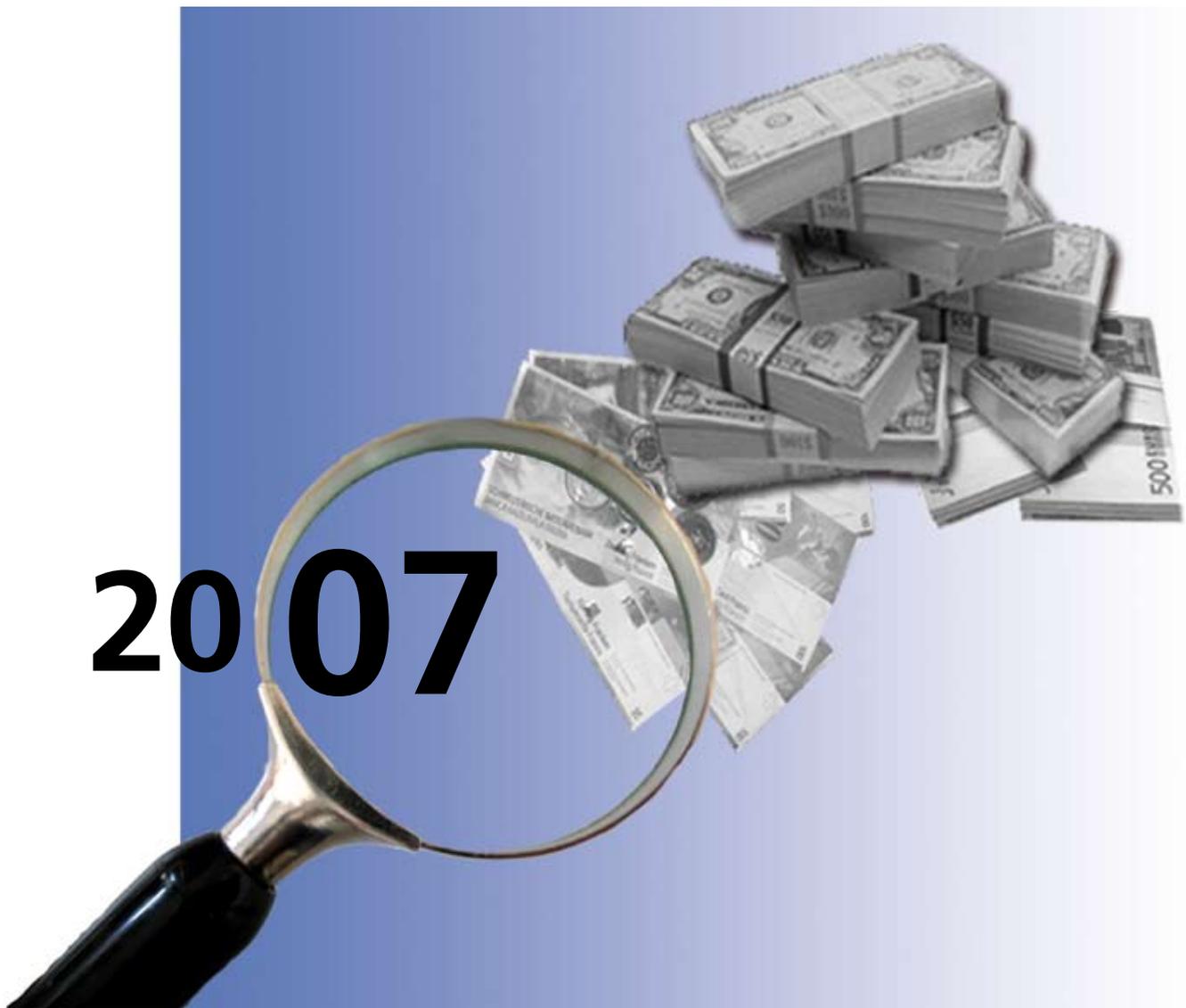


Jahresbericht

Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei



Impressum

Herausgeber Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei, 3003 Bern
E-Mail info@gwg.admin.ch
Website www.gwg.admin.ch

Der Jahresbericht ist auch in Französisch erhältlich

Leiterin Dina Beti
Stv. Leiterin Judith Schmidt
Leiter Marktaufsicht Reinhard Moeri
Leiter DUFI bis 31. Mai 2007 Philippe Fleury
Leiter DUFI ab 1. Juni 2007 Achille Babbi
Leiter SRO Stephan Stadler
Leiter Revision Philippe Jurt

