

EBK-Geldwäschereiverordnung – Umsetzung und Unterstellung von Gruppengesellschaften

Die Finanzintermediäre hatten die Massnahmen und den Zeitplan zur Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung der EBK bis zum 30. September 2003 darzulegen und die Angemessenheit von ihren Prüfgesellschaften prüfen zu lassen. Ziel dieser Überprüfung war es, bei allen Finanzintermediären eine angemessene Umsetzung sicherzustellen und auf allfällige Schwächen bei der Umsetzung rechtzeitig aufmerksam zu werden. Die Auswertung der Fragebögen ergibt ein grundsätzlich positives Bild. Die Banken legen mehrheitlich grossen Wert auf ein gutes Geldwäschereiabwehrdispositiv und tätigten dafür hohe Investitionen. Die Einführung eines informatikgestützten Transaktionsüberwachungssystems und die Einteilung der Geschäftsbeziehungen in Risikokategorien und die Durchführung der allenfalls noch erforderlichen zusätzlichen Abklärungen stellte die grösste Herausforderung dar. Bei einigen wenigen Instituten sind jedoch noch vermehrte Anstrengungen nötig, um eine vollumfängliche Umsetzung der Verordnung sicherzustellen. Bei diesen Finanzintermediären werden Schwerpunktprüfungen für das Jahr 2004 veranlasst.

1. Fragen zur Umsetzung an alle Finanzintermediäre

Durch diese Überprüfung sollte sichergestellt werden, dass alle Finanzintermediäre angemessene Massnahmen ergreifen, um die Verordnung vollumfänglich in der Übergangsfrist bis Ende Juni 2004 umzusetzen. Nicht das Ziel war es hingegen, die Umsetzungskonzepte der Finanzintermediäre einzeln zu würdigen oder die von ihnen verwendeten Systeme, z.B. zur Transaktionsüberwachung, abzunehmen.

Insbesondere müssen die Finanzintermediäre aufgrund der EBK-Geldwäschereiverordnung Kriterien für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken definieren. Diese Geschäftsbeziehungen und Transaktionen sind dann zu kennzeichnen, da hier neu erhöhte Sorgfaltspflichten einzuhalten und deshalb zusätzliche Abklärungen zu treffen sind. Darüber hinaus verlangt die Verordnung die systematische Überwachung der Transaktionen sowie eine globale Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken. Eine Zusammenstellung einiger der Fragen, die sich in der Umsetzung gestellt haben, und deren Beantwortung ist auf der Webseite der EBK einsehbar.

2. Stand der Umsetzung

Im Fragebogen wurden die Finanzintermediäre gebeten, ihren Zeitplan für die Umsetzung der geforderten Massnahmen anzugeben. 90% der Institute gaben an, dass die Umsetzung im Gang sei und fristgerecht, d.h. bis Ende Juni 2004, abgeschlossen werden soll. Als Hinderungsgrund für die rechtzeitige Umsetzung wurden zumeist das noch nicht vorhandene Transaktionsüberwachungssystem, die aufwendige Kundenkategorisierung und die darauf basierenden zusätzlichen Abklärungen,

angesehen. Letzteres insbesondere dann, wenn bestehende Kundendossiers noch vervollständigt werden müssen.

Häufig verfügen die kleineren Finanzintermediäre nicht über das interne Wissen im EDV-Bereich, um ein Transaktionsüberwachungssystem selbst zu entwickeln, und sind auf Dienstleistungen von EDV-Experten angewiesen. Werden EDV-Anpassungen fremd vergeben, kann dies zu zeitlichen Verzögerungen führen. Bei schweizerischen Zweigniederlassungen ausländischer Finanzintermediäre geniessen die globalen Informatiklösungen auf Gruppenebene in der Regel eine privilegierte Stellung. Dies führt dazu, dass die Einführung eines Transaktionsüberwachungssystems in der Schweiz nicht fristgerecht erfolgen kann. Bei Verzögerungen haben die schweizerischen Zweigniederlassungen für angemessene lokale Lösungen zu sorgen. Bei ausländischen Niederlassungen schweizerischer Finanzintermediäre ergeben sich Verzögerungen auch daraus, dass die Niederlassungen über ein anderes Informatiksystem als die schweizerischen Finanzintermediäre verfügen oder dass die Umsetzung nicht von der Schweiz aus durchgeführt wird.

3. Transaktionsüberwachung

Die Finanzintermediäre haben für eine wirksame Transaktionsüberwachung zu sorgen und ein informatikgestütztes System zu betreiben, das hilft, Transaktionen mit erhöhten Risiken zu ermitteln. Finanzintermediäre mit einer geringen Anzahl Vertragsparteien und wirtschaftlich Berechtigten oder Transaktionen können auf ein informatikgestütztes Überwachungssystem verzichten, wenn sie ihre Prüfgesellschaft beauftragen, ihre Transaktionsüberwachung jährlich einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

80% der Finanzintermediäre, die eine Transaktionsüberwachung durchführen, benützen ein informatikgestütztes System oder werden ein solches einführen. Von den Finanzintermediären, die ein informatikgestütztes System einführen, ziehen ca. 85% die Hilfe einer externen Firma bei, während ca. 15% eine interne IT-Lösung gefunden haben. Die restlichen 20% wollen ihre Transaktionen manuell ermitteln oder waren bezüglich der Einführung eines informatikgestützten Systems noch unentschieden.

Die gewählten Transaktionsüberwachungssysteme unterscheiden sich deutlich in ihrer Komplexität. Als Kriterien für die Erkennung von Transaktionen mit erhöhten Risiken verwenden alle Banken Schwellenwerte. Dies genügt grundsätzlich den Anforderungen der Verordnung. Andere Kriterien oder die Verknüpfung mehrerer Kriterien, z. B. Zahlungen an Risikoländer oder von Risikoländern, Art der Transaktionen und Abweichung in Volumina und Frequenzen der Transaktionen, werden hauptsächlich von mittleren und grösseren Banken angewandt. Schliesslich ist die Transaktionsüberwachung nur ein zusätzliches Instrument, das dazu dient, Ungewöhnliches frühzeitig zu erkennen und auf Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko aufmerksam zu werden. Es soll den Compliance-Prozess ergänzen und dient nicht dazu, „real time“-Transaktionen zu überwachen und verdächtige Transaktionen noch vor ihrer Ausführung zu erkennen und zu blockieren.

4. Kundenkategorisierung

Die Finanzintermediäre wurden aufgefordert, eine Analyse ihrer hauptsächlichen Geldwäschereirisiken vorzunehmen und sich zum geplanten Vorgehen bei der Definition der Kriterien für Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Rechts- und Reputationsrisiken zu äussern.

Eine Gesamtbetrachtung bezüglich Geldwäschereirisiken ist schwierig, da diese Risiken aufgrund des Tätigkeitsgebietes jedes einzelnen Instituts zu definieren sind. Die Auswertung erlaubt deshalb nur, allgemeine Tendenzen zu erkennen. Die meisten Finanzintermediäre sind der Ansicht, dass sie ihre Geldwäscherei- oder Reputationsrisiken angemessen kontrollieren, da sie ihre Kundschaft und deren Geschäftsumfeld sehr gut kennen. Insbesondere im Bereich Private Banking wird der persönliche Kontakt zum Kunden als grundlegend betrachtet. Allerdings ist zu beachten, dass auch beim „introduced business“ und bei den Geschäften mit verbundenen Gesellschaften erhöhte Risiken vorliegen können. Erhöhte Geldwäschereirisiken sehen einige Banken bei Kunden, welche keinen Bezug zum Geschäftsgebiet der Bank haben, die Effekthändler (Nicht-Banken) im Zusammenhang mit Kontoeröffnungen durch externe Vermögensverwalter und die Fondsleitungen bei den Vertriebsträgern, die als Beauftragte ersterer tätig sind.

Grundsätzlich sind die Finanzintermediäre von der Kriterienliste der Verordnung ausgegangen. Aufgrund der jeweiligen Geschäftstätigkeit des Finanzintermediärs, wurden einige Kriterien nicht berücksichtigt und/oder andere hinzugefügt: Die Kriterien Sitz oder Wohnsitz der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten oder deren Staatsangehörigkeit sowie die Art und Ort der Geschäftstätigkeit der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten werden durchwegs verwendet. Als Beurteilungshilfen erstellen die Finanzintermediäre häufig Listen der „sensiblen“ Ländern, die i.d.R. auf den Listen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) basieren, sowie Listen von risikoreichen Aktivitäten, wie z.B. Waffenhandel, Kunsthandel und Tätigkeiten, welche korruptionsanfällig sind. In Bezug auf das Kriterium der Höhe der eingebrachten Vermögenswerte wurden unterschiedliche Höchstgrenzen verwendet. Häufig wurden je nach Herkunftsland des Kunden auch verschiedene Limiten vorgesehen. Die Kriterienliste der GwV-EBK wurde u.a. mit den Kriterien „Vertragspartei nicht identisch mit dem wirtschaftlich Berechtigten der Vermögenswerte“, „Benutzung einer komplexen Gruppenstruktur durch den Kunden“ oder „Höhe des Gesamtvermögens des Kunden“ ergänzt.

Die Finanzintermediäre müssen mindestens zwei Kundenkategorien („keine erhöhten Risiken“ - „erhöhte Risiken“, worunter die Kategorie politisch exponierte Personen („PEP“) fällt) unterscheiden, in welche sie ihre Kundschaft einteilen. Einige nehmen weitere Unterteilungen vor (bis acht Risikokategorien). Die Einteilung eines Kunden in eine Kategorie kann aufgrund des Vorliegens eines oder mehrerer Kriterien oder aufgrund der Gewichtung mehrerer Kriterien („Scoring“-Methode) erfolgen.

5. Aufwand der Umsetzung der Regulierung

Die Finanzintermediäre waren aufgefordert, Stellung zu nehmen zum personellen und finanziellen Aufwand. Der Personal- und Kostenaufwand der Institute variiert enorm. Der Aufwand für die Umsetzung der GwV-EBK fällt bei den Privatbanken und bei den Effektenhändlern (Nicht-Banken) im Vergleich zu anderen Finanzintermediären relativ gering aus. Eine abschliessende Bewertung der Antworten der Finanzintermediäre zum finanziellen und personellen Aufwand fällt insofern schwer, als keine Vergleichbarkeit gegeben ist. Die meisten Finanzintermediäre machten keine präzisen Angaben zum Gegenstand der Aufwendungen, und der Umfang und die Kosten der zusätzlichen Abklärungen hängen einerseits von der Art der Kunden und andererseits von den bereits vorhandenen Informationen ab. Auch war der Stand des Geldwäschereidispositivs sowie der Stand der Informatik und der Ausstattung mit Informatik bei jedem Finanzintermediär bei Inkraftsetzung der Verordnung unterschiedlich. Zudem sind die Kosten schwer bezifferbar, wenn computertechnische Neuerungen nicht nur Geldwäschereizwecken, sondern auch anderen Zwecken dienen.

Aufgrund dieses Ergebnisses ist leider festzuhalten, dass die Ermittlung der Kosten für die Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung mittels ein paar einfacher Fragen wenig aussagekräftige Resultate brachte. Solche Kostenerhebungen vor oder nach Einführung einer neuen Regulierung bedingen eine genauere Analyse der Ausgangssituation und eine detaillierte Planung und Überwachung. Sie sind entsprechend aufwendig und verursachen Kosten. Im Rahmen der Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung verzichteten wir deshalb vorderhand auf die weitere Ermittlung der Kosten. Hingegen sehen wir vor, in einem späteren Zeitpunkt die Wirksamkeit der Geldwäschereiregulierung zu evaluieren. Wir sind daran, mit Blick auf andere Regulierungen ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten, welches auch Fragen der Kosten/Nutzenanalyse behandeln wird.

6. Follow-up und Massnahmen bei „Ausreissern“

Die Prüfgesellschaften haben in ihren Revisionsberichten für das Geschäftsjahr 2004 darzustellen, wie die Finanzintermediäre die EBK-Geldwäschereiverordnung umgesetzt haben, und Stellung zu nehmen, ob sie den Anforderungen der Verordnung genügen. Die Berichterstattung im Rahmen der ordentlichen Revision 2004/05 wird Gelegenheit bieten, sich ein klares Urteil über die Umsetzung der Verordnung zu bilden.

Bei den Finanzintermediären, deren Fragebögen offensichtliche Schwächen aufwiesen, wurden im Einzelfall bereits Massnahmen ergriffen, sei es, dass zusätzliche Angaben nachgefordert wurden oder Kontakte mit Prüfgesellschaften stattgefunden haben. Bei 28 Banken wird im weiteren demnächst eine Schwerpunktprüfung für das Jahr 2004 veranlasst.

7. Unterstellung der Gruppengesellschaften

Mit der Geldwäschereiverordnung wird die Geldwäschereiaufsicht über Gruppengesellschaften von EBK-beaufsichtigten Finanzintermediären formalisiert. Aus diesem Grund hatten alle Gruppengesellschaften, die der Aufsicht der EBK unterstellt sein wollen, sowie solche, die in Anwendung des Rundschreibens 98/1 bereits der

Geldwäschereiaufsicht durch die EBK unterstellt sind und auch weiterhin unterstellt sein möchten, bis Ende September 2003 bei der EBK ein entsprechendes Gesuch einzureichen (vgl. Wegleitung für Gesuche zur Unterstellung unter die Geldwäschereiaufsicht der EBK gemäss Art. 2 Abs. 2 GwV-EBK, einsehbar unter <http://www.ebk.ch/d/publik/wegleit/index.htm>).

Die Berichterstattung über die Einhaltung der Geldwäschereibestimmungen durch die Gruppengesellschaften hat grundsätzlich im jährlichen bankengesetzlichen Revisionsbericht der Gruppe bzw. des schon unterstellten Finanzintermediärs zu erfolgen, erstmals per 31.12.2004.

Die Auflistung der der EBK Geldwäschereiaufsicht unterstellten Gruppengesellschaften ist auf der Webseite der EBK einsehbar und wird regelmässig aktualisiert. Per 1. April 2004 unterstanden der EBK 60 Gruppengesellschaften. Es handelt sich dabei mehrheitlich um Vermögensverwaltungsgesellschaften.