprinzipien aufstellt, die anschliessend im Detail festgelegt werden müssen. Aus diesem Grund erlassen die genannten Umsetzungsbehörden Vollzugsbestimmungen. Dies erlaubt den Behörden die Anpassung der einzelnen Vorschriften an die Besonderheiten des Wirtschaftssegments, über das sie die Aufsicht ausüben. Die SRO konkretisieren die Pflichten des Geldwäschereigesetzes in ihren Reglementen.

### 1.4 Die Meldung eines Geldwäschereiverdachts an die MROS

#### 1.4.1 Die Meldepflicht

Die Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei wurde 1998 im ganzen Finanzsektor neu eingeführt. Sie ergänzte das bereits bestehende Melderecht<sup>3</sup>. Die Meldepflicht entsteht, sobald ein begründeter Verdacht vorliegt. Sie obliegt dem Finanzintermediär, der weiss oder den begründeten Verdacht hegt, dass die in die Transaktion oder in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte mit Geldwäscherei<sup>4</sup> oder mit einem anderen

---

<sup>2</sup> Gemeint sind das BankG, das BEHG und das AFG für die EBK; das VAG und das LeVG für das BPV und das SBG für die ESBK.

<sup>3</sup> Die Typologie der Verdachte eines Finanzintermediärs umfasst ein breites Spektrum, das vom einfachen Zweifel bis zur Gewissheit reicht. Denkbar ist insbesondere die Situation, dass eine Meldung an die zuständigen Behörden zwar gerechtfertigt scheint, jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist. Das Recht, den Behörden Wahrnehmungen zu melden, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, ist überdies ausdrücklich im Gesetz vorgesehen (Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 2 StGB).

<sup>4</sup> Art. 305<sup>bis</sup> StGB.

Verbrechen nach dem Strafgesetzbuch<sup>5</sup> in Zusammenhang stehen oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen<sup>6</sup>.

Die Meldungen sind an die MROS zu richten, die als zwischengeschaltete Stelle eine Verbindungs- und Filterfunktion zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden erfüllt. Die Meldestelle für Geldwäscherei ist im Bundesamt für Polizei angesiedelt.

#### **1.4.2 Die Filterfunktion der MROS**

Der MROS obliegt die Prüfung der konkreten Meldungen, die von den Finanzintermediären erstattet werden. Um zu bestimmen, was weiter mit ihnen zu geschehen hat, stellt sie die erforderlichen Nachforschungen an. Erhärtet sich der Verdacht, leitet sie die Meldung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter. Seit dem 1. Januar 2002, dem Datum des Inkrafttretens der Bestimmungen über die erweiterte Bundesgerichtsbarkeit<sup>7</sup> werden diese Meldungen je nach Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft oder den kantonalen Strafverfolgungsbehörden übermittelt.

## **2 Die dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediäre**

### **2.1 Die Tätigkeiten, die einer umfassenden Aufsicht unterstellt sind**

Die in den bundesrechtlichen Spezialgesetzen (Bundesgesetze über die Banken, die Börsen und den Effektenhandel, die Anlagefonds, die Lebensversicherungen und die Spielbanken<sup>8</sup>) beauftragten Aufsichtsbehörden über die Finanzintermediationstätigkeit<sup>9</sup> sind zusätzlich zu ihrer Hauptaufgabe<sup>10</sup> dafür verantwortlich, dass die ihnen unterstellten Finanzintermediäre auch die im Geldwäschereigesetz verankerten Pflichten erfüllen. Die Kompetenzen, über die diese Aufsichtsbehörden auf Grund der Spezialgesetze verfügen, werden vom Geldwäschereigesetz nicht beschnitten. Liesse sich zum Beispiel eines dieser Finanzinstitute einen

---

<sup>5</sup> Art. 9 StGB.

<sup>6</sup> Art. 9 GwG definiert diesen Begriff mit einem Verweis auf Art. 260<sup>ter</sup> Ziff. 1 StGB.

<sup>7</sup> Art. 340<sup>bis</sup> StGB.

<sup>8</sup> Siehe Verweis in Art. 2 Abs. 2 GwG auf die fünf genannten Spezialgesetze (BankG, BEHG, AFG, VAG und SBG).

<sup>9</sup> D.h. die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden gemäss Art. 16 GwG.

<sup>10</sup> Vgl. insbesondere die von der EBK ausgeübte prudentielle Aufsicht über die Banken und die Effektenhändler sowie diejenige, die vom BPV über die Lebensversicherungsgesellschaften ausgeübt wird.

schweren Verstoss gegen das Geldwäschereigesetz zuschulden kommen, könnte es sogar den Bewilligungsentzug zu gewärtigen haben.

### **2.1.1 Die Banken und der Effektenhandel**

Die nachstehend genannten Erbringer von Finanzdienstleistungen unterstehen der Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission bezüglich der anwendbaren Spezialgesetze und des Geldwäschereigesetzes:

- a) die Banken im Sinne des Bankengesetzes;
- b) die Fondsleitungen von Anlagefonds, sofern sie Anteilkonten führen oder selbst Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben;
- c) die Effektenhändler im Sinne des Börsengesetzes.

### **2.1.2 Die Versicherungen**

Die Lebensversicherer und Versicherungseinrichtungen, die Anteile eines Anlagefonds anbieten oder vertreiben, unterstehen ebenfalls dem Geldwäschereigesetz. Das Bundesamt für Privatversicherung übt also eine doppelte Aufsicht aus, einerseits über den Vollzug des Geldwäschereigesetzes und andererseits über die Umsetzung der aufsichtsrechtlichen Spezialgesetze im Privatversicherungsbereich.

### **2.1.3 Die Spielbanken**

Die Spielbanken, die in den Aufsichtsbereich der Eidgenössischen Spielbankenkommission fallen, sind ebenfalls dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Das Spielbankengesetz sieht zudem besondere Präventivmassnahmen vor. Die Gewinnauszahlung in Form von Inhaberchecks ist zum Beispiel nicht erlaubt<sup>11</sup>.

## **2.2 Das von der Kontrollstelle beaufsichtigte Finanzmarktsegment**

Jeder Finanzintermediär, der nicht bereits einer umfassenden, von der EBK, dem BPV oder der ESBK ausgeübten Aufsicht unterstellt ist, muss sich entweder einer von der Kontrollstelle anerkannten SRO anschliessen oder die Kontrollstelle direkt um eine Bewilligung für die Ausübung seiner Tätigkeit ersuchen. Dieses Marktsegment wird allgemein als der Nichtbankensektor bezeichnet.

### **2.2.1 Die unterstellten Tätigkeiten**

Das Gesetz<sup>12</sup> zählt Beispiele von Finanzaktivitäten des Nichtbankensektors auf, die dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind, und definiert zudem

---

<sup>11</sup> Art. 28 SBG.

<sup>12</sup> Art. 2 Abs. 3 GwG.

allgemein diejenigen Personen als Finanzintermediäre, die berufsmässig<sup>13</sup> fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. Die erwähnte Aufzählung umfasst insbesondere:

- a) das Kreditgeschäft, das heisst Tätigkeiten, die dem Bankgeschäft ähnlich sind, jedoch die Besonderheit aufweisen, dass keine Publikumseinlagen entgegengenommen werden und die Refinanzierung des Finanzintermediärs durch Eigenmittel erfolgt oder in erheblichem Umfang von der Gruppe kommt<sup>14</sup>; ausdrücklich erwähnt werden das Leasing und das Factoring;
- b) das Erbringen von Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr, zum Beispiel mit Hilfe elektronischer Überweisungen<sup>15</sup>. Das betrifft insbesondere den umfangreichen Zahlungsverkehr der Post sowie ähnliche Dienstleistungen, zum Beispiel im Zusammenhang mit Kreditkarten, Debitkarten, Bank- und Reiseschecks sowie elektronischem Geld;
- c) den Handel mit Banknoten, Münzen oder Edelmetallen, der nicht von Banken, sondern von anderen Unternehmen, wie zum Beispiel selbständigen Wechselstuben, betrieben wird<sup>16</sup>;
- d) die Vertriebsträger von Anlagefonds, die nicht der EBK unterstehen und demzufolge in den Aufsichtsbereich der Kontrollstelle fallen<sup>17</sup>;
- e) die Vermögensverwaltung durch Personen, die keine Bewilligung der EBK als Bank oder als Effektenhändler haben<sup>18</sup>. Das Gesetz gilt für alle Personen, die berufsmässig fremde Vermögenswerte verwalten und darüber Verfügungsmacht besitzen. Wer als Anlageberater für seinen Kunden Anlagen tätig, untersteht dem Gesetz ebenfalls<sup>19</sup>. Vom Geldwäschereigesetz nicht erfasst ist hingegen die reine Beratung in Vermögensfragen ohne eigentliche Verwaltungstätigkeit. Die berufsmässige Aufbewahrung und Verwaltung von Effekten wird dem Gesetz auch unterstellt<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> Berufsmässig handelt insbesondere, wer im Kalenderjahr einen der folgenden Schwellenwerte erreicht: Erzielen eines Bruttoerlöses von mehr als 20'000 Franken, dauernde Geschäftsbeziehungen mit mehr als zehn Vertragsparteien, Verfügungsmacht über fremde Vermögenswerte im Wert von mehr als fünf Millionen Franken und Durchführung von Transaktionen im Gesamtvolumen von mehr als zwei Millionen Franken (vgl. Art. 4 bis 7 VB-GwG). Beim Geldwechsel als akzessorischer Nebentätigkeit handelt immer berufsmässig, wer einzelne oder mehrere miteinander verbundene Geldwechselgeschäfte im Betrag von über 5'000 Franken durchführt oder bereit ist, solche durchzuführen (Art. 8 VB-GwG).

<sup>14</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. a GwG.

<sup>15</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. b GwG.

<sup>16</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG.

<sup>17</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. d GwG. Im Gegensatz zu den Fondsleitungen unterstehen die Vertriebsträger, das heisst die berufsmässigen Wiederverkäufer von Teilen von Anlagefonds, die nicht der Leitung oder der Depotbank angehören, nicht der Bankenaufsicht, obwohl ihre Tätigkeit von der EBK bewilligt werden muss.

<sup>18</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. e GwG.

<sup>19</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. f GwG.

<sup>20</sup> Art. 2 Abs. 3 Bst. g GwG.

### **2.2.2 Kontrollstelle und die SRO**

Die Finanzintermediäre, die keiner der drei erwähnten Aufsichtsbehörden<sup>21</sup> unterstellt sind, haben die Wahl:

- sich entweder einer von der Kontrollstelle anerkannten und beaufsichtigten SRO anzuschliessen, die sie als einzige Instanz beaufsichtigen wird, oder
- sich der Bewilligung und der direkten Aufsicht durch die Kontrollstelle zu unterstellen.

Der Gesetzgeber hat den SRO eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes verliehen. Das Gesetz misst nämlich dem Grundsatz der Selbstregulierung einen grossen Stellenwert bei, indem es den Finanzintermediären erlaubt, ihre eigenen SRO zu gründen, die – sofern sie von der Kontrollstelle anerkannt wurden - weitgehend den Platz der offiziellen Aufsicht einnehmen können.

Sowohl die Kontrollstelle, als auch die SRO sind damit beauftragt, für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu sorgen und diese Pflichten zu Handen der Finanzintermediäre, die ihnen entweder direkt unterstellt oder angeschlossen sind, zu präzisieren. Die Rolle der Kontrollstelle unterscheidet sich von derjenigen der anerkannten SRO insofern, als sie über Letztere die Aufsicht ausübt. Während die Kontrollstelle ein staatliches Organ ist, unterstehen die SRO sowohl bezüglich der Organisation als der Beziehung zu den Mitgliedern dem Privatrecht, obwohl sie eine gesetzliche Aufsichtsfunktion ausüben.

## **3 Die Sorgfaltspflichten**

Das Geldwäschereigesetz legt die Sorgfaltspflichten aller ihm unterstellten natürlichen und juristischen Personen<sup>22</sup> fest.

### **3.1 Die Identifizierung**

#### **3.1.1 Die Identifizierung der Vertragspartei**

Der Finanzintermediär muss bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen die Vertragspartei aufgrund eines beweiskräftigen Dokumentes identifizieren. Bei Kassageschäften mit einer noch nicht identifizierten Vertragspartei muss diese formelle Identifizierung erfolgen, wenn eine oder mehrere Transaktionen, die miteinander verbunden erscheinen, einen von der

---

<sup>21</sup> EBK, BPV und ESBK.

<sup>22</sup> Art. 3 bis 9 GwG.



zuständigen Aufsichtsbehörde definierten Schwellenwert<sup>23</sup> übersteigen. Handelt es sich bei der Vertragspartei um eine persönlich anwesende, natürliche Person muss der Finanzintermediär ihre Identität überprüfen, indem er ein offizielles Ausweispapier (Pass, Identitätsausweis oder ähnliches Dokument) verlangt und photokopiert sowie Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität und Wohnadresse festhält.

### **3.1.2 Die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person**

Der Finanzintermediär muss von der Vertragspartei eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist, wenn:

- a) die Vertragspartei nicht mit der wirtschaftlich berechtigten Person identisch ist oder daran Zweifel bestehen;
- b) wenn die Vertragspartei eine Sitzgesellschaft ist; oder
- c) ein Kassageschäft von erheblichem Wert getätigt wird<sup>24</sup>.

Der Finanzintermediär muss bei Sammelkonten oder Sammeldepots verlangen, dass die Vertragspartei eine vollständige Liste der wirtschaftlich berechtigten Personen beibringt und dass sie jede Änderung der Liste unverzüglich meldet.

### **3.1.3 Die erneute Identifizierung und die besondere Abklärungspflicht**

Entstehen im Laufe der Geschäftsbeziehung Zweifel über die Identität der Vertragspartei oder über die wirtschaftliche Berechtigung, so muss die Identifizierung oder die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person wiederholt werden. Im Falle einer rückkaufsfähigen Lebensversicherung zum Beispiel muss die Versicherungseinrichtung die wirtschaftlich berechtigte Person erneut feststellen, wenn im Versicherungsfall oder bei Rückkauf die anspruchsberechtigte Person nicht identisch ist mit derjenigen im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.

Dem Finanzintermediär obliegt eine besondere Abklärungspflicht, wenn:

- a) die Transaktion oder die Geschäftsbeziehung ungewöhnlich erscheint, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit sei erkennbar;
- b) Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen.

---

<sup>23</sup> Der "erhebliche Wert" nach Art. 3 Abs. 2 und 3 GwG wird zum Beispiel wie folgt festgelegt:  
a) auf 5'000 Franken für Geldwechselgeschäfte, die von direkt der Kontrollstelle unterstellten Finanzintermediären vorgenommen werden (Art. 14 Sorgfaltspflichtenverordnung der Kontrollstelle vom 25.11.1998) und  
b) auf 25'000 Franken für die Kassageschäfte bei einer Bank (Art. 2 VSB 03, Art. 14 GwV EBK) sowie für die Lebensversicherungen mit Einmalprämie (oder periodischen Prämien von mehr als 25'000 Franken pro Vertrag innert fünf Jahren, Art. 5 VGW).

<sup>24</sup> Vgl. die vorangehende Fussnote sowie Art. 4 Abs. 1 Bst. c GwG.

### **3.2 Die Dokumentationspflicht**

Die oben genannten Identifizierungspflichten wären nicht sehr wirksam, müsste der Finanzintermediär nicht über die erforderlichen Abklärungen Belege erstellen und aufbewahren. Die Aufsichtsbehörden, die SRO und die Strafverfolgungsbehörden müssen aus den vom Finanzintermediär erstellten Belegen über die Transaktionen und Abklärungen Informationen ersehen können, die ein zuverlässiges Urteil über die Transaktionen und die Geschäftsbeziehung sowie die Einhaltung der Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz zulassen und die sie für ihre weiteren Ermittlungen benötigen. Nach dem Geldwäschereigesetz muss der Finanzintermediär nach Beendigung der Geschäftsbeziehung oder nach Abschluss der Transaktion die Belege mindestens während zehn Jahren aufbewahren.

### **3.3 Die organisatorischen Massnahmen**

Die Finanzintermediäre müssen die innerbetrieblichen Massnahmen treffen, die zur Verhinderung der Geldwäscherei notwendig sind. Diese Massnahmen müssen proportional zur Grösse des Finanzintermediärs sein und den Besonderheiten seiner Tätigkeit entsprechen. Er sorgt namentlich für genügende Ausbildung des Personals.

### **3.4 Die Meldepflicht bei Geldwäschereiverdacht**

Jeder Finanzintermediär, der weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in eine Transaktion oder eine Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einem Verbrechen gemäss Strafgesetzbuch stehen, muss der MROS umgehend Meldung erstatten. Der Finanzintermediär muss ihm anvertraute Vermögenswerte, die mit der Meldung in Zusammenhang stehen, unverzüglich sperren und die Vermögenssperre aufrechterhalten, bis eine Verfügung der zuständigen Strafverfolgungsbehörde bei ihm eintrifft, längstens aber fünf Werktage. Während dieser Zeit darf der Finanzintermediär weder Betroffene noch Dritte über die Meldung informieren<sup>25</sup>.

Der Finanzintermediär kann für die Meldung oder eine damit zusammenhängende Vermögenssperre nicht wegen Verletzung des Amts-, Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses belangt oder wegen Vertragsverletzung haftbar gemacht werden, wenn er mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt vorgegangen ist.

---

<sup>25</sup> Art. 10 Abs. 3 GwG (so genannte Regel des "no tipping off").

## **4 Das Aufsichtssystem**

### **4.1 Die Aufsicht : Bewilligung, dann Kontrolle**

Die gesamte Tätigkeit der Finanzintermediäre, die der umfassenden Aufsicht der EBK, des BPV oder der ESBK unterstellt sind, wird anfänglich bewilligt und dann vollumfänglich beaufsichtigt. Die Bewilligungs- und aufsichtsrechtlichen Erfordernisse des Geldwäschereigesetzes sind in diesen Prozessen mitenthalten. Die übrigen, dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediäre müssen bei einer SRO ein Anschlussgesuch einreichen oder bei der Kontrollstelle eine Bewilligung beantragen. Dadurch werden sie einer Aufsicht unterstellt, die sich auf die Überprüfung der Einhaltung der Pflichten des Geldwäschereigesetzes beschränkt. Ihre nicht dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeit wird nicht beaufsichtigt. Sie müssen periodisch, in der Regel jährlich, einen speziellen Revisionsbericht erstellen lassen und einreichen, in welchem der Revisor die Einhaltung der Pflichten zur Verhinderung der Geldwäscherei durch den Finanzintermediär beurteilt.

### **4.2 Die Massnahmen und Sanktionen im Fall einer Gesetzesverletzung**

Erhält die Kontrollstelle davon Kenntnis, dass ein von ihr zugelassener Finanzintermediär die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt. bzw. die gesetzlichen Sorgfaltspflichten und/oder die Meldepflicht verletzt, trifft sie die zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes notwendigen Massnahmen, wobei sie den Grundsatzes der Verhältnismässigkeit beachtet. Falls angezeigt kann sie allerdings bis zur Liquidation des Finanzintermediärs gehen.

Stellt eine SRO fest, dass ein Finanzintermediär seine Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz nicht einhält, schliesst sie diesen in der Regel aus, womit er unter die Aufsicht der Kontrollstelle fällt. Die Kontrollstelle kann dann gegen ihn vorgehen.

Für den Fall der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes sieht das Gesetz auch verwaltungsstrafrechtliche Bussen vor; diese betreffen insbesondere die Ausübung einer dem Geldwäschereigesetz unterstellten Tätigkeit ohne Bewilligung oder SRO-Anschluss und die Verletzung der Meldepflicht<sup>26</sup>. Davon klar zu unterscheiden sind die Straftatbestände der Geldwäscherei und der mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften, die im Strafgesetzbuch<sup>27</sup> vorgesehen sind.

---

<sup>26</sup> Art. 36 und 37 GwG.

<sup>27</sup> Art. 305<sup>bis</sup> und Art. 305<sup>ter</sup> Abs. 1 StGB.

### **4.3 Die Koordination unter den Behörden**

Das Geldwäschereigesetz sieht eine Zusammenarbeit und Koordination der mit der Bekämpfung der Geldwäscherei beauftragten Bundesbehörden vor. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass das Gesetz gute Grundlagen für einen konstruktiven Dialog zwischen den Behörden, der Kontrollstelle und den SRO sowie zwischen den Finanzintermediären und den Aufsichtsbehörden schafft. Damit ist es geeignet, die Wirksamkeit und Zweckmässigkeit des Dispositivs zu verstärken, das zur Bekämpfung der Geldwäscherei in den verschiedenen Segmenten des Finanzsektors geschaffen wurde.

# Internationale Entwicklungen im Kampf gegen Geldwäscherei und die Rolle der Schweiz

## 1 Zielsetzungen

Die Schweiz engagiert sich auf internationaler Ebene aktiv bei der Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei. Sie ist an der Ausarbeitung internationaler Standards und den Verhandlungen internationaler Übereinkommen im Bereich der Geldwäscherei- und Terrorismusbekämpfung beteiligt und arbeitet eng mit anderen Staaten im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

Wichtige Ziele des internationalen Engagements der Schweiz sind

- eine effizientere Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch internationale Zusammenarbeit,
- die Harmonisierung der internationalen Standards auf dem hohen Niveau der Schweizer Regelung zur Erhaltung der Wettbewerbsgleichheit (level-playing field) auf internationaler Ebene und
- die Förderung des Rufes des Finanzplatzes Schweiz als gut regulierter Finanzplatz in Konformität mit den internationalen Standards zur Vorbeugung des Missbrauchs des Finanzplatzes zu Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsaktivitäten.

Nachfolgend werden die wichtigsten internationalen Gremien und Instrumente kurz vorgestellt.

## 2 Financial Action Task Force (FATF)

Die FATF ist das wichtigste Gremium der internationalen Zusammenarbeit gegen die Geldwäscherei. Während des G7-Gipfels in Paris 1989 gegründet, hat sie mittlerweile 31 Mitglieder<sup>1</sup>. Aufgabe der FATF ist es, Methoden der Geldwäscherei aufzudecken, Empfehlungen für wirksame Massnahmen gegen die Geldwäscherei zu entwickeln und die Geldwäschereipolitik auf internationaler Ebene durch die Formulierung von internationalen Minimalstandards zu vereinheitlichen.

---

<sup>1</sup> Die FATF ist ein unabhängiges internationales Gremium, dessen Sekretariat bei der OECD angesiedelt ist. Die 31 Mitgliedsländer und Regierungen der FATF sind: Argentinien; Österreich; Belgien; Brasilien; Kanada; Dänemark; Finnland; Frankreich; Deutschland; Griechenland; Hongkong, China; Island; Irland; Italien; Japan; Luxemburg; Mexiko; Niederlande; Neuseeland; Norwegen; Portugal; Russland; Singapur; Spanien; Südafrika; Schweden; Schweiz; Türkei; Grossbritannien und die USA. Zwei internationale Organisationen sind ebenfalls Mitglieder der FATF: die Europäische Union und der arabische Golfstaat (Gulf Cooperation Council).

## 2.1 40 Empfehlungen der FATF (2003)

Die am 7. Februar 1990 erstmals verabschiedeten und im Juni 2003 letztmals umfassend geänderten 40 Empfehlungen der FATF<sup>2</sup> bilden heute einen international anerkannten Standard für Massnahmen, die ein Land zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei ergreifen muss. Die Empfehlungen definieren namentlich Minimalanforderungen für die Vortat zur Geldwäscherei, die Identifizierung von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten, die Behandlung von Kunden und Transaktionen mit besonderen Risiken, die Aufbewahrung von Unterlagen, die Meldung verdächtiger Kunden und Transaktionen, die Ausdehnung der Minimalanforderungen über die Finanzinstitute auf gewisse nicht im Finanzbereich tätige Berufe (Anwälte, Buchhalter, Immobilienhändler, usw.), die Behandlung von Inhaberaktien und Trusts, sowie die Aufsicht und die dafür verantwortlichen Behörden, die Befugnisse der Meldestelle und die internationale Rechthilfe und Amtshilfe. Im Rahmen der Arbeiten zur Revision der 40 Empfehlungen hat sich die Schweizer FATF Delegation aktiv für internationale Standards eingesetzt, welche dem hohen Niveau der schweizerischen Bestimmungen entsprechen. Die Schweizer Gesetzgebung wird daher nur in wenigen Punkten an die neuen Empfehlungen angepasst werden müssen.

## 2.2 FATF Empfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung (2001)

Die Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 führten zu einer weiteren Ausweitung des Kampfes gegen die Geldwäscherei. Im Oktober 2001 verabschiedete die FATF acht Spezialempfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung<sup>3</sup>. Diese Spezialempfehlungen sehen namentlich vor, dass alle Staaten die Resolutionen der Vereinten Nationen gegen die Terrorismusfinanzierung unverzüglich umsetzen, die Terrorismusfinanzierungskonvention ratifizieren, die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe stellen und alle im Finanzsektor aktiven Institute verpflichten, Anzeigen bei Verdacht auf Terrorismusfinanzierung zu erstatten<sup>4</sup>. Mit der am 1. Oktober 2003 in Kraft getretenen Änderung des Strafgesetzbuches und weiterer Bundesgesetze<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Verfügbar auf dem Internet unter [http://www.fatf-gafi.org/40Recs\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/40Recs_en.htm).

<sup>3</sup> Verfügbar auf dem Internet unter [http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/SRecsTF_en.htm).

<sup>4</sup> Als ein Hilfsinstrument zur Entdeckung von Verbindungen zu Terrorismusorganisationen und der Terrorismusfinanzierung hat die FATF Weisungen („Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing“) veröffentlicht. Sie sind auf dem Internet abrufbar unter [http://www.fatf-gafi.org/pdf/GuidFITF01\\_en.pdf](http://www.fatf-gafi.org/pdf/GuidFITF01_en.pdf).

<sup>5</sup> Siehe <http://www.admin.ch/ch/d/as/2003/3043.pdf>.

sowie der neuen Geldwäschereiverordnung der EBK<sup>6</sup> und der Kontrollstelle<sup>7</sup> werden diese Empfehlungen der FATF in die Schweizer Rechtsordnung umgesetzt.

### **3 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht**

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht wurde Ende 1974 von den Zentralbank-Gouverneuren der Zehnergruppe (G10) bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel gegründet<sup>8</sup>. Er bildet ein Forum für die regelmässige Zusammenarbeit seiner Mitgliedsländer im Bereich der Bankenaufsicht. Der Ausschuss erarbeitet allgemeine Aufsichtsstandards und Richtlinien. Er verfügt jedoch über keine formellen supranationalen Aufsichtsbefugnisse.

#### **3.1 "Customer Due Diligence Paper" des Basler Ausschusses (Oktober 2001)**

Ende 2001 verabschiedete der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen formulierten Mindeststandards zur Kundenidentifizierung<sup>9</sup>. Sie stellen die neusten internationalen Standards für die Sorgfaltspflichten von Banken dar und ergänzen die Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht vom September 1997 (insbesondere Grundsatz 15 betreffend die Kundenidentifizierung)<sup>10</sup>.

Die Schweiz war massgeblich an der Ausarbeitung dieser Standards beteiligt. Auf Initiative der Schweiz hin wurde die Regel, wonach Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) nur mit Zustimmung des obersten Geschäftsführungsorgans eingegangen werden dürfen, in diese Basler Standards eingeführt<sup>11</sup> und wird nun auch in der Revision der 40 FATF Empfehlungen aufgenommen<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Siehe "Kampf gegen Geldwäscherei: eine wichtige Aufgabe für die Eidg. Bankenkommission (EBK)", Beitrag EBK, Ziff. 5, S. 43 ff.

<sup>7</sup> Siehe Vernehmlassungsentwurf verfügbar auf dem Internet unter [http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/gwv\\_kst\\_d.pdf](http://www.gwg.admin.ch/d/aktuell/pdf/gwv_kst_d.pdf).

<sup>8</sup> Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden folgender 13 Länder zusammen: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich und USA.

<sup>9</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Customer due diligence for banks, October 2001, verfügbar auf dem Internet <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>10</sup> EBK-Bulletin 33, S. 73ff.

<sup>11</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Customer due diligence for banks, October 2001, Rz. 41– 44, verfügbar auf dem Internet <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>12</sup> Siehe Empfehlung 6 verfügbar auf dem Internet: [http://www.fatf-gafi.org/40Recs\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/40Recs_en.htm).

### **3.2 „Consolidated KYC Risk Management“ Konsultationspapier des Basler Ausschusses (August 2003)**

Im Nachgang zu den Terroranschlägen des 11. September 2001 verständigten sich Rechtsexperten der G10 Staaten über die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Als Mittel dazu nannten sie einerseits die verstärkte Zusammenarbeit unter Aufsichtsbehörden sowie andererseits die Einführung eines zentralisierten Risikomanagementsystems bei international tätigen Bankgruppen<sup>13</sup>. Das Consolidated KYC Risk Management Paper<sup>14</sup> des Basler Ausschusses enthält im Einzelnen Ausführungen zu den Anforderungen an ein solches Risikomanagementsystems, welches erlauben soll auf konsolidierter Basis Rechts- und Reputationsrisiken zu erfassen. Das Papier wurde im August 2003 zur Vernehmlassung veröffentlicht. Ein einheitlicher Sorgfaltsstandard innerhalb einer Finanzgruppe sowie ein Informationsfluss zwischen den zuständigen Organen von Mutter- und Tochtergesellschaften sollen gewährleisten, dass konsolidiert und konzernweit Geschäftsbeziehungen mit Kunden mit erhöhten Risiken erfasst und überwacht werden können, selbst wenn Geschäftsbeziehungen mit einer ausländischen Zweigniederlassung oder Gruppengesellschaft eingegangen wurde. Mit der neuen Geldwäschereiverordnung der EBK werden diese Standards in Schweizer Recht umgesetzt.

## **4 International Organisation of Securities Commissions (IOSCO)**

Die IOSCO beschäftigt sich in verschiedenen Berichten mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung durch nationale Wertpapieraufsichtsbehörden. Das Technical Committee der IOSCO publizierte einen ersten Bericht („Report on Money Laundering“) im Jahre 1992<sup>15</sup>. Im Jahre 2002 setzte die IOSCO eine Task Force ein, welche die in den verschiedenen Mitgliedsstaaten anwendbaren Regeln zur Identifizierung von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten im Effektenhandel untersuchen sollte. Die Task Force berücksichtigt im Rahmen ihrer Arbeiten die revidierten 40 Empfehlungen sowie die 8 Spezialempfehlungen der FATF.

---

<sup>13</sup> Sharing of financial records between jurisdictions in connection with the fight against terrorist financing, Summary of a meeting of representatives of Supervisors and Legal Experts of G10 Central Banks and Supervisory Authorities on 14 December 2001, Basel, Switzerland, verfügbar auf der BIZ-Website unter <http://www.bis.org/publ/bcbs89.pdf>.

<sup>14</sup> <http://www.bis.org/publ/bcbs101.pdf>.

<sup>15</sup> IOSCO Public Document No. 26, at <http://www.iosco.org/iosco.html>.



## **5 International Association of Insurance Supervisors (IAIS)**

Im Jahre 2002 erliess die IAIS Leitlinien zur Geldwäschereibekämpfung<sup>16</sup> für die Versicherungsaufsicht und die Versicherungen. Die Leitlinien übernehmen weitgehend die Empfehlungen der FATF zu den Sorgfaltspflichten und der Zusammenarbeit von Aufsichts- und Strafverfolgungsbehörden.

Die am 3. Oktober 2003 verabschiedeten revidierten Grundsätze zur Versicherungsaufsicht<sup>17</sup> beinhalten neu nunmehr auch Regeln zur Geldwäschereibekämpfung.

## **6 G 7 + Schweiz: "Supervisors' PEP working paper 2001"**

Nicht zuletzt aufgrund der Publizität des Abacha-Falls wurde die Problematik des Umgangs mit Geschäftsbeziehungen zu politisch exponierten Personen auch auf internationaler Ebene als regelungsbedürftig erkannt. Auf Initiative der Schweiz hin fand im November 2000 in Lausanne eine erste Tagung statt, an der Vertreter von Justiz- und Bankenaufsichtsorganen der G-7 Staaten und der Schweiz sich grundsätzlich mit der PEP-Problematik auseinandersetzten und die Erkenntnisse aus dem Fall Abacha diskutierten. Die im Anschluss an das Treffen erarbeiteten Empfehlungen zur Entgegennahme von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben ("Supervisors' PEP working paper 2001"<sup>18</sup>) sollen als Grundlage für eine Reglementierung von Geschäftsbeziehungen zu PEP dienen.

## **7 Internationaler Währungsfonds (IWF)**

Ein im November 2001 vom Internationalen Währungs- und Finanzausschuss des IWF lancierter Aktionsplan sieht eine Ausweitung des IWF-Mandates auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vor. Im Mittelpunkt dieses Aktionsplanes steht die Ausarbeitung einer Prüfungsmethodologie sowie eines Verfahrens zur Überprüfung der Einhaltung der internationalen Geldwäschereistandards in allen IWF-Mitgliedsstaaten. Ein wichtiges Evaluationsverfahren, in dessen Rahmen auch die Geldwäschereibestimmungen eines Landes geprüft werden, ist das Financial Sector Assessment Program (FSAP).

---

<sup>16</sup> Anti-money laundering guidance notes for insurance supervisors and insurance entities, January 2002, auf dem Internet verfügbar: <http://www.iaisweb.org/framesets/pas.html>.

<sup>17</sup> Insurance core principles and methodology, October 2003, auf dem Internet verfügbar: <http://www.iaisweb.org/framesets/pas.html>.

<sup>18</sup> Verfügbar auf dem Internet unter: <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2002/neu090702-03d.pdf>.

## 7.1 FATF AML / CFT<sup>19</sup> Methodologie

Die gemeinsam vom IWF, der Weltbank und der FATF in Zusammenarbeit mit dem Basler Ausschuss, der International Organisation of Securities Commissions (IOSCO) und der Egmont Group<sup>20</sup> entwickelte Methodologie enthält Kriterien zur Beurteilung der Einhaltung und Umsetzung der geldwäschereirelevanten Bestimmungen, insbesondere der FATF Empfehlungen. Sie soll als Hilfsmittel bei der Beurteilung der Geldwäschereisysteme einzelner Ländern im Rahmen von FSAPs sowie Länderexamen der FATF dienen und die Gleichwertigkeit der Überprüfungen sicherstellen, auch wenn diese von verschiedenen Institutionen durchgeführt werden. Die Methodologie wurde anfangs Oktober 2002 vom Plenum der FATF verabschiedet und wird nun aufgrund der revidierten 40 Empfehlungen der FATF vollständig überarbeitet.

## 7.2 Financial Sector Assessment Program (FSAP)

Ein wichtiges Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung internationaler Mindeststandards ist das FSAP des IWF. Obwohl Ziel des FSAP primär die Analyse und Stärkung der Finanzsystemstabilität auf nationaler und internationaler Ebene ist, gehört auch die Geldwäschereibekämpfung zum Prüfungsfeld des FSAP. Im Jahr 2001 führte der IWF in der Schweiz ein FSAP durch<sup>21</sup>. Die Schweizer Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Bankensektor bewertete der IWF als angemessen und im Einklang mit internationalen Standards. In Bezug auf die Effektenhändler äusserte sich der IWF differenzierter, obwohl hier grundsätzlich dieselben Regeln zur Anwendung kommen. Kritisiert wurde insbesondere, dass die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten nicht routinemässig erfolgen müsse. Ein zusammenfassender Bericht des schweizerischen FSAP ist im Juni 2002 publiziert worden<sup>22</sup>.

## 8 Die Wolfsberg Gruppe – internationale Selbstregulierung

Im Jahr 2000 schuf ein Kreis weltweit führender Banken ein eigenes Gremium mit dem Ziel, globale Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Private Banking zu entwickeln. Die Schweizer

---

<sup>19</sup> Anti-Money Laundering / Combating Financing of Terrorism.

<sup>20</sup> Siehe "Meldestelle für Geldwäscherei: Organisation, Funktion und Tätigkeit", Beitrag des MROS, Ziff. 3, S. 65.

<sup>21</sup> Siehe Medienmitteilung des EFD vom 3. Juni 2002, auf dem Internet verfügbar unter <http://www.efd.admin.ch/d/dok/medien/rohstoff/2002/06/iwf.pdf>.

<sup>22</sup> Der Bericht ist unter [http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf\\_stabilitaetsbericht.pdf](http://www.efd.admin.ch/d/dok/berichte/2002/06/iwf_stabilitaetsbericht.pdf) einsehbar.

Grossbanken beteiligten sich massgeblich an dieser internationalen Initiative<sup>23</sup>.

### **8.1 Wolfsberg Principles (Oktober 2000)**

Die im Oktober 2000 verabschiedeten Wolfsberg-Prinzipien<sup>24</sup> befassen sich mit diversen Aspekten des "know your customer"-Prinzips beim Verkehr zwischen vermögenden Privatkunden und Private-Banking-Abteilungen der Finanzinstitute sowie der Erkennung und Verfolgung ungewöhnlicher oder verdächtiger Aktivitäten. Diese Prinzipien wurden im Mai 2002 zum ersten Mal revidiert.

### **8.2 Wolfsberg Statement on the Suppression of the Financing of Terrorism (Januar 2002)**

Im Januar 2002 beschloss die Gruppe der Banken, die Wolfsberg-Prinzipien auf die Terrorismusbekämpfung auszudehnen. In einer Grundsatzerklärung hielt sie ihre Bereitschaft fest, eng mit den zuständigen staatlichen Stellen in der Terrorismusbekämpfung zusammenzuarbeiten, und ersuchte die Behörden um Unterstützung bei der Erkennung von Terrorismusfinanzierungsaktivitäten<sup>25</sup>.

### **8.3 The Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking (November 2002)**

Im November 2002 verabschiedete die Wolfsberg-Gruppe Prinzipien zu den anwendbaren Sorgfaltspflichten bei Korrespondenzbankenbeziehungen<sup>26</sup>. Ihnen liegt wie auch den ursprünglichen Prinzipien zur Bekämpfung der Geldwäscherei ein risikoorientierter Ansatz zugrunde.

## **9 Vereinte Nationen**

Die Übereinkommen der Vereinten Nationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung sowie die Resolutionen des Sicherheitsrates bilden

---

<sup>23</sup> Mitglieder sind die folgenden internationalen Bankengruppen: ABN Amro N.V., Banco Santander Central Hispano, S.A., Bank of Tokyo-Mitsubishi Ltd., Barclays Bank, Citigroup, Credit Suisse Group, Deutsche Bank AG, Goldman Sachs, HSBC, J.P. Morgan Chase, Société Générale und UBS AG. Die Banken arbeiten eng mit internationalen Geldwäscherei-Experten und Transparency International, einer im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätigen, internationalen Nichtregierungsorganisation, zusammen.

<sup>24</sup> "Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking" (Wolfsberg AML Principles), verfügbar auf dem Internet <http://www.wolfsberg-principles.com>.

<sup>25</sup> "Wolfsberg Statement on the suppression of the financing of terrorism", Januar 2002, verfügbar über das Internet <http://www.wolfsberg-principles.com>.

<sup>26</sup> Erhältlich unter [http://www.wolfsberg-principles.com/wolfsberg\\_principles\\_correspondent.html](http://www.wolfsberg-principles.com/wolfsberg_principles_correspondent.html).

den völkerrechtlichen Rahmen für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Nachfolgend werden die wichtigsten dieser Instrumente kurz vorgestellt:

### **9.1 Terrorismusfinanzierungskonvention (Dezember 1999)**

Das internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999<sup>27</sup> legt die Terrorismusfinanzierung als eigenständiges Delikt fest, d.h. eine Bestrafung kann unabhängig davon erfolgen, ob der eigentliche Terrorakt tatsächlich ausgeführt wird oder nicht. Des Weiteren enthält das Übereinkommen Bestimmungen, welche die internationale Zusammenarbeit erleichtern und die Vorbereitung und Durchführung finanzieller Aktivitäten zu Gunsten des Terrorismus vereiteln sollen. Die Schweiz ratifizierte die Terrorismusfinanzierungskonvention wie auch das internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15. Dezember 1997<sup>28</sup> am 23. September 2003. Die notwendigen Änderungen des Strafgesetzbuches<sup>29</sup> wurden auf den 1. Oktober 2003 in Kraft gesetzt.

### **9.2 Die UNO-Konvention gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen<sup>30</sup>**

Die Schweiz hat am 12. Dezember 2000 in Palermo als einer von 121 Staaten die UNO-Konvention gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen unterzeichnet. Die Signatarstaaten verpflichten sich darin, die Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung, Geldwäscherei, Korruption und Behinderung der Justiz zu Straftatbeständen zu deklarieren und ihre nationalen Gesetzgebungen entsprechend anzupassen. Ausserdem sieht die Konvention Regeln für die Rechtshilfe und Auslieferung vor.

## **10 Europarat**

Auf europäischer Ebene sind die Übereinkommen des Europarates<sup>31</sup> im Bereich der Geldwäscherei- und Verbrechensbekämpfung sowie der internationalen Rechtshilfe für die Schweiz von Bedeutung.

---

<sup>27</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism A/RES/54/109 <http://www.un.org/documents/ga/res/54/a54r109.pdf>.

<sup>28</sup> Im Internet abrufbar unter <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv11.pdf>.

<sup>29</sup> Botschaft betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze; siehe unter [www.ofj.admin.ch/themen/terror/bot-d.pdf](http://www.ofj.admin.ch/themen/terror/bot-d.pdf).

<sup>30</sup> United Nations Convention against transnational organized crime, [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf).

### **10.1 Das Übereinkommen des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten<sup>32</sup>**

Die Schweiz hat am 2. März 1993 das Übereinkommen des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten ratifiziert. Es erlaubt der Schweiz neben dem Gesetz über die Rechtshilfe in Strafsachen eine effiziente Zusammenarbeit auf internationaler Ebene im Kampf gegen das grenzüberschreitende Verbrechen.

### **10.2 Übereinkommen des Europarates vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen<sup>33</sup>**

Die Schweiz hat dieses Übereinkommen am 20. Dezember 1966 ratifiziert. In Kraft gesetzt wurde es am 20. März 1967. Gemäss den Bestimmungen des Übereinkommens verpflichten sich die Vertragsparteien, einander so weit wie möglich Rechtshilfe zu leisten in allen Verfahren hinsichtlich strafbarer Handlungen, zu deren Verfolgung die Justizbehörden der Beitrittsstaaten zuständig sind.

Die Schweiz gewährt zudem Rechtshilfe in Strafsachen auf der Grundlage von bilateralen Rechtshilfeverträgen (z.B. Vertrag vom 25. Mai 1973 mit den Vereinigten Staaten von Amerika)<sup>34</sup>. Mit den Nachbarländern Deutschland, Österreich und Frankreich hat die Schweiz zudem einen Zusatzvertrag ausgehandelt, der es den Justiz- und Verwaltungsbehörden ermöglicht, direkt an die zuständige Behörde im ersuchten Staat zu gelangen<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 gegründet und zählt heute 45 Mitgliedstaaten.

<sup>32</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, Strasbourg, 8. November 1990. Verfügbar auf dem Internet <http://Conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>.

<sup>33</sup> Im Internet einsehbar unter <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/030.htm>.

<sup>34</sup> Im Internet einsehbar unter [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_933\\_6.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_933_6.html).

<sup>35</sup> Für Deutschland siehe unter [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_913\\_61.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_913_61.html), für Österreich siehe unter [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_916\\_32.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_916_32.html), und für Frankreich siehe [www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_351\\_934\\_92.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_351_934_92.html).



# Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: Rolle, Organisation und Tätigkeit

## 1 Rolle und Tätigkeit der Kontrollstelle

### 1.1 Betroffene Finanzintermediäre

Nebst den Banken, Effektenhändlern, Fondsleitungen von Anlagefonds, Lebensversicherungen und Spielbanken sind dem Geldwäschereigesetz und somit einer Aufsicht Finanzintermediäre unterstellt, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen oder aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. In Anwendung des Gesetzes und gemäss Praxis der Kontrollstelle betrifft dies insbesondere die Vermögensverwalter, Kreditinstitute, namentlich solche, die das Finanzierungsleasing-Geschäft betreiben, Rohwarenhändler (im Falle von Börsenhandel für fremde Rechnung), Banknoten- Münz- und Edelmetallhändler, die Geldwechsler, Geld- und Wertübermittler, Vertriebsträger und Vertreter von Anlagefonds, Effektenhändler, welche nicht dem Börsengesetz unterstellt sind, formelle und materielle Exekutivorgane von schweizerischen und ausländischen Sitzgesellschaften sowie Anwälte, welche ausserhalb der klassischen Anwaltstätigkeit Vermögenswerte verwalten.

Diese Finanzintermediäre können sich entweder einer Selbstregulierungsorganisation (SRO) anschliessen, welche von der Kontrollstelle anerkannt ist und durch sie beaufsichtigt wird, oder sich der direkten Aufsicht der Kontrollstelle unterstellen. Sie sind zwar einer Aufsicht unterstellt, aber im Unterschied zu den Finanzintermediären, welche einer spezialgesetzlichen<sup>1</sup> und damit umfassenden Aufsicht unterstehen, erstreckt sich diese Aufsicht nur auf die Einhaltung der Pflichten, welche im Geldwäschereigesetz festgehalten sind.

---

<sup>1</sup> Die entsprechenden Gesetze sind das Bankengesetz, das Börsengesetz, das Anlagefondsgesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz, das Lebensversicherungsgesetz und das Spielbankengesetz.

## **1.2 Anerkennung und Überwachung der Selbstregulierungsorganisationen**

Die SRO sind im Geldwäschereigesetz vorgesehene Organisationen, in der Regel privatrechtliche Vereine, welche die durch dieses Gesetz eingeführte Aufsicht sicherstellen. Durch den Beitritt zu einer SRO unterstellt sich der Finanzintermediär den vereinsrechtlichen Sanktionsregeln und verpflichtet sich, die Statuten und die internen Reglemente des Vereines einzuhalten.

Es obliegt der Kontrollstelle, die SRO zu anerkennen und zu beaufsichtigen. Bis zum heutigen Zeitpunkt hat diese zwölf SRO anerkannt. Die Kontrollstelle genehmigt die von den SRO erlassenen Reglemente sowie nachträgliche Reglementsänderungen und stellt sicher, dass die SRO deren Anwendung durchsetzen. Die Aufsicht stützt sich auf einen durch die SRO zu erstellenden Jahresbericht sowie auf die durch die Kontrollstelle bei den SRO jährlich durchgeführte Revision.

Falls eine SRO die Voraussetzungen gemäss Anerkennungsverfügung nicht mehr erfüllt oder gegen die gesetzlichen Pflichten verstösst, kann ihr die Kontrollstelle die Anerkennung entziehen, nachdem sie ihr eine solche Massnahme gehörig angedroht hat. Im Fall eines Entzuges werden die der SRO angeschlossenen Finanzintermediäre der direkten Aufsicht der Kontrollstelle unterstellt, sofern sie sich nicht innerhalb von zwei Monaten einer andern SRO anschliessen.

Im Prinzip haben alle SRO das Recht auf Anerkennung durch die Kontrollstelle, sofern sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und über eine angemessene Anzahl qualifizierter Mitarbeiter verfügen, um ihre Aufgaben ohne jegliche Interessenskonflikte erfüllen zu können. Die SRO muss sicherstellen, dass die ihr angeschlossenen Finanzintermediäre die gesetzlichen Pflichten stets einhalten.

## **1.3 Bewilligung und Aufsicht der Finanzintermediäre, die der Kontrollstelle direkt unterstellt sind**

Finanzintermediäre, welche weder einer spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörde unterstehen noch einer SRO angeschlossen sind, können eine Tätigkeit nach Geldwäschereigesetz nur ausüben, wenn sie über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen. Die Kontrollstelle erfüllt gegenüber den ihr direkt unterstellten Finanzintermediären die gleichen Aufgaben, wie die SRO gegenüber ihren Mitgliedern.

Die Kontrollstelle erteilt die Bewilligung, sobald der Finanzintermediär sämtliche Voraussetzungen gemäss Gesetz und Vollzugsvorschriften erfüllt. Die dauernde Einhaltung der Bewilligungspflichten wird übrigens durch eine jährliche GwG-Revision geprüft, welche gemäss Wahl des

Finanzintermediärs durch eine der von der Kontrollstelle akkreditierten Revisionsstellen oder durch die Kontrollstelle selber durchgeführt wird.

Falls die Kontrollstelle Kenntnis davon erhält, dass ein bewilligter Finanzintermediär seine Pflichten gemäss Bewilligung nicht mehr erfüllt oder gegen die ihm durch das Gesetz auferlegten Pflichten, das heisst die Sorgfaltspflichten und die Meldepflicht verstösst, trifft sie, in Wahrung der Verhältnismässigkeit, die notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes.

#### **1.4 Konkretisierung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre**

Das Geldwäschereigesetz ist ein Rahmengesetz. Die Kontrollstelle hat daher die Sorgfaltspflichten für die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre durch eine Verordnung<sup>2</sup>, die zur Zeit einer Totalrevision unterzogen wird, präzisiert. Die SRO haben ihrerseits die Sorgfaltspflichten für ihre Mitglieder in den SRO-Reglementen präzisiert.

#### **1.5 Marktaufsicht**

Die Kontrollstelle ermittelt Finanzintermediäre, die ihre Tätigkeit illegal ausüben. Falls ein illegal tätiger Finanzintermediär entdeckt wird, trifft die Kontrollstelle die notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes und verlangt die Einstellung der unterstellungspflichtigen Geschäftstätigkeit, falls die Voraussetzungen für eine Bewilligung nicht erfüllt sind. Falls die illegale Tätigkeit die hauptsächliche oder ausschliessliche Tätigkeit des Finanzintermediärs ist, können diese Massnahmen sogar die Liquidation des Finanzintermediärs umfassen.

Diese Marktaufsicht beschränkt sich aber lediglich auf die Feststellung, ob die Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes fällt und dadurch bewilligungspflichtig ist. Die Kontrollstelle beurteilt dagegen nicht die Art und Weise wie der Finanzintermediär seine Dienstleistungen erbringt oder wie er seine Verpflichtungen gegenüber seinen Kunden einhält.

#### **1.6 Akkreditierung von Revisionsgesellschaften**

Die Kontrollstelle kann bei direkt unterstellten Finanzintermediären vor Ort GwG-Revisionen durchführen oder eine Revisionsgesellschaft mit dieser Aufgabe betrauen. Aus diesem Grund akkreditiert die Kontrollstelle auf

---

<sup>2</sup> Verordnung der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei vom 25. November 1998 über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre.



Antrag Revisionsgesellschaften, welche die strengen Anforderungen gemäss Pflichtenheft erfüllen.

Jeder bewilligte Finanzintermediär wird angehalten, eine GwG-Revisionsstelle aus der Liste der akkreditierten Revisionsgesellschaften auszuwählen und sie mit der jährlichen GwG-Revision zu beauftragen. Wird keine akkreditierte Gesellschaft beauftragt, übernimmt die Kontrollstelle die jährliche Revision. Die Kontrollstelle beeinflusst den Revisionsprozess durch eine sachgemässe Dokumentation und durch detaillierte Anforderungen an den GwG-Revisionsbericht.

## **2 Organisation der Kontrollstelle**

Die Kontrollstelle ist eine Abteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Sie gliedert sich in vier Sektionen, welche den Aufgabengebieten der Kontrollstelle entsprechen.

### **2.1 Sektion «Selbstregulierungsorganisationen» (SRO)**

Zu den Hauptaufgaben der Sektion SRO gehören die Anerkennung und Aufsicht der SRO. Falls notwendig, kann diese Sektion den Entzug der Anerkennung einer SRO veranlassen. Zudem genehmigt sie insbesondere Statuten, Reglemente, Richtlinien und Ausbildungsprogramme der SRO sowie deren Änderungen und auch die Personalwechsel unter den leitenden Mitarbeitern. Die Sektion SRO analysiert die Jahresberichte der SRO und kontrolliert die Umsetzung der Reglemente. Zusätzlich berät sie die SRO in organisatorischen Belangen und unterstützt sie bei der Lösung von allgemeinen Problemen und Fragen.

Damit die Selbstregulierung reibungslos funktioniert, müssen die Kontrollstelle und die SRO durch einen steten Informationsfluss verbunden sein. Es finden daher regelmässige Kontakte zwischen den SRO und der Kontrollstelle statt. Weitere Austauschmöglichkeiten bieten die jährliche Koordinationskonferenz mit den SRO, die von der Kontrollstelle organisiert wird sowie das SRO-Forum, das mehrmals jährlich stattfindet und an dem die Kontrollstelle und MROS teilweise vertreten sind.

Die Kontrollstelle hat keine Kompetenzen, selber bei einem Finanzintermediär, der gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstösst, zu intervenieren, wenn dieser einer SRO angeschlossen ist. In einem solchen Fall, übermittelt sie ihre Informationen der betreffenden SRO, welche ein Sanktionsverfahren gemäss ihrem Reglement eröffnet. Falls das Verfahren mit dem Ausschluss des Finanzintermediärs endet, fällt dieser unter die direkte Kontrolle der Kontrollstelle. Letztere kann sämtliche notwendigen Massnahmen anordnen, inklusive der Liquidation des Finanzintermediärs.

## **2.2 Sektion «Direkt unterstellte Finanzintermediäre»**

Zu den Hauptaufgaben dieser Sektion gehören die Bewilligungserteilung und die Aufsicht über die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre. Die jährlichen Revisionsberichte der externen GwG-Revisionsstellen geben einen Überblick über die Anwendung der Sorgfaltspflichten des Geldwäschereigesetzes durch den Finanzintermediär und stellen einen wichtigen Teil der Aufsicht dar. Im Falle einer Verletzung des Geldwäschereigesetzes werden Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes angeordnet. Zu diesen Massnahmen gehören der Bewilligungsentzug sowie die Möglichkeit, einen Finanzintermediär in Liquidation zu setzen.

## **2.3 Sektion Revision**

Die Sektion Revision arbeitet eng mit den drei anderen Sektionen bezüglich sämtlicher GwG-Revisionen zusammen, welche entweder von den Mitarbeitern der Kontrollstelle oder durch akkreditierte Revisionsstellen durchgeführt werden.

Die Durchführung der GwG-Revisionen bei bewilligten Finanzintermediären wird normalerweise an akkreditierte Revisionsgesellschaften übertragen, welche die Aufgabe der Kontrollstelle übernehmen zu prüfen, ob die bewilligten Finanzintermediäre die Sorgfaltspflichten gemäss dem Geldwäschereigesetz und den entsprechenden Anwendungsbestimmungen einhalten. Die Sektion Revision überwacht die Tätigkeit dieser externen GwG-Revisionsstellen, insbesondere durch Analyse der von ihnen erhaltenen Revisionsberichte und stichprobenweise mittels Durchführung von eigenen Revisionen bei bewilligten Finanzintermediären.

Die Revision der SRO wird dagegen - abgesehen von einer gesetzlich vorgeschriebenen Ausnahme - von Mitarbeitern der Kontrollstelle ausschliesslich selber durchgeführt. Sie erlaubt, jährlich zu überprüfen, ob jede SRO die Bedingungen, die zu ihrer Anerkennung geführt haben, weiterhin erfüllt.

Zudem umfassen die Aufgaben der Sektion Revision auch allgemeine Aufsichtsaufgaben, wie die Bewertung und die permanente Anpassung der Überwachungskonzepte, welche auf die SRO und Finanzintermediäre anwendbar sind.

## **2.4 Sektion Marktaufsicht**

Die Sektion Marktaufsicht ist insbesondere beauftragt, illegal tätige Finanzintermediäre ausfindig zu machen, um sie einer Aufsicht zu

unterstellen oder ihnen die Tätigkeit zu verbieten. Falls der illegal tätige Finanzintermediär seine Tätigkeit nicht aufgibt, wird ihn die Kontrollstelle dazu zwingen, nötigenfalls durch die Liquidation des entsprechenden Tätigkeitsbereiches oder der Gesellschaft selbst, falls die Finanzintermediation die Haupttätigkeit darstellt.

Ausgangspunkt für Untersuchungen sind meist Mitteilungen von Finanzintermediären, SRO, anderen Behörden oder von Privatpersonen, aktive Recherchen der Mitarbeiter der Sektion (z.B. Absuchen des Internets) sowie Medienberichte.

### **3 Neuerungen bei der Kontrollstelle**

#### **3.1 Unterstellungsfragen**

Die Definition der unterstellten Tätigkeiten im Nichtbankensektor beschäftigt die Kontrollstelle seit ihrer Errichtung, da die gesetzliche Definition einen grossen Interpretationsraum lässt. So erhält die Kontrollstelle oft Anfragen seitens potentieller Finanzintermediäre des Nichtbankensektors, die sich informieren wollen, ob das Gesetz auf die von ihnen geplante Tätigkeit Anwendung findet.

In gewissen Fällen ist die Antwort einfach, weil sie sich aus dem Gesetzestext selber ergibt. Bezüglich vieler anderer Tätigkeiten verhält es sich anders. Daher sieht sich die Kontrollstelle immer wieder gezwungen, den Gesetzeswortlaut zu präzisieren oder die Generalklausel<sup>3</sup> auszulegen. So erliess die Kontrollstelle im Jahr 2002 eine Ausführungsverordnung, die klar stellt, wann eine Finanzintermediation im Nichtbankensektor als berufsmässig zu qualifizieren ist, da nur solche Tätigkeiten dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind.<sup>4</sup>

In letzter Zeit hat die Kontrollstelle ihre Praxis zu folgenden Fragen entwickelt: der räumliche Geltungsbereich, die Voraussetzung einer Tätigkeit im Finanzsektor für die Unterstellung über die Generalklausel, die Unterstellung staatlichen Handelns, die Unterstellung der Werttransporte, der Aufbewahrung von Vermögenswerten, der Kreditgeschäfte, der Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr, des Rohwarenhandels, des Handels mit Banknoten, Münzen und Edelmetallen, der Konzerngesellschaften, der Organe von Sitzgesellschaften, der Hilfspersonen eines Finanzintermediärs, die Nichtunterstellung der Inkassotätigkeit, der Cash-on-delivery-

---

<sup>3</sup> Art. 2 Abs. 3, erster Satz GwG.

<sup>4</sup> Verordnung der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei vom 20. August 2002 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation im Nichtbankensektor (VB-GwG).

Warentransporte, der Organe von operativ tätigen Gesellschaften und die Auslegung des Effektenbegriffs.

Weitere Präzisierungen werden folgen. Sobald die Kontrollstelle einen Grundsatzentscheid fällt, welcher zahlreiche Finanzintermediäre betrifft, publiziert sie diesen auf ihrer Website<sup>5</sup>, um ihre Praxis möglichst weiten Kreisen zugänglich zu machen.

## **3.2 Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre**

### **3.2.1 Totalrevision der Verordnung**

Die Erfahrungen mit der Verordnung der Kontrollstelle von 1998 über die Sorgfaltspflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre, die Weiterentwicklung der internationalen Standards und die Revision der Sorgfaltspflichten für den Bankensektor machten eine Totalrevision der Verordnung notwendig. Diese wurde in den letzten Monaten erarbeitet und wird auf den 1. Januar 2004 in Kraft treten. Die neuen Regelungen sind - soweit möglich und angezeigt - mit den Regelungen des Bankensektors harmonisiert worden.

### **3.2.2 Risikoorientierter Ansatz**

Wichtigste Neuerung ist der risikoorientierte Ansatz, den die Finanzintermediäre bei der Geldwäschereiprävention werden anwenden müssen. Im Rahmen der besonderen Abklärungspflicht für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen wird der Finanzintermediär seine Kunden künftig in mindestens zwei Kategorien einteilen müssen, diejenige mit einem normalen Geldwäschereirisiko und diejenige mit einem erhöhten Risiko. Der Finanzintermediär wird die Kriterien für die Kategorisierung auf Grund der Natur seines Geschäftes selber zu definieren haben. Geschäftsbeziehungen mit PEPs und Transaktionen mit Bargeld, Edelmetall oder Inhaberpapieren im Wert von mehr als 100'000 Schweizer Franken werden in jedem Fall der höheren Risikokategorie zuzurechnen sein. Die Finanzintermediäre müssen zudem ein Überwachungssystem für ihre Geschäftsbeziehungen und Transaktionen einführen.

### **3.2.3 Differenzierung nach Grösse für die interne Organisation**

Die Anforderungen an die interne Organisation wird künftig von der Grösse des Finanzintermediärs abhängig sein. Beschäftigt er mehr als fünf Personen, die dem Geldwäschereigesetz unterstellte Tätigkeiten ausüben, wird er über schriftliche interne Richtlinien zur Umsetzung des Gesetzes und

---

<sup>5</sup> <http://www.gwg.admin.ch>.

interne Kontrollen verfügen müssen. Für Finanzintermediäre mit weniger als fünf solchen Personen werden die Anforderungen an die interne Organisation stark vereinfacht. Alle Finanzintermediäre werden über eine Geldwäschereifachstelle verfügen müssen, wobei diese Aufgabe und die internen Kontrollen an fachkundige externe Personen delegiert werden können.

#### **3.2.4 Weitere Neuerungen im Überblick**

Für Geld- und Wertübermittler werden besondere Regeln eingeführt.

Bei Kassageschäften werden neue Schwellenwerte zur Anwendung kommen für die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person.

Die Verordnung wird die Modalitäten des Abbruchs zweifelhafter Beziehungen klarer umschreiben.

Weiter wird die Verordnung die Beziehung von Dritten für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zulassen, sei es ein anderer Finanzintermediär oder eine beliebige Drittperson. Die Verantwortung wird jedoch immer beim Finanzintermediär bleiben.

Die Formalismen im Zusammenhang mit der Identifizierung der Vertragspartei werden weitgehend abgebaut. So wird beispielsweise die Auswahl der für die Identifizierung der Vertragspartei zulässigen Dokumente erweitert werden. Gleiches gilt für den Kreis der Personen, die Echtheitsbestätigungen für Kopien von Identifizierungsdokumente abgeben können.

Ein allgemeiner Teil am Anfang der Verordnung wird Definitionen und einige grundsätzliche Prinzipien betreffend Geschäftsaufnahme enthalten.



## **Kampf gegen Geldwäscherei: eine wichtige Aufgabe für die Eidg. Bankenkommission**

### **1 Aufsichtsziele der Eidg. Bankenkommission (EBK)**

Der EBK ist die Aufsicht über die Banken, Effekthändler, Börsen, Anlagefonds und das Pfandbriefwesen zur „selbständigen Erledigung“ übertragen<sup>1</sup>. Dazu vollzieht sie die Bundesgesetzgebung über Banken<sup>2</sup>, Börsen und Effekthändler<sup>3</sup> und Anlagefonds<sup>4</sup>. Seit 1998 gilt sie zudem als „spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde“ nach dem Geldwäschereigesetz. Ihre Tätigkeit hat verschiedene Ziele:

#### **1.1 Gläubiger- und Anlegerschutz**

Die EBK soll möglichst verhindern, dass Einleger durch den Zusammenbruch einer Bank zu Schaden kommen. Anleger sollen durch die Einhaltung der Regeln des Börsen- und des Anlagefondsgesetzes geschützt werden.

#### **1.2 Funktions- und Systemschutz**

Die Aufsicht soll das Funktionieren der Finanzmärkte garantieren und verhindern, dass der Zusammenbruch einzelner Institute Flächenbrände und Kettenreaktionen auf den Finanzmärkten auslöst.

#### **1.3 Vertrauens- und Rufschutz: dazu gehört Geldwäschereibekämpfung**

Schliesslich soll die Aufsicht das Vertrauen des Publikums in den Finanzplatz und die einzelnen Finanzintermediäre sowie ihren guten Ruf bewahren und stärken. Dazu ist es wichtig zu verhindern, dass Finanzintermediäre von Geldwäschern missbraucht oder sogar deren Gehilfen werden.

---

<sup>1</sup> Art. 23 Abs. 1 BankG.

<sup>2</sup> Bankengesetz.

<sup>3</sup> Börsengesetz.

<sup>4</sup> Anlagefondsgesetz.

## **2 Geldwäschereibekämpfung durch die EBK: nicht erst seit 1998**

In der Sache verfolgt die EBK das Ziel der Geldwäschereibekämpfung nicht erst seit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes im Jahre 1998.

### **2.1 Praxis zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung (seit 1972)**

Seit sie dazu durch eine Teilrevision des Bankengesetzes im Jahre 1972 befugt wurde, erliess die EBK immer wieder Verfügungen gegen Banken, welche die von ihr aus dem Bankengesetz abgeleiteten Sorgfaltspflichten verletzten. So entwickelte sie in verschiedenen Entscheiden die besondere Abklärungspflicht der Banken, wonach diese die wirtschaftlichen Hintergründe ungewöhnlicher Transaktionen näher abzuklären haben, sofern deren Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist. Das Bundesgericht unterstützte diese Praxis der EBK in verschiedenen Entscheiden<sup>5</sup>.

### **2.2 Mitwirkung bei Schaffung der FATF-Empfehlungen (1989 – 1990)<sup>6</sup>**

Die EBK brachte unter anderem diese Praxis zur besonderen Abklärungspflicht in die Verhandlungen zur Schaffung der Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ (FATF)<sup>7</sup> im Jahr 1989 ein, wo sie in Empfehlung 14 aufgenommen wurde, welche wiederum Artikel 6 des Geldwäschereigesetzes zu Grunde liegt. Der heutige Direktor des Sekretariates der EBK leitete in dieser entscheidenden Phase die Schweizer Delegation in der FATF.

### **2.3 Geldwäschereirichtlinien der EBK (1991/1998)**

Die EBK setzte die Empfehlungen der FATF in ihren an die Banken gerichteten Geldwäschereirichtlinien von 1991 um, welche 1998 an das neue Geldwäschereigesetz angepasst wurden<sup>8</sup>. Diese Richtlinien wurden durch die Geldwäschereiverordnung der EBK ersetzt, die am 1. Juli 2003 in Kraft getreten ist.

---

<sup>5</sup> Zum Beispiel: BGE 111 Ib 126.

<sup>6</sup> Für weiterführende Ausführungen zur FATF, siehe "Internationale Entwicklungen im Kampf gegen Geldwäscherei und die Rolle der Schweiz", Ziff. 2, S. 21-23.

<sup>7</sup> EBK-Bulletin 31, S. 19ff, siehe auch [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec\\_de.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_de.pdf).

<sup>8</sup> EBK-RS 98/1: <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>.

## **2.4 Praxis zu politisch exponierten Personen „PEP“ (seit 1986)**

Erstmals nach dem Fall Marcos 1986 äusserte die EBK öffentlich ihre Erwartung, dass der Entscheid über Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen ausschliesslich auf der obersten Geschäftsleitungsebene einer Bank getroffen wird. Bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Korruptionsstrafrechts gab die EBK 1994 zudem öffentlich bekannt, es wäre mit der vom Bankengesetz geforderten Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren, erkennbar aus Korruption stammende Vermögenswerte entgegenzunehmen. Sie bekräftigte diese Haltung in ihren Untersuchungen und Verfügungen in Sachen Montesinos und Abacha<sup>9</sup>. Auch hier hat sich in den letzten Jahren ein internationaler Standard entwickelt, was von der EBK ausdrücklich begrüsst und nach Kräften gefördert wird.

## **3 Die EBK überwacht einen Kernbereich des Finanzsektors**

Die Aufsicht der EBK als Geldwäschereiaufsichtsbehörde umfasst mit den Banken und Effektenhändlern einen zentralen Teil des Schweizer Finanzmarktes. Der Geldwäschereiaufsicht der EBK unterstehen zwar nur rund 400 der insgesamt rund 6'700 dem Geldwäschereigesetz unterstellten Finanzintermediäre, aber die (zusammen mit den Versicherern) wirtschaftlich bedeutendsten.

### **3.1 Zentrale Stellung der Banken und Effektenhändler in der Vermögensverwaltung**

Der Wert der in den Kundendepots der inländischen Bankstellen verwalteten Wertschriften betrug Ende des Jahres 2001 3'320 Milliarden Franken. Im Zuge der markanten Börsenbaisse verringerte er sich 2002 um 14 Prozent auf 2'870 Milliarden Franken<sup>10</sup>. Im Jahr 2002 belief sich der Gesamtwert der Sparkonten in der Schweiz und der Anlagekonten inländischer Kunden auf 316 Milliarden Franken<sup>11</sup>.

### **3.2 Vermögensverwaltung in eigenem Namen nur über Banken und Effektenhändler**

Zudem dürfen alle Schweizer Vermögensverwalter nur auf den Namen ihrer Kunden ein Konto bei einer Bank oder einem Effektenhändler eröffnen. Tun

---

<sup>9</sup> Siehe die Pressemitteilungen dazu: Abacha <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2000/neu14-00.pdf> und Montesinos <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2001/m1113-01d.pdf>.

<sup>10</sup> Broschüre "Finanzplatz Schweiz", 2003, vom Eidg. Finanzdepartement herausgegeben, verfügbar auf dem Internet: <http://www.efd.admin.ch/d/dok/faktenblaetter/finanzplatz/bedeutung.pdf>.

<sup>11</sup> Siehe "EBK: statistische Daten", S. 71.



sie dies in eigenem Namen, werden sie zum Effektenhändler und bedürfen einer Bewilligung der EBK unter dem Börsengesetz. Dies führt dazu, dass die Kunden der unabhängigen Vermögensverwalter meist auch Kunden einer Bank sind, welche ihnen gegenüber ebenfalls alle Sorgfaltspflichten wahrzunehmen haben. Die gleichen Kunden werden deshalb unter der heutigen Regelung zweimal, durch den Vermögensverwalter und die Bank, identifiziert. Dabei darf die Bank sich auf die Arbeit des Vermögensverwalters abstützen, sie ist aber am Ende verantwortlich und muss deshalb auch alle Dokumente erhalten.

## **4 Regulatorischer Rahmen der Geldwäschereibekämpfung durch die EBK**

### **4.1 Banken, Börsen- und Anlagefondsgesetz**

Verwaltungsräte und die obersten Geschäftsleiter einer Bank oder eines Effektenhändlers müssen nach Banken- und Börsengesetz „Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit“ bieten. Ein ähnlich formuliertes Erfordernis kennt das Anlagefondsgesetz für die geschäftsführenden Personen einer Fondsleitung. Diese Bewilligungsvoraussetzung ist insbesondere dann in Frage gestellt, wenn die verantwortlichen Personen gegen die Sorgfaltnormen zur Bekämpfung der Geldwäscherei verstossen.

### **4.2 Strafgesetzbuch**

Aus diesem Grund sind auch die Strafnormen des Schweizer Strafgesetzbuches im allgemeinen und diejenigen zur Geldwäscherei<sup>12</sup> und zur mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften<sup>13</sup> für die Aufsichtstätigkeit der EBK von Bedeutung. Die EBK prüft in ihren Verwaltungsverfahren als Vorfrage, ob diese Vorschriften verletzt wurden. Dabei ist sie nicht an die Auslegung durch die Strafgerichte gebunden, sondern kann aufsichtsrechtlich strengere Massstäbe anlegen. Auch richtet sich ihr Verfahren nicht primär gegen natürliche Personen, sondern konzentriert sich präventiv auf die Banken und Effektenhändler als solche.

### **4.3 Geldwäschereigesetz**

Der EBK obliegt es, die Einhaltung der vom Geldwäschereigesetz vorgeschriebenen Pflichten bei den ihrer Aufsicht unterstellten Instituten zu überwachen. Zu diesen Pflichten zählen namentlich die Pflicht zu besonderen

---

<sup>12</sup> Art. 305<sup>bis</sup> StGB.

<sup>13</sup> Art. 305<sup>ter</sup> StGB.

Abklärungen, organisatorische Pflichten und die Meldepflicht bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei. Die EBK ist eine spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde im Sinne des Geldwäschereigesetzes, welche die Sorgfaltspflichten konkretisieren soll.

#### **4.4 Geldwäschereiverordnung der EBK**

Bis am 1. Juli 2003 dienten die in Rundschreibenform erlassenen Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei<sup>14</sup> dieser Konkretisierung. Seither ersetzt eine neue Verordnung diese Richtlinien. Sie regelt zum Beispiel ausführlich, wann besondere Abklärungen bei ungewöhnlichen Geschäftsbeziehungen durchzuführen sind, stellt organisatorische Anforderungen und konkretisiert das Verhalten bei Verdacht auf Geldwäscherei.

#### **4.5 Sorgfaltspflichtvereinbarung als Selbstregulierung**

Demgegenüber behandelt die von den Banken in Form eines zivilrechtlichen Vertrags abgeschlossene „Sorgfaltspflichtvereinbarung“<sup>15</sup> (VSB) in erster Linie die Frage, auf welche Weise die Banken die Identität ihrer Vertragspartner und allenfalls anderer wirtschaftlich an angelegten Vermögenswerten berechtigten Personen festzustellen haben. Diese Vereinbarung, die im Jahre 2002 revidiert und der EBK zur Genehmigung unterbreitet wurde, stellt einen Mindeststandard in Bezug auf die Identifikation von Kunden von Instituten dar, die der Aufsicht durch die EBK unterstellt sind. Letztere erhält überdies Kenntnis von allen Entscheiden der Aufsichtskommission VSB, welche die Banken (nicht aber die fehlbaren Angestellten) mit „Zivilbussen“ in der Höhe von bis zu 10 Millionen Franken sanktionieren kann. Die EBK prüft, ob noch verwaltungsrechtliche Massnahmen gegen betroffene Angestellte (Infragestellen der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit) oder gegen Institute (Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen) nötig sind. Jedenfalls die schwerwiegenden Fälle sind ihr aber bereits bekannt.

### **5 Die neue Geldwäschereiverordnung der EBK**

Entsprechend ihrer im Zusammenhang mit ihrer Untersuchung über die Abacha-Gelder im Herbst 2000 geäusserten Absicht, leitete die EBK eine Revision der Geldwäschereirichtlinien in die Wege. Der Entwurf zur Verordnung wurde Ende Juni 2002 in die Vernehmlassung gegeben und von der EBK in einer leicht überarbeiteten Fassung am 18. Dezember 2002 gutgeheissen<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Zuletzt EBK-RS 98/1: <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>.

<sup>15</sup> Letzte revidierte Version auf dem Internet: [http://www.swissbanking.org/fr/1116\\_d.pdf](http://www.swissbanking.org/fr/1116_d.pdf).

<sup>16</sup> Auf dem Internet verfügbar: <http://www.ebk.admin.ch/d/regulier/gwv-181202-d.pdf>.

Die neue Fassung, die am 1. Juli 2003 in Kraft getreten ist, sieht für eine Reihe von Bestimmungen, namentlich zur Einführung eines Transaktionsüberwachungssystems sowie der Einteilung von Kundenbeziehungen in Risikokategorien, eine Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2004 vor. Sie erhöht in verschiedenen Bereichen den Sorgfaltsstandard.

### **5.1 Zusätzliche Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken**

Die Verordnung verlangt je nach Risiko eine unterschiedliche Sorgfalt. So sollen auch weiterhin alle Kunden in gleicher Weise (gemäss Sorgfaltspflichtvereinbarung mittels einer Kopie eines amtlichen Ausweises) identifiziert werden. Bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken dagegen sollen die Banken und Effekthändler zusätzliche Abklärungen, zum Beispiel über die Herkunft der Vermögen vornehmen. Dies bedingt, dass diese Finanzintermediäre vorher für ihre besondere Geschäftstätigkeit Risikokategorien bilden und gestützt darauf alle bestehenden und neuen Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken feststellen und intern kennzeichnen. Bei solchen Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken müssen sie mehr als die Identität des Kunden abklären. Nötigenfalls müssen zusätzliche Abklärungen gemacht, plausibilisiert und dokumentiert werden.

### **5.2 Informatikgestützte Transaktionsüberwachungssysteme**

Neu sollen mit Ausnahme ganz kleiner Institute alle Banken und Effekthändler informatikgestützte Systeme zur Transaktionsüberwachung einsetzen. Diese Systeme sollen helfen, ungewöhnliche Transaktionen zu ermitteln. Letztere sind anschliessend innert angemessener Frist auszuwerten und wenn nötig sind zusätzliche Abklärungen zur Geschäftsbeziehung in die Wege zu leiten.

### **5.3 Regeln über politisch exponierte Personen und Korruptionsbekämpfung**

Die Verordnung führt die Regelung zu Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen der Geldwäschereirichtlinien weiter. Der Entscheid, solche aufzunehmen, weiterzuführen oder abzubrechen soll auf Stufe der obersten Geschäftsleitung erfolgen. Klar untersagt ist jede Annahme von Vermögenswerten, welche aus einem Verbrechen herrühren, wozu Korruption und Missbrauch öffentlicher Gelder gehört, sei es im In- oder Ausland.

#### **5.4 Missbrauch des Finanzsystems durch Terroristen**

Banken oder Effektenhändler dürfen keine Geschäftsbeziehungen mit Personen oder Organisationen unterhalten, von denen sie annehmen müssen, dass sie Verbindungen zu terroristischen Organisation besitzen. Entdecken sie solche Geschäftsbeziehungen sollen sie diese unverzüglich der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) melden.

#### **5.5 Globale Überwachung (auch) von Reputationsrisiken**

Global tätige Banken müssen auch all ihre Risiken global erfassen, begrenzen und überwachen. Dazu gehören Reputationsrisiken aus unsorgfältig abgeklärten Geschäftsbeziehungen. Aus diesem Grunde müssen die grundlegenden Prinzipien der neuen Verordnung auch auf Gruppeneinheiten mit Sitz im Ausland anwendbar sein. Entsprechen die Schweizer Regeln nicht lokalem Recht oder Gebräuchen, könnte Schweizer Bankgruppen dadurch ein Wettbewerbsnachteil entstehen. In diesem Fall wird die EBK im Einzelfall eine Lösung mit den betroffenen Behörden und Instituten finden.

#### **5.6 Plan zur Umsetzung der neuen Verordnung**

Während die Verordnung für gewisse Bestimmungen noch eine Übergangsfrist bis am 20. Juni 2004 vorsieht, verlangt sie von allen betroffenen Banken, Effektenhändler und Fondsleitungen, dass sie der EBK bis am 30. September 2003 einen Zwischenbericht über ihre Umsetzungskonzepte sowie den Stand der Umsetzungsarbeiten vorlegen. Diese Umsetzungskontrolle dient dazu sicherzustellen, dass alle Finanzintermediäre angemessene Massnahmen zur Umsetzung in die Wege leiten. Es obliegt den Revisionsstellen der Finanzintermediäre, die Umsetzung der Verordnung zu überprüfen. Die Überprüfung der Einhaltung der Verordnung ist Bestandteil der ordentlichen Prüfungstätigkeit. Die Revisionsstellen haben im Revisionsbericht zum ersten Mal für das Geschäftsjahr 2004 die Umsetzung durch die Finanzintermediäre darzustellen und im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der Verordnung zu beurteilen.

### **6 Leitlinien der EBK bei ihrer Geldwäschereibekämpfung**

Im Zusammenhang mit ihrer Abacha-Untersuchung hat die EBK im Jahresbericht 2000<sup>17</sup> die Grundsätze zusammengefasst, die ihre Tätigkeit im Rahmen der Geldwäschereibekämpfung leiten.

---

<sup>17</sup> S. 22; verfügbar auf dem Internet unter: <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/bericht/jb00.pdf>.

## **6.1 Einhaltung der Sorgfaltspflichten ist zentral**

Die EBK erachtet die Verletzung der im Geldwäschereigesetz und ihren Geldwäschereirichtlinien (bzw. seit dem 1. Juli 2003 der Geldwäscherei Verordnung) enthaltenen Sorgfaltspflichten nicht als Kavaliersdelikt. Vielmehr ist ihre Einhaltung mit Blick auf den vorne erwähnten Vertrauens- und Rufschutz zentral. Die EBK erachtet die Verletzung von Sorgfaltspflichten klar als aufsichtsrechtlich relevant und ergreift nötigenfalls Zwangsmittel dagegen. Sie überlässt dies nicht den Strafverfolgungsbehörden, welche meist nur verspätet und nicht präventiv, sondern nur repressiv tätig werden können.

## **6.2 Schwerwiegende Pflichtverletzungen werden konsequent aufsichtsrechtlich verfolgt**

Entsprechend verfolgt die EBK konsequent alle schwerwiegenden Pflichtverletzungen, sei es, dass sie (im Regelungsbereich ihrer Geldwäschereiverordnung) selbst ein Verfahren führt, sei es, dass sie eine Anzeige an die zuständigen Verfolgungsorgane der Strafjustiz oder der Sorgfaltspflichtvereinbarung macht. Entsprechend der überlappenden Sanktionsordnung ist auch ein paralleles Vorgehen möglich.

## **6.3 Verantwortliche Manager riskieren Sanktionen**

Verwaltungsräte und Geschäftsleiter von Banken und Effekthändlern müssen nach Banken- und Börsengesetz „Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit“ bieten. Sind Verwaltungsräte und Geschäftsleiter von Banken oder Effekthändlern verantwortlich für schwerwiegende Sorgfaltspflichtverletzungen oder organisatorisches Ungenügen im Bereich der Geldwäschereibekämpfung, riskieren sie eine Verfügung der EBK. Darin wird ihnen für eine gewisse Zeit verboten, ihre Funktion an ihrer bisherigen oder einer ähnlichen Position bei einer andern von der EBK überwachten Gesellschaft auszuüben.

## **6.4 Organisatorische Schwachstellen sind rasch und wirksam zu beheben**

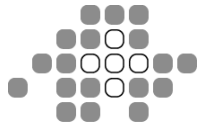
Stellt die EBK organisatorische Schwachstellen fest, ordnet sie notfalls per Verfügung an, diese rasch und wirksam zu beheben. Diese Anordnung kann mit einer Kontrolle durch eine bankengesetzliche Revisionsgesellschaft oder die EBK selbst verbunden werden.

## **6.5 Bewilligungsentzug bei dauernden organisatorischen Schwächen**

Kommt eine Bank einer solchen Anordnung nicht nach oder zeigen sich bei ihr wiederholt oder dauernd schwerwiegende organisatorische Schwachstellen, droht ihr der Bewilligungsentzug.

## **6.6 Internationale Angleichung der Sorgfaltsstandards erforderlich**

Nicht zuletzt zur Wahrung einer internationalen Wettbewerbsgleichheit unterstützt die EBK alle Bemühungen um internationale Harmonisierungen auf dem hohen Niveau der Schweizer Regulierung. Sie setzt sich dafür in internationalen Gremien und in bilateralen Kontakten ein und bringt allfällige Regelungsgefälle auch aktiv zur Sprache.



## **Bekämpfung der Geldwäscherei in der Privatversicherung**

### **1 Aufsichtsbereich des BPV**

Das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) gehört zum Eidg. Finanzdepartement (EFD) und sorgt dafür, dass die privaten Versicherungsgesellschaften ihren Verpflichtungen gegenüber den Versicherten jederzeit nachkommen können.<sup>1</sup>

Zu diesem Zweck überwacht das BPV den Geschäftsbetrieb der privaten Versicherungseinrichtungen, die unter Staatsaufsicht stehen, nämlich der Lebens-, Unfall-, Schaden- und Rückversicherer. Ausgenommen sind staatliche Versicherungen wie AHV, SUVA und Militärversicherung sowie gewisse Pensionskassen und ausländische Rückversicherer. Krankenkassen stehen nur für die Krankenzusatzversicherung unter der Aufsicht des BPV.

Die Bekämpfung der Geldwäscherei spielt auch in der Versicherungsaufsicht eine Rolle. Vom Gesamtprämienvolumen von 51 Mrd. Franken (davon entfallen 34 Mrd. Franken auf Lebensversicherungen) sind etwas mehr als 20 Mrd. Franken relevant bezüglich Aufsicht über die Bekämpfung der Geldwäscherei. Eine zentrale Rolle beim Vollzug des Geldwäschereigesetzes spielen bei der Aufsichtstätigkeit des Amtes die Inspektionen bei den Versicherern. So ist die Bekämpfung der Geldwäscherei ein Prüfpunkt bei jeder Inspektion. Das zuständige Ressort Kapitalanlagen definiert bei der Ausarbeitung des jährlichen Inspektionsplanes die entsprechenden Prüfpunkte.

Ferner wirkt das Amt bei der Gesetzgebung sowie bei der Erarbeitung von Geldwäschereिनormen auf internationaler Ebene mit und erteilt Auskünfte auf entsprechende Anfragen.

---

<sup>1</sup> Vgl. auch die Website des BPV: [www.bpv.admin.ch](http://www.bpv.admin.ch).

## **2 Geldwäschereibekämpfung durch das BPV**

### **2.1 Ziel und Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes in Bezug auf die Versicherer**

Nach dem Geldwäschereigesetz<sup>2</sup> kontrolliert das BPV die Massnahmen der Lebensversicherer zur Verhinderung der Geldwäscherei. Zu den Pflichten der Lebensversicherer gehören namentlich die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten; die Abklärung des Zwecks eines Versicherungsgeschäfts, welches ungewöhnlich erscheint oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass die involvierten Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen; die Aufbewahrung der Unterlagen, welche die vorgenommenen Abklärungen belegen; und ausserdem die Pflicht, für eine genügende Ausbildung des Personals und für Kontrollen zu sorgen.

Wenn ein Lebensversicherer weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass in einer Geschäftsbeziehung Geldwäscherei vorliegt, muss er der zuständigen Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Bundesamt für Polizei eine Meldung erstatten.

### **2.2 Selbstregulierungsprinzip**

Das Geldwäschereigesetz lässt Raum für die Entwicklung einer Selbstregulierung durch die betroffenen Finanzintermediäre. Die Lebensversicherungseinrichtungen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) schuf im Jahre 1998 eine Selbstregulierungsorganisation, die SRO-SVV. Allerdings befreit eine Selbstregulierung die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, d.h. in diesem Fall das BPV, nicht davon, ihren Aufsichtspflichten gegenüber den ihnen unterstellten Finanzintermediären nachzukommen. Gemäss Geldwäschereigesetz liegt also die Aufsicht über die Einhaltung der Pflichten (d.h. die Sorgfaltspflichten und die Pflichten bei Geldwäschereiverdacht) durch die Versicherungseinrichtungen bei dem BPV, unabhängig davon, ob eine Versicherungseinrichtung der SRO-SVV angeschlossen ist oder nicht. Die der SRO-SVV nicht angeschlossenen Versicherungseinrichtungen, die dem Geldwäschereigesetz unterstehen, überwacht das BPV exklusiv und direkt. Diese müssen jährlich anhand eines Fragebogens über die Aktivitäten im Bereich der Geldwäschereibekämpfung Auskunft erteilen. Die Mehrheit der Lebensversicherer, die ihren Sitz in der Schweiz haben, ist bei der SRO-SVV angeschlossen. Nur drei Gesellschaften sind dieser Organisation nicht beigetreten.

---

<sup>2</sup> Art. 12 GwG.



### **2.2.1 Die Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV)**

In einem Reglement präzisierte die SRO-SVV die Pflichten, die im Geldwäschereigesetz definiert sind<sup>3</sup>. Das Reglement verpflichtet die angeschlossenen Gesellschaften zur Schaffung einer gesellschaftsinternen Fachstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Es sieht ein Kontroll- und Sanktionssystem vor. Verletzt zum Beispiel eine Gesellschaft die ihr obliegenden Pflichten, so kann der Vorstand der SRO-SVV Sanktionen beschliessen, die von Verwarnung bis hin zu einer Busse von maximal 1 Mio Franken reichen.

Selbstregulierungsorganisationen der Versicherungsunternehmungen – zurzeit besteht lediglich die bereits erwähnte SRO-SVV – bedürfen der Anerkennung durch das BPV und stehen auch unter dessen Aufsicht. Sie müssen ein Verzeichnis der angeschlossenen Unternehmungen führen. Das BPV ist jährlich über die Tätigkeiten der SRO zu unterrichten. Verstösst diese gegen die massgebenden Vorschriften, kann ihr das BPV im Extremfall die Anerkennung entziehen.

### **2.3 Verordnung des BPV über die Bekämpfung der Geldwäscherei**

Das BPV hat die Pflichten des Geldwäschereigesetzes auf dem Verordnungsweg konkretisiert und festgelegt, wie sie durch die Versicherungseinrichtungen zu erfüllen sind<sup>4</sup>. Die Verordnung des BPV über die Bekämpfung der Geldwäscherei (VGW) trat am 30. August 1999 in Kraft. Sie bildet auch die Grundlage für das Reglement der SRO.

Diese Verordnung verdeutlicht die Pflichten der Versicherungseinrichtungen, setzt die Rahmenbedingungen für die Selbstregulierung im Versicherungsbereich fest, umschreibt die Aufgaben des BPV im Bereiche der Geldwäscherei und zählt die Massnahmen auf, die ihm zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen. Die Verordnung ist auf sämtliche Versicherungseinrichtungen im Sinne des Versicherungsaufsichtsgesetzes<sup>5</sup> anwendbar, die eine Tätigkeit im Bereiche der direkten Lebensversicherung ausüben oder Anteile von Anlagefonds anbieten oder vertreiben. Die Vorschriften sind als Minimalvorschriften ausgestaltet; die SRO können zusätzliche oder strengere Bestimmungen vorsehen.

---

<sup>3</sup> Identifizierung des Vertragspartners, Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, Feststellung der Zahlungsempfänger, Abklärung der Hintergründe und des Zweckes einer Transaktion, Dokumentationspflicht.

<sup>4</sup> Art. 16 GwG.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 23. Juni 1978 betreffend die Aufsicht über die privaten Versicherungseinrichtungen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG).

### **2.3.1 Präzisierung der Pflichten gemäss Kapitel 2 des Geldwäschereigesetzes**

#### **2.3.1.1 Identifizierung des Vertragspartners**

Die Verordnung legt insbesondere den Betrag fest, ab welchem die Identifizierung der Vertragspartei zwingend vorgeschrieben ist, d.h. sie konkretisiert den Begriff des „erheblichen Wertes“. Die Identifizierung muss erfolgen, beim Abschluss eines Einzel-Lebensversicherungsvertrages, wenn die Einmalprämie oder die periodischen Prämien den Betrag von 25'000 Franken pro Vertrag innert fünf Jahren übersteigen. Eine Identifikationspflicht besteht ebenfalls im Falle einer Einzahlung von mehr als 25'000 Franken auf ein Prämienkonto zu Gunsten einer Einzel-Lebensversicherung, sofern noch kein Versicherungsvertrag vorliegt, sowie beim Verkauf von Fondsanteilen<sup>6</sup>.

#### **2.3.1.2 Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten**

Die Versicherungseinrichtung muss vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist, vor allem wenn der Vertragspartner nicht der wirtschaftlich Berechtigte ist oder diesbezüglich Zweifel bestehen, insbesondere wenn der Vertragspartner als bevollmächtigter Stellvertreter eines Dritten handelt.

#### **2.3.1.3 Dokumentationspflicht**

Die Lebensversicherungseinrichtungen müssen über die getätigten Versicherungsabschlüsse und über die Identifizierungen und Abklärungen Belege erstellen. Fachkundige Dritte – insbesondere das BPV – können sich somit jederzeit ein zuverlässiges Urteil darüber bilden, wie die Versicherungseinrichtung den Vorschriften des Geldwäschereigesetzes und der Verordnung nachkommt und die Identität des Versicherungsnehmers überprüft und jene des wirtschaftlich Berechtigten feststellt (Aufbewahrungsfrist mindestens 10 Jahre).

#### **2.3.1.4 Meldepflicht**

Die Meldepflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes. Die Versicherungseinrichtungen sind gehalten, das BPV von Meldungen an MROS in Kenntnis zu setzen

#### **2.3.1.5 Organisatorische Massnahmen**

Jede dem Geldwäschereigesetz unterstellte Versicherungseinrichtung muss ein verantwortliches gesellschaftsinternes Organ ernennen, dem die Überwachung der Vorschriften des Geldwäschereigesetzes und der Verordnung

---

<sup>6</sup> Art. 5 VGW.

des BPV und die genügende Ausbildung des Personals in Bezug auf die Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei obliegt.

### **2.3.2 Absteckung des rechtlichen Rahmens für die SRO der Privatversicherungen**

Die SRO müssen vom BPV anerkannt werden. Sie stehen unter der Aufsicht des BPV und müssen ein Verzeichnis der angeschlossenen Unternehmungen führen. Sie müssen das BPV über die Veränderungen dieser Liste informieren. Das BPV ist jährlich über die Tätigkeiten der SRO zu unterrichten.

### **2.3.3 Konkretisierung der Aufgaben und Massnahmen des BPV zur Bekämpfung der Geldwäscherei**

Das BPV genehmigt die Reglemente der SRO. Es wacht darüber, dass die SRO die Anwendung dieser Reglemente durchsetzen und dass die Versicherungseinrichtungen, die keiner SRO angeschlossen sind, den Pflichten des 2. Kapitels des Geldwäschereigesetzes nachkommen. Ausserdem leitet das BPV Beschlüsse der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) per Rundschreiben an die SRO-SVV und an die direkt unterstellten Lebensversicherungseinrichtungen zur Umsetzung weiter.

Das BPV kann Inspektionen vor Ort vornehmen oder Revisionsstellen mit der Durchführung der Kontrollen beauftragen. Bei Widerhandlungen gegen die Verordnung kann das BPV nebst den Massnahmen, die ihm nach Massgabe der Versicherungsaufsichtsgesetzgebung zur Verfügung stehen auch Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zu-standes gemäss Geldwäschereigesetz<sup>7</sup> ergreifen. Es kann einer Versicherungseinrichtung die Bewilligung entziehen, wenn diese ihre gesetzlichen Pflichten gemäss Geldwäschereigesetz wiederholt oder grob verletzt.

## **2.4 Aktuelle Tätigkeiten – permanente Aufgaben**

Aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich für das BPV eine Reihe von permanenten Aufgaben im Kampf gegen die Geldwäscherei:

- Kontrolle des jährlichen SRO Berichtes;
- Bereinigung der Liste der Mitglieder der SRO-SVV und der Liste der Nichtmitglieder;
- Ausbildungsveranstaltungen (aktiv und passiv);
- Überprüfung der gesellschaftsspezifischen Massnahmen anlässlich von Inspektionen am Sitz der Gesellschaft;
- Laufende Aktualisierung der Gesetzes- und Verordnungsvorschriften;
- Beantwortung von Anfragen von Verbänden, Gesellschaften und Dritten bezüglich der Anwendung von GwG-Vorschriften.

---

<sup>7</sup> Art. 20 GwG.

### 3 Entwicklungen

Zwei Stichworte prägen die neueste Entwicklung: Vermittleraufsicht und Liechtenstein.

Am 9. Mai 2003 hat der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision des Versicherungsaufsichtsrechts verabschiedet<sup>8</sup>. Darin wird vorgesehen, dass sich unabhängige Vermittler (Broker) in ein Register eintragen lassen müssen. Ohne Registereintrag ist ihnen die Geschäftstätigkeit untersagt. Das Register wird vom BPV geführt werden. Im Zusammenhang mit dieser Neuerung wird durch Anpassung des Geldwäschereigesetzes auch vorgeschlagen, die Geldwäschereiaufsicht über die unabhängigen Vermittler neu dem BPV (bisher Kontrollstelle) zu übertragen. Die Vorlage wird zur Zeit im Ständerat beraten.

Schweizer Versicherer, die im Fürstentum Liechtenstein tätig sind, müssen sich auch für das liechtensteinische Geschäft einer Geldwäschereikontrolle unterziehen. Im Gesetz nicht geregelt war bisher die Frage der Zuständigkeit. Die Verordnung des BPV wies bisher die Aufsicht über die Massnahmen im liechtensteinischen Geschäft in die Kompetenz des BPV, allerdings unter Beachtung der liechtensteinischen Grenzwerte zur Identifikation der Kunden. Ab nächstem Jahr gilt diese Regel nur noch für Geschäfte, die von der Schweiz aus auf dem sog. Wege der Dienstleistungsfreiheit abgeschlossen werden. Geschäfte, die von einer liechtensteinischen Niederlassung der Schweizer Unternehmung abgeschlossen werden, unterliegen neu der liechtensteinischen Geldwäschereiaufsicht. Diese Änderung ist teilweise die Folge der Schaffung einer wirksamen Geldwäschereiaufsicht im Fürstentum Liechtenstein und wird im Rahmen des Versicherungsabkommens Schweiz-Liechtenstein vom 19. Dezember 1996<sup>9</sup> vereinbart.

---

<sup>8</sup> BBl vom 10. Juni 2003, S. 3789.

<sup>9</sup> SR 0.961.514.

## **Die Bekämpfung der Geldwäscherei in und durch Casinos**

### **1 Geldwäschereirisiken in den Casinos**

Es bestehen grundsätzlich 3 Ebenen von Risiken, auf welchen Casinos zur Geldwäscherei missbraucht werden können.

#### **1.1 Erste Ebene: Risiko auf Stufe Spieler**

Auf einer ersten Ebene wird das Spielen im Casino als Scheinbegründung für Vermögenszuwachs verwendet. Ein Geldwäscher, der eine ungewöhnlich hohe Summe bei einer Bank in den Finanzkreislauf einschleusen will, kann die Transaktion gegenüber der Bank damit begründen, dass er im Casino gewonnen habe.

Das Casino erfüllt auch die Funktion einer Wechselstube. Originalnoten, die etwa aus dem Lösegeld einer Entführung stammen, können gegen unverdächtige Noten gewechselt werden. Dieses Risiko besteht jedoch bei jedem Unternehmen, welches Geldwechsel als Dienstleistung anbietet.

#### **1.2 Zweite Ebene: Casino mit Finanzdienstleistungen**

Auf einer zweiten Ebene kann ein Casino für Geldwäscher attraktiv sein, wenn es eigentliche Finanzdienstleistungen anbietet, sei es in Form von Depots oder in Form von Konten für die Spieler. Casinos können auch als internationales Transportmedium figurieren, wenn es möglich ist, zum Beispiel in Wien zu spielen, die Gewinne (oder auch andere Werte) auf einem Konto gutschreiben zu lassen, um anschliessend in Zürich weiterzuspielen, dort im Casino das Geld abzuheben oder es nach Las Vegas in ein anderes Casino zu transferieren. So würde ein zusätzliches Parabankennetzwerk geschaffen, über das sich Gelder rasch und über relativ unbekannt Wege verschieben liessen. Es ist auch denkbar, dass das Casino Zahlungen, die es an einen Spieler zu leisten hat, nicht in bar oder mit Namenscheck ausführt, sondern direkt eine Banküberweisung auf das Konto des Spielers leistet. So öffnet sich eine zusätzliche Eintrittspforte für inkriminierte Gelder in den Finanzkreislauf.

### **1.3 Dritte Ebene: Casino als "front company"**

In der dritten Ebene sind Missbräuche von Casinos vor allem durch Instrumentalisierung der Geschäftsleitung oder Angestellter in Schlüsselpositionen denkbar. Es ist im Casino-Milieu geradezu damit zu rechnen, dass Angestellte Korruptionsavancen unterworfen sind. Können sich Geldwäscher die Finanzkanäle des Casinounternehmens zunutze machen, haben sie sich die perfekte "front company" geschaffen. Von ganz entscheidender Bedeutung ist daher die Überprüfung der hinter den Casinobetreibern stehenden Interessen. Bewilligungsnehmer müssen gründlich evaluiert werden können, Beteiligungen müssen offen gelegt werden und es muss Klarheit über die wirtschaftliche Zugehörigkeit des Casinobetriebes herrschen.

## **2 Gesetzgeberische Massnahmen um die Geldwäschereirisiken zu minimieren**

### **2.1 Unterstellung der Casinos unter das Geldwäschereigesetz**

Um besonders den Risiken auf der ersten und teilweise der zweiten Ebene zu begegnen, legt das Spielbankengesetz fest<sup>1</sup>, dass die Casinos in der Schweiz dem Geldwäschereigesetz unterstehen. Den Casinos werden damit die gleichen Sorgfaltspflichten wie den Banken, Versicherungseinrichtungen und weiteren Finanzintermediären auferlegt.

### **2.2 Spezialgesetzliche Vorschriften**

Die hier skizzierten Risiken waren bereits bei den Gesetzgebungsarbeiten zum Spielbankengesetz bekannt. Ebenfalls waren die Regelungen im Geldwäschereigesetz bekannt.

Den spezifischen Geldwäschereirisiken - vor allem der dritten Ebene - hat man mit besonderen Vorschriften im Spielbankengesetz Rechnung getragen.

#### **2.2.1 Konzessionsvoraussetzungen**

Die Konzessionsvoraussetzungen haben unter anderem zum Ziel, die hinter den Casinobetreibern stehenden Interessen und die wirtschaftliche Zugehörigkeit des Casinos zu identifizieren.

---

<sup>1</sup> Art. 34 SBG.

Eine Konzession kann nur an eine Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht erteilt werden, deren Aktienkapital in Namenaktien aufgeteilt ist und deren Verwaltungsratsmitglieder Wohnsitz in der Schweiz haben.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Gesuchstellerin und die wichtigsten Geschäftspartner sowie die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten sowie die Inhaberinnen und Inhaber von Anteilen und die an ihnen wirtschaftlich Berechtigten über genügend Eigenmittel verfügen, einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Zudem müssen die Gesuchstellerin und die Inhaber von Anteilen die rechtmässige Herkunft der zur Verfügung stehenden Geldmittel nachgewiesen haben.

Als wirtschaftlich berechtigte Personen gelten dabei Personen mit einer direkten oder indirekten Beteiligung von mehr als 5% am Kapital sowie Personen oder stimmrechtsverbundene Personengruppen, deren Beteiligung 5% aller Stimmrechte übersteigt. Personen, die eine solche Beteiligung besitzen, müssen unter anderem der Kommission eine Erklärung abgeben, ob sie die Beteiligung für sich oder treuhänderisch für Dritte halten und ob sie für diese Beteiligungen Optionen oder ähnliche Rechte eingeräumt haben.

Damit sollen Transparenz in den Beziehungen geschaffen und mögliche Abhängigkeiten offengelegt und auf ein Minimum reduziert werden.

### **2.2.2 Besteuerung der Casinos**

Die Casinos sind – neben den ordentlichen Unternehmenssteuern – einer Steuer auf dem Bruttospielertrag unterworfen. Der Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den ausbezahlten Spielgewinnen. Dieser Steuerertrag ist als zweckgebundene Einnahme für den Ausgleichsfonds der AHV bestimmt. Der Steuersatz liegt zwischen 40% und 80%. Diese zusätzliche Steuerlast der Casinos verringert die Attraktivität, das Casino in grossem Stil zum Durchschleusen von dreckigem Geld zu verwenden.

### **2.2.3 Weitere Bestimmungen mit einem Bezug zu Geldwäschereirisiken**

Im Weiteren wurde im Spielbankengesetz und in der Verordnung zum Spielbankengesetz geregelt, dass Spielgewinne nur registriert werden dürfen, wenn das Casino die Herkunft der Spieleinsätze und die Tatsache des Spielgewinns überprüfen konnte. Das Casino darf zudem keine Inhaberchecks annehmen oder ausstellen. Stellt das Casino einen Check auf den Namen eines Spielers aus, wird folgender Vermerk angebracht: "Dieses Dokument bestätigt weder Spieleinsätze noch Spielgewinne". Damit wird die Scheinbegründung für dubiosen Vermögenszuwachs erschwert. Zudem darf das Casino weder Darlehen noch Vorschüsse gewähren und Depotguthaben

von Spielern dürfen nicht verzinst werden. Im Casino darf nur mit "hauseigenen" Jetons, d.h. mit Jetons, die das betreffende Casino herausgegeben hat, gespielt werden. Es werden auch keine fremden Jetons in Bargeld gewechselt. Bei der Errichtung eines Gästekontos wird der Einhaltung der Sorgfaltspflichten grösste Aufmerksamkeit geschenkt. Das Geld, welches auf das Gästekonto eines Spielers fliessen soll, kann nur über eine in einem FATF-Land liegende Bank erfolgen. Eine Speisung des Gästekontos durch Bargeld oder durch Dritte ist nicht möglich. Eine allfällige Rückzahlung eines Restsaldos erfolgt nur auf das Konto des Spielers bei der Bankfiliale, aus welchem die Speisung des Gästekontos ursprünglich erfolgte.

### **3 Revision der 40 Empfehlungen der FATF**

Im Rahmen der letzten Überarbeitung der 40 FATF-Empfehlungen (Juni 2003) wurden die Sorgfaltspflicht und die Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei auf die Casinos ausgedehnt. Insbesondere wurde die anwendbare Schwelle für gelegentliche Finanztransaktionen auf USD/EU 3'000 festgelegt. Infolgedessen wird die Verordnung der ESBK zur Bekämpfung der Geldwäscherei (VESBK-BGW) – die gegenwärtig für Kassageschäfte eine Identifikationsschwelle von CHF 15'000 bzw. von CHF 5'000 bei Geschäften in Fremdwährung vorsieht – demnächst an diese Empfehlungen angepasst.

## **4 Allgemeine Tätigkeit der Eidg. Spielbankenkommission (ESBK)**

### **4.1 Die Aufgaben der ESBK**

#### **4.1.1 Einleitung**

Die ESBK mit ihrem zuständigen Sekretariat ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde des Bundes, welche administrativ dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet ist. Sie hat ihre Tätigkeit mit Inkrafttreten des Spielbankengesetzes am 1. April 2000 aufgenommen. Das Spielbankengesetz regelt das Glücksspiel um Geld sowie die Konzessionierung, den Betrieb und die Besteuerung der Spielbanken.

Als das Spielbankengesetz in Kraft getreten ist, gab es in der Schweiz noch kein eigentliches Casino mit Tischspielen wie z.B. Roulette oder Black Jack. Erst das neue Gesetz ermöglichte Konzessionen für das Durchführen des sogenannten "Grand Jeu". Der Schwerpunkt der bisherigen Tätigkeit der ESBK lag daher in der Prüfung und Bewertung der Konzessionsgesuche. Dabei wurde dem Risiko der Instrumentalisierung der Casinos durch



Geldwäscher grösstes Augenmerk geschenkt, indem der gute Ruf, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit und die rechtmässige Herkunft der Gelder genau geprüft wurden. Ende Juni 2002 hat das erste Casino mit einer definitiven Konzession den Betrieb aufgenommen. Ende 2003 werden insgesamt 20 Spielbanken in Betrieb sein. Der Schwerpunkt der Tätigkeit der ESBK wird von nun an aus verschiedenen Aufsichtstätigkeiten bestehen.

#### **4.1.2 Aufgaben**

Der Auftrag der ESBK besteht darin, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Casinos zu überwachen. Dabei bezieht sich der generelle Auftrag insbesondere auf folgende Aspekte:

- Überwachung der Geschäftsführung und des Spielbetriebs der Casinos;
- Einhaltung der Pflichten aus dem Geldwäschereigesetz durch die Casinos;
- Umsetzung des Sicherheitskonzeptes und des Sozialkonzeptes in den Casinos.

Im Rahmen des Sicherheitskonzeptes muss das Casino darlegen, mit welchen Massnahmen sichergestellt wird, dass das Geldwäschereigesetz eingehalten wird. Unter anderem muss das Sicherheitskonzept ebenfalls aufzeigen, wie unerlaubte Handlungen und Vorkommnisse frühzeitig erfasst werden.

Im Weiteren führt das Sekretariat der ESBK die Strafuntersuchungen wegen Widerhandlungen gegen das Spielbankengesetz selbst. Die Kommission ist die urteilende Behörde. Dabei ist das Verwaltungsstrafrechtsgesetz des Bundes massgebend. Die Verfahren richten sich hauptsächlich gegen das illegale Glücksspiel ausserhalb von Casinos.

## **5 Aufsicht im Bereich der Casinos**

### **5.1 Aufsicht durch die ESBK**

Die ESBK übt eine direkte Aufsicht über die Casinos aus und nimmt selbst Kontrollen vor Ort vor. Sie kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Revisionsstelle besondere Aufträge erteilen.

Die Casinos sind verpflichtet, ihre Rechnungslegung jedes Jahr von einem wirtschaftlich und rechtlich unabhängigen Revisionsorgan prüfen zu lassen. Der beauftragte Prüfer erarbeitet im Rahmen dieser Prüfung einen erläuternden Bericht. Das Revisionsorgan stellt den Revisionsbericht der ESBK zu. Im Rahmen dieser Prüfung hat sich die Revisionsstelle auch über die Tauglichkeit der getroffenen Massnahmen des Casinos zur Verhinderung

der Kriminalität allgemein und zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Speziellen zu äussern.

Die ESBK wird parallel dazu im Rahmen ihrer Inspektionen vor Ort die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes und der Vorschriften des Spielbankengesetzes prüfen.

### **5.1.1 Sanktionsmöglichkeiten der ESBK**

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit kann die ESBK von den Casinos, den Unternehmungen der Fabrikation und des Handels mit Spieleinrichtungen wie auch von deren Revisionsstellen die notwendigen Auskünfte und Unterlagen verlangen. Bei Verletzungen des Spielbankengesetzes oder sonstigen Missständen verfügt die Kommission die Massnahmen, die zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes und der Beseitigung der Missstände notwendig sind. Sie kann für die Dauer der Untersuchung vorsorgliche Massnahmen anordnen und insbesondere die Konzession suspendieren. Ein Verfahren kann in schweren Fällen zu einer Einschränkung oder zum Entzug der Konzession führen.

## **5.2 Die ESBK als spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde im Bereich der Geldwäscherei**

Das Geldwäschereigesetz weist den spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden die Aufgabe zu, die Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre, die ihrer Aufsicht unterstehen, zu konkretisieren. Dabei ist auf die Regelung der Sorgfaltspflichten durch eine Selbstregulierung Rücksicht zu nehmen.

Seit 1999 besteht eine vom Schweizer Casino Verband geführte Selbstregulierungsorganisation (SRO SCV). Im Hinblick auf die definitiven Konzessionen für Casinos, wurde das bestehende Regelwerk der SRO komplett überarbeitet. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass das Reglement, die Organisation sowie die Kontroll- und Ausbildungskonzepte dem Standard der von der Kontrollstelle anerkannten Selbstregulierungsorganisationen entspricht. Die SRO stand dabei in ständigem Dialog mit der ESBK. Im Juni 2002 konnte die Kommission ihr Einverständnis mit dem Reglement der SRO SCV erklären, den sie als ein Minimalstandard im Rahmen ihrer direkten Überwachung betrachtet.



## Meldestelle für Geldwäscherei: Organisation, Funktion und Tätigkeit

### 1 Organisation der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)

#### 1.1 Gründung der MROS im Jahr 1998

Hatte das Schweizer Strafrecht bislang lediglich ein Melderecht<sup>1</sup> vorgesehen, so fand mit dem am 1. April 1998 in Kraft getretenen Geldwäschereigesetz eine grundlegende Neuerung Einzug in das schweizerische Gesetz: die Meldepflicht<sup>2</sup>. Während die Bestimmung des Strafgesetzbuches Finanzintermediären das Recht einräumte, einen Verdacht auf Geldwäscherei den Strafverfolgungsbehörden zu melden, sind Finanzintermediäre mit Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes nunmehr bei Strafe dazu *verpflichtet*, bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei der Meldestelle für Geldwäscherei – oder MROS (Money Laundering Reporting Office Switzerland) – Meldung zu erstatten.

Ursprünglich von vier Finanzfachleuten aufgebaut, sah sich die MROS schon bald einer stark zunehmenden Zahl von Meldungen (vgl. Ziff. 6) gegenüber, die Finanzintermediäre aus den verschiedensten Sparten erstatteten. Aus diesem Grund wurde das Team aufgestockt und umfasst zur Zeit acht Personen. Es ist ein fachkompetentes Team, das Fachwissen aus dem Gebiet der Strafverfolgung, des Bank- und des Versicherungswesens in sich vereinigt.

Die MROS ist der Abteilung *Dienste* des Bundesamtes für Polizei, im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, angegliedert, hat aber nicht die Befugnisse einer Strafverfolgungs- oder Polizeibehörde. In dieser Stellung als Verwaltungsbehörde genießt die MROS die vom Gesetzgeber

---

<sup>1</sup> Art. 305<sup>ter</sup> StGB, seit dem 1. August 1994 in Kraft.

<sup>2</sup> Art. 9 GwG.

gewollte Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit, die sie als Kontaktstelle zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden benötigt.

## **1.2 Die drei Schwergewichte des Bundesamtes für Polizei im Kampf gegen die Geldwäscherei**

Seit dem 1. Januar 2002 obliegen dem Bund neue Verantwortungen für die Strafverfolgung von Wirtschaftsverbrechen, organisierter Kriminalität und Geldwäscherei. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, setzt das Bundesamt für Polizei drei Schwergewichte:

- die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS)
- die Bundeskriminalpolizei (Abteilung Geldwäscherei)
- der Dienst für Analyse und Prävention.

Die der Bundeskriminalpolizei angegliederte Abteilung *Geldwäscherei* besteht aus vier Kommissariaten mit insgesamt 35 Personen, die unter der Leitung der Schweizerischen Bundesanwaltschaft in Fällen von Geldwäscherei ermitteln.

In dem bereits vor dem 1. Januar 2002 tätigen Dienst für Analyse und Prävention arbeiten Kriminologen, die Geldwäscherei als solches und die verschiedenen Ausprägungen und Formen im Einzelnen untersuchen. Die so gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Arbeit der im Kampf gegen die Geldwäscherei stehenden Strafverfolgungsbehörden ein.

## **2 Die Bearbeitung einer Meldung innerhalb von fünf Tagen**

### **2.1 Der Meldeweg**

Um der MROS so schnell als möglich eine schriftliche Meldungen erstatten zu können, steht den Finanzintermediären auf der Website des MROS<sup>3</sup> ein Meldeformular zu Verfügung. Anhand der vorgegebenen Fragen und der vom Finanzintermediär gemachten Angaben lässt sich eine Meldung schnell und gründlich prüfen. Ein Nachhaken beim Finanzintermediär wegen unklarer Sachverhalte oder versehentlich nicht mitgelieferter Information lassen sich so vermeiden. Die Meldung wird erst per Fax und dann noch per Post versendet.

Die vom Gesetz für die Prüfung einer Meldung auf fünf Arbeitstage festgesetzte Zeit ist eng bemessen<sup>4</sup>. Ein Finanzintermediär muss ihm

---

<sup>3</sup> [www.admin.ch/bap](http://www.admin.ch/bap).

<sup>4</sup> Art. 10 LBA.

anvertraute Vermögenswerte, die mit der Meldung in Zusammenhang stehen, ab dem Zeitpunkt sperren, an dem der MROS Meldung erstattet worden ist. Erlässt die zuständige Strafverfolgungsbehörde innerhalb von fünf Tagen keine Verfügung auf Vermögensspernung, kann der Finanzintermediär die Konten frei geben.

Die MROS hat somit Interesse daran, dass eine Meldung möglichst schnell – das heisst, in drei bis vier Tagen – behandelt und gegebenenfalls an die Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet wird. Diese führt eine summarische Prüfung durch und entscheidet über eine gerichtliche Vermögenssperre.

Diese ersten Schritte sind entscheidend für den gesamten Verfahrensablauf und sprechen für die Effizienz der von der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Nachdem die MROS eine Meldung erhalten hat, werden unter anderem folgende Datenbanken nach Namen von Personen und Unternehmen abgefragt, die in einer Meldung erwähnt sind:

- VOSTRA Strafregister
- RIPOL Personen-Fahndungssystem
- AUPER Akten zur internationalen Rechtshilfe
- JANUS organisierte Kriminalität.

Auch öffentliche Quellen wie etwa *Reuters* und *Dun & Bradstreet* werden bei der Prüfung einer Meldung hinzugezogen.

Alle bei der MROS eingegangenen Meldungen wie auch Auskunftersuchen von ausländischen Partnerstellen<sup>5</sup> werden in einer von der MROS geführten Datenbank GEWA (Geldwäscherei) verarbeitet. Auch die von den Gerichten auf Bundesebene ergangenen Urteile in Zusammenhang mit Geldwäscherei werden in der GEWA-Datenbank eingegeben.

Wenn sich aus der Prüfung einer Meldung Hinweise darauf ergeben, dass eine Verbindung zum Ausland besteht, kann die MROS als Mitglied der Egmont-Gruppe<sup>6</sup> ausländische Partnerstellen um Auskünfte ersuchen. Eine Verbindung zum Ausland ist zum Beispiel gegeben, wenn im Zuge der Abklärungen Namen nicht schweizerischer Personen oder Unternehmen auftauchen oder sich im Ausland ereignete Geschehnisse vorliegen, die einen Bezug zu Geldwäscherei aufweisen.

---

<sup>5</sup> Vgl. Ziff. 3.

<sup>6</sup> Vgl. Ziff. 3.

## **2.2 Der begründete Verdacht**

Ein zentrales Erfordernis des Geldwäschereigesetzes ist das Vorhandensein eines begründeten Verdachts auf Geldwäscherei<sup>7</sup>, der zu einer Meldung an die MROS verpflichtet und allenfalls zur Eröffnung eines Strafverfahrens führt.

Als begründet gilt ein Verdacht unter Umständen allein schon aufgrund der vom Finanzintermediär gemachten Angaben. Ein Verdacht kann sich aber auch im Verlaufe der von der MROS durchgeführten Prüfung, ihrer eignen Abklärungen und gestützt auf die Ergebnisse der Datenbankabfrage zusätzlich verdichten.

Der Begriff des begründeten Verdachts ist juristisch nicht endgültig definiert und dessen Auslegung bleibt den Strafverfolgungsbehörden vorbehalten. Die MROS beschränkt sich darauf, die erhaltenen Angaben zu prüfen und Hinweise zu sammeln und dann zu entscheiden, ob eine Meldung an die zuständigen Strafbehörden weitergeleitet wird. In Zweifelsfällen werden auch Meldungen weitergeleitet, bei denen die Abklärungen keinen eindeutig begründeten Verdacht zulassen. Es obliegt den Strafverfolgungsbehörden den formalen Beweis dafür anzutreten, dass ein Fall von Geldwäscherei vorliegt.

## **2.3 Archivierung der Meldung**

Erweisen sich die in der Meldung enthaltenen Hinweise als nicht ausreichend verdachtsbegründend und können die von der MROS gemachten Abklärungen den Verdacht nicht erhärten, wird die Meldung in der GEWA-Datenbank verarbeitet, die Meldung jedoch nicht an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet (rund 20% der Meldungen). Auch wenn eine Meldung nicht weiterverfolgt wird, kann sich eine gespeicherte Information später als wertvoll erweisen und ein zu den Akten gelegter Fall neu aufgenommen werden, wenn etwa in Zusammenhang mit einer anderen Meldung oder der Information einer anderen Behörde sich neue Erkenntnisse ergeben.

## **2.4 Weiterleitung einer Meldung an die Strafverfolgungsbehörden**

Seitdem der Bund für die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäscherei und organisierter Kriminalität<sup>8</sup> zuständig ist, leitete die MROS rund 40% aller Meldungen an die Schweizerische Bundesanwaltschaft weiter. Zuvor gingen

---

<sup>7</sup> Art.9 GwG.

<sup>8</sup> Art. 340<sup>bis</sup> StGB, seit dem 1. Januar 2002 in Kraft.

wegen der Gerichtsstandsregel alle Meldungen an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden.

Wie die verschiedenen Kriterien zur Kompetenzzuteilung umgesetzt werden, ist Gegenstand regelmässiger Gespräche zwischen der MROS und der Schweizerischen Bundesanwaltschaft.

Die Strafverfolgungsbehörde, an die die MROS eine Meldung weitergeleitet hat, die sich später aber als nicht zuständig erklärt, ist nichtsdestoweniger dazu verpflichtet, die ersten Beweis sichernden Handlungen wie die Beschlagnahme von Konten vorzunehmen.

### **3 Die MROS: Financial Intelligence Unit (FIU)**

Die Schweiz ist ein bedeutender internationaler Finanzplatz. Es mag daher wenig verwundern, dass Fälle von Geldwäscherei in der Schweiz nur allzu oft internationale Bezüge aufweisen. Ein Grund mehr, dass die MROS als Financial Intelligence Unit (FIU) der Schweiz mit den Partnerstellen im Ausland eng zusammenarbeitet. Der Gesetzgeber hat für diese Zusammenarbeit eine gesetzliche Grundlage<sup>9</sup> geschaffen.

Die nationalen FIU sind in der 82 Mitglieder zählenden Egmont-Gruppe, einer internationalen Arbeitsgruppe, vereinigt. Als nationale FIU vertritt die MROS die Schweiz in der Egmont Gruppe und nimmt an den Plenarsitzungen und an speziellen Arbeitsgruppen teil<sup>10</sup>.

Die Informationen, die über ein geschütztes Verbundnetz ausgetauscht werden, haben ausschliesslich mit Geldwäscherei zu tun. Informationen dürfen nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis jener FIU weitergeleitet werden, von der die Information stammt. Allein im Jahr 2002 konnte MROS über dieses Kontaktnetz Anfragen ausländischer FIU betreffend rund eintausend Personen und Unternehmen beantworten. Auch für die Arbeit der MROS ist dieses Netz von grundlegender Bedeutung. Und mit jedem Staat, der sich dem Kampf gegen die Geldwäscherei verschreibt und eine FIU schafft, wächst dieses Informationsnetz.

## **4 Typologie der Geldwäscherei**

### **4.1 Auf nationaler Ebene**

Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden melden der MROS sämtliche hängigen Verfahren im Zusammenhang mit Geldwäscherei und organisierter

---

<sup>9</sup> Art. 32 GwG.

<sup>10</sup> Z.B. legal working group und die "outreach working group".

Kriminalität und stellen ihr Urteile und Einstellungsbeschlüsse zu<sup>11</sup>. Diese Angaben werden in der GEWA-Datenbank der MROS verarbeitet und erlauben es, ein Gesamtbild der Lage bezüglich der Geldwäscherei in der Schweiz zu erstellen.

Zurzeit bringen die MROS und die kantonalen Strafverfolgungsbehörden diese GEWA-Datenbank auf den neusten Stand, damit laufend aktuelle Zahlen über ergangene Urteile und anhängige Verfahren verfügbar sein werden.

## **4.2 Auf der internationalen Ebene**

Als Mitglied der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) nimmt die Schweiz auch an den alljährlich abgehaltenen Typologie-Workshops teil. Organisiert werden diese Workshops von der Arbeitsgruppe für Typologie. Die MROS, Mitglied der Schweizer Delegation bei der FATF, bringt bei der Erarbeitung und Bestimmung von Typologien eigene Erfahrungen mit und profitiert gleichzeitig von Erkenntnissen der anderen Mitglieder.

## **5 Die MROS und Terrorismus**

Die Meldepflicht erstreckt sich nicht allein auf Vermögenswerte, die aus einem Verbrechen stammen könnten. Vielmehr hat der Gesetzgeber mit der Meldepflicht auch Vermögenswerte im Auge, die in der Verfügungsmacht krimineller oder terroristischer Organisationen<sup>12</sup> liegen.

Zum Zeitpunkt der Ereignisse vom 11. September 2001 in den USA waren in der Schweiz die gesetzlichen Voraussetzungen bereits in Kraft, die den Finanzintermediär verpflichteten, der MROS Meldung zu erstatten über Vermögenswerte, die von Terroristen kontrolliert oder mit denen terroristische Anschläge finanziert werden könnten.

Da die Bundesanwaltschaft in Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September 2001 bereits Ermittlungen eingeleitet hatte, gingen jegliche Meldungen von Finanzintermediären an diese Behörde.

Nachdem im Jahre 2001 95 Meldungen im Zusammenhang mit allfälliger Terrorismusfinanzierung bei der MROS eingingen und 37 Millionen Schweizer Franken blockiert wurden, waren es im Jahre 2002 15 Meldungen mit einer blockierten Summe von 1,6 Millionen Schweizer Franken.

---

<sup>11</sup> Art. 29 Abs. 2 GwG.

<sup>12</sup> Art. 260<sup>ter</sup> Ziff. 1.



## **6 Entwicklung und Tendenzen**

### **6.1 Summe der Meldungen**

In den ersten Jahren, nachdem die MROS ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, nahm die Zahl der Meldungen von einem Jahr auf das andere um rund 5% zu. Seit 2001 hat die Zahl der jährlich eingehenden Meldungen markant zugenommen:

– 1999	303 Meldungen
– 2000	311 Meldungen
– 2001	417 Meldungen (+34%)
– 2002	652 Meldungen (+56%)

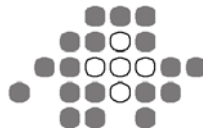
Die Entwicklung bis zum 31. August 2003 lässt auf eine erneute Zunahme der Anzahl Meldungen um rund 50% gegenüber dem Vorjahr schliessen.

### **6.2 Der Banken- und Nichtbankensektor**

Obschon die absolute Zahl der durch Banken erstatteten Meldungen im Jahre 2002 zugenommen hat, überwiegen zum ersten Mal seit Bestehen der MROS die Meldungen aus dem Nichtbankensektor mit einem Anteil von 58 Prozent gegenüber 42 Prozent aus dem Bankensektor.

Diese Entwicklung ist auf eine veränderte und verschärfte Meldepraxis im Bereich der Finanzintermediäre, die Dienstleistungen im internationalen Zahlungsverkehr (Money Transmitter) erbringen, zurückzuführen.

Anders als die im Bankensektor tätigen Finanzintermediäre haben die im Nichtbankensektor tätigen Finanzintermediäre keine zwanzigjährige Erfahrung in der Bekämpfung der Geldwäscherei. Die Zahlen machen aber deutlich, dass sich der Nichtbankensektor die Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei in kurzer Zeit zu Eigen gemacht hat und diese auch umzusetzen weiss.



## Statistische Angaben<sup>1</sup>

Von der Kontrollstelle anerkannte Selbstregulierungsorganisationen (SRO): 12, davon 7 branchengebundene SRO, 3 branchenübergreifende SRO, die SRO Post und die SRO SBB.

Angeschlossene / bewilligte Finanzintermediäre des Nichtbankensektors:

– SRO-Anschlüsse (per 30.08.03):	5884
– Bewilligungen Kontrollstelle:	221
– Bei der Kontrollstelle hängige Bewilligungsgesuche:	96

Ungefähre Aufteilung dieser Finanzintermediäre nach Branchen<sup>2</sup>:

– Vermögensverwaltung:	43%
– Treuhänder:	29%
– Advokatur und Notariat:	20%
– Geldwechsel:	2%
– Geldtransfer:	3%
– Vertriebsträger von Anlagefonds:	7%
– Weitere:	4%

Liquidationen illegal tätiger Finanzintermediäre durch die Kontrollstelle im Jahr 2003: 3

Bei der Kontrollstelle akkreditierte GwG-Revisionsstellen: 97

Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen im Jahr 2003:

– SRO-Revisionen:	7
– Marktaufsichtsrevisionen:	8
– Revisionen direkt unterstellter Finanzintermediäre:	21
– Revisionen im Bewilligungsverfahren :	10

Personalbestand: 25 Vollstellen; alle besetzt.

<sup>1</sup> Falls nichts anderes erwähnt ist, geben die Zahlen den Stand per 30. September 2003 an.

<sup>2</sup> Da ein Finanzintermediär in mehreren Branchen tätig sein kann, ergibt das Total mehr als 100%.



## EBK: statistische Daten

**Anzahl der Finanzintermediäre, die der GwG-Aufsicht der EBK unterstellt sind** (Quelle: EBK-Jahresbericht 2002):

- Banken: 368 (377)
- Effekthändler: 82 (77)
- Fondsleitungen: 48 (47)

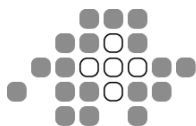
Gesamtwert der **Treuhandanlagen bei Banken in der Schweiz** (Quelle: Die Banken in der Schweiz 2002, herausgegeben durch die Schweizerische Nationalbank, S. 38): CHF 339,4 Milliarden (im Jahr 2001: 407,2 Milliarden).

Gesamtzahl der **Sparkonten bei Banken in der Schweiz** (Quelle: Die Banken in der Schweiz 2002, Tabellen 20.4 und 20.5, Schweizerische Nationalbank): 14,584 Millionen, die einem Gesamtwert von CHF 236 Milliarden entsprechen.

Gesamtzahl der **Anlagekonten von Kunden in der Schweiz** (Quelle: Die Banken in der Schweiz 2002, Tabelle 21.2, Schweizerische Nationalbank): 4,939 Millionen, die einem Gesamtwert von CHF 80 Milliarden entsprechen.

Gesamtzahl der **Mitarbeitenden des Sekretariats der EBK** per 1. September 2003: 134 (per 1. September 2002: 123), davon rund 46 Personen im Bereich der GwG-Aufsicht involviert.

**Personalbestand der Banken in der Schweiz** (Quelle: Die Banken in der Schweiz 2002, Tabelle 52, Schweizerische Nationalbank): 104'527 (im Jahr 2001: 106'871).



## Statistische Angaben aus dem Versicherungsbereich

### Die Kontrolle im Versicherungsbereich

Vom Gesamtprämienvolumen von 51 Mrd. Franken entfallen 34 Mrd. auf Lebensversicherungen. Davon sind etwas mehr als 20 Mrd. Franken relevant in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei.

Im Jahr 2002 betrieben in der Schweiz 26 Gesellschaften das Lebensversicherungsgeschäft (davon 2 mit Sitz im Ausland). In bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei überwacht das Bundesamt für Privatversicherungen 3 Gesellschaften direkt, die restlichen überwacht der Verein Selbstregulierungsorganisation des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SRO-SVV).

### SRO-SVV

#### *Berichterstattung*

Die reglementarische Berichterstattungspflicht der Mitglieder dient dazu, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Mitgliedgesellschaften zu prüfen. Alle Mitgliedgesellschaften sind 2002 ihrer Berichterstattungspflicht nachgekommen.

#### *Statistik*

Im Jahr 2002 erhielten die gesellschaftsinternen Fachstellen 404 (im Vorjahr: 121) Mitteilungen im Sinne von § 9 Abs. 3 des SRO-Reglementes (Mitteilungen von Mitarbeitern der Gesellschaften über Unregelmässigkeiten).

Die Fachstellen sahen sich bei 171 (2001: 64) Fällen mit zweifelhaften Sachverhalten veranlasst, vertiefte Abklärungen im Sinne von Artikel 6 GwG zu treffen. Insgesamt kam es zu 9 (2001: 6) Meldungen an die Meldestelle für Geldwäscherei.

## **Statistische Daten**

Anzahl der Mitarbeiter des Sekretariats der ESBK per Ende 2003	32
Anzahl Spielbanken per 31.12.03	20
Anzahl der "anerkannten" Revisionsstellen	5
Anzahl der "anerkannten" Revisoren	15
Bruttospielertrag 2002 (in Mio. CHF)	297
Spielbankenabgabe 2002 (in Mio. CHF)	122
Anzahl der Mitarbeiter in den Spielbanken per 2003 (ca.)	1'500
Anzahl der GWG-Identifikationen per 2002	1'634
Anzahl Meldungen an MROS per 2002	4

## MROS Statistik 2002 (2001)

<b>Total der eingegangenen Meldungen</b>	652 (417)
<b>Weitergeleitet an Strafverfolgungsbehörden</b>	515 (380)

### Art der Finanzintermediäre:

Banken	271 (255)
Zahlungsverkehr	280 (55)
Treuhänder	42 (33)
Anlageberater, Vermögensverwalter	24 (38)
Versicherungen	9 (6)
Anwälte	12 (9)
Geldwechsellinstitute	1 (2)
Kreditkarteninstitute	1 (7)
Kasinos	4 (8)
Verschiedene	8 (4)

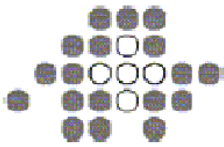
**Gesamtsumme (CHF) der Vermögenswerte, die Gegenstand der Meldungen waren:** 666 Mio. (2,7 Mia.)

### Herkunft der Meldungen:

Zürich	47% (32%)
Genf	19% (32%)
Bern	14% (15%)
Tessin	7% (9%)
Andere Orte	13% (12%)

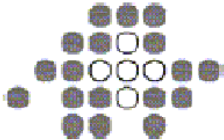
## Weblinks

BIZ	e	<a href="http://www.bis.org">www.bis.org</a>
BPV	d,f,i,e	<a href="http://www.bpv.admin.ch">www.bpv.admin.ch</a>
EBK	d,f,e	<a href="http://www.ebk.admin.ch">www.ebk.admin.ch</a>
eidg. Behörden	d,f,i,e	<a href="http://www.admin.ch">www.admin.ch</a>
ESBK	d,f,i,e	<a href="http://www.esbk.admin.ch">www.esbk.admin.ch</a>
EU	d,f,i,e	<a href="http://www.europa.eu.int">www.europa.eu.int</a>
FATF/GAFI	f,e	<a href="http://www.fatf-gafi.org">www.fatf-gafi.org</a>
IWF	d,f,e	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
Kontrollstelle	d,f,i,e	<a href="http://www.gwg.admin.ch">www.gwg.admin.ch</a>
MROS	d,f,i,e	<a href="http://www.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm">www.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm</a>
SBVg	d,f,e	<a href="http://www.swissbanking.org">www.swissbanking.org</a>
SR	d,f,i	<a href="http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html">www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html</a>



Eidg. Finanzverwaltung EFV  
Adm. fédérale des finances AFF  
Amm. federale delle finanze AFF  
Adm. federala da finanzas AFF

Bundesgasse 3  
3003 Bern  
Tel.: +41 31 322 60 11  
Fax: +41 31 322 61 87  
<http://www.efv.admin.ch>



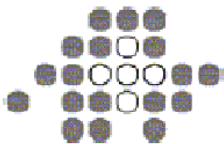
Kontrollstelle GwG  
Autorité de contrôle LBA  
Autorità di controllo LRD

Christoffelgasse 5  
3003 Bern  
Tel.: +41 31 323 39 94  
Fax: +41 31 323 52 61  
<http://www.gwg.admin.ch>



Eidgenössische Bankenkommision EBK  
Commission fédérale des banques CFB  
Commissione federale delle banche CFB  
Swiss Federal Banking Commission SFBC

Schwanengasse 12  
Postfach  
3001 Bern  
Tel.: +41 31 322 69 11  
Fax: +41 31 322 69 26  
<http://www.ebk.admin.ch>



Bundesamt für Privatversicherungen BPV  
Office fédéral des assurances privées OFAP  
Ufficio federale delle assicurazioni private UFAP  
Swiss Federal Office of Private Insurance FOPI

Friedheimweg 14  
3003 Bern  
Tel.: +41 31 322 79 11  
Fax: +41 31 323 71 56  
<http://www.bpv.admin.ch>



Eidgenössische Spielbankenkommission ESBK  
Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ  
Commissione federale delle case da gioco CFCG  
Swiss Federal Gaming Board SFGB

Eigerplatz 1  
3003 Bern  
Tel.: +41 31 323 12 04  
Fax: +41 31 323 12 06  
<http://www.esbk.admin.ch>



fedpol.ch  
Money Laundering Reporting Office  
Switzerland (MROS)

Bundesamt für Polizei  
Nussbaumstrasse 29  
3003 Bern  
Tel.: +41 31 323 40 40  
Fax: +41 31 323 39 39  
<http://www.fedpol.ch>