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Zusammenfassung	6
1	Einleitung	9
2	Rechtliche Grundlagen	10
	2.1 Kollektivanlagegesetz und Investmentgesellschaften	10
	2.2 Neue Praxis zum Werttransport	10
	2.3 Hilfspersonen	11
	2.4 Säule 3a/AHV-Ausgleichsfonds	12
	2.5 Aufsichtsabgabe	12
3	Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen SRO	13
	3.1 Meldepflicht und Zeugnisverweigerungsrecht	13
	3.2 Unabhängigkeit der Revisionsstellen	14
	3.3 Koordinationskonferenz	14
4	Direkt unterstellte Finanzintermediäre	15
	4.1 Feststellungen aus den Revisionsberichten	15
	4.2 Massnahmen der Kontrollstelle	15
	4.2.1 Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes	15
	4.2.2 Entzug der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär und Liquidationen	16
	4.3 Ablehnung von Bewilligungsgesuchen	17
5	Marktaufsicht	18
	5.1 Tendenzen	18
	5.2 Statistische Analyse der Marktaufsicht	18
6	Revision	20
	6.1 Berücksichtigung des Riskmanagements bei SRO-Revisionen – Erfahrungen	20
	6.2 Vorgehensweise für SRO-Revisionen für den Eintrag ins Register der RAB	20
	6.3 Mehrjähriger Revisionszyklus für DUF	20
	6.4 Rundschreiben betreffend Einreichung der GwG-Revisionsberichte und erste Erfahrungen	21
7	Koordination mit anderen Behörden	22
	7.1 Behördenkoordination	22
	7.2 Gesetzgebungsvorhaben anderer Bundesbehörden	22
	7.2.1 FINMA	22
	7.2.2 Geldwäschereiverordnung EBK	23
	7.3 Zusammenarbeit mit EBK in konkreten Fällen	23
8	Internationales	24
	8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering FATF	24
	8.2 Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung	24
	8.3 GRECO Länderexamen	25
9	Statistik	26
	9.1 Kontrollstelle	26
	9.1.1 Verfügungen	26
	9.1.2 Strafanzeigen	26
	9.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen	26
	9.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen	26
	9.1.5 Beschwerden	26
	9.2 SRO	26
	9.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre	26
	9.2.2 Sanktionen	26
	9.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich	27

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung	KAG	Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagegesetz; SR 951.31)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen	MENAFATF	Middle East & North Africa Financial Action Task Force
BStP	Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)	MONEYVAL	Expertenausschuss des Europarates für die Bewertung von Massnahmen gegen Geldwäscherei
DUFI	Direkt unterstellte(r) Finanzintermediär(e)	MROS	Meldestelle für Geldwäscherei nach Art. 23 GwG (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
EBK	Eidgenössische Bankenkommission	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
efd	Eidgenössisches Finanzdepartement	RAB	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission	RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz)
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering	SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
FINMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde	SRO	Anerkannte Selbstregulierungsorganisation(en) nach Art. 24 GwG
FINMAG	Entwurf für ein Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz), vgl. Botschaft vom 1. Februar 2006 (BBI 2006 2829)	StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption Mitgliedschaft in der Staatengruppe gegen Korruption	SVIG	Schweizerischer Verband der Investmentgesellschaften
GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz; SR 955.0)	UNO	Organisation der Vereinten Nationen
GwV Kst	Verordnung vom 10. Oktober 2003 der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei über die Pflichten der ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre (Geldwäschereiverordnung Kst; SR 955.16)	VSB	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken

Zusammenfassung

Rechtliche Grundlagen

Mit dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Kollektivanlagegesetz wurde der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes nach Art. 2 Abs. 2 GwG entsprechend angepasst und auf die durch neu dem Kollektivanlagegesetz unterstellten Rechtsformen ausgedehnt. In den Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 3 GwG fallen neu grundsätzlich nur noch kollektive Anlageformen, welche nicht dem Kollektivanlagegesetz unterstellt sind. Die Kontrollstelle hat die Unterstellung von Investmentgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften nach Art. 2 Abs. 3 KAG, welche an einer Schweizer Börse kotiert sind oder ausschliesslich qualifizierte Anleger und Namenaktien haben, bestätigt und bei der Festlegung des weiteren Vorgehens berücksichtigt, dass der SVIG beabsichtigt, in der ersten Jahreshälfte 2008 eine SRO zu gründen.

Die Kontrollstelle hat ihre Praxis zum Werttransport unter Berücksichtigung der Ende 2006 ergangenen Beschwerdeentscheide überarbeitet. Sie stellte dabei fest, dass der physische Werttransport als solcher, sowie die Aufbewahrung von Vermögenswerten, nicht unterstellungspflichtig ist, wenn keine zusätzlichen Leistungen erbracht werden, welche für sich alleine betrachtet als Finanzintermediation bezeichnet werden müssen. Eine Unterstellungspflicht besteht jedoch bei der Aufbewahrung von Effekten als Hauptdienstleistung.

Die Voraussetzungen für den Beizug von Hilfspersonen im Rahmen der Ausübung einer finanzintermediären Tätigkeit hat die Kontrollstelle im November 2007 präzisiert und insbesondere als zentrales Kriterium festgelegt, dass die Hilfsperson nur für einen einzigen bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediär tätig sein darf (sog. Exklusivitätsklausel). Des Weiteren ist erforderlich, dass die an sich unabhängige Hilfsperson relativ stark in die Organisation des Finanzintermediärs eingebunden ist.

Im Jahr 2007 hat die Kontrollstelle zudem geprüft, ob Vorsorgeeinrichtungen der Säule 3a, sowie der AHV-Ausgleichsfonds in den Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes fallen und festgestellt, dass die AHV sowie die anerkannten

Vorsorgeeinrichtungen der Säule 3a für den Anwendungsbereich des Geldwäschereigesetzes unter den Begriff der beruflichen Vorsorge zu subsumieren sind. Da die zusätzliche Voraussetzung von Art. 2 Abs. 4 lit. b GwG, nämlich dass die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von der Steuer befreit sind, ebenfalls erfüllt ist, besteht folglich keine Unterstellung dieser Einrichtungen unter das Geldwäschereigesetz. Davon ausgenommen und somit dem Geldwäschereigesetz unterstellt sind gemäss Praxis des BPV, die dem BPV unterstellten Versicherungsunternehmen, welche Versicherungsprodukte der Säule 3a anbieten.

Die Kontrollstelle hat im Jahr 2007 aufgrund der zu Jahresende noch hängigen Beschwerdeverfahren gegen die Aufsichtsabgabe 2006 die Aufsichtsabgabe 2007 provisorisch erhoben. Die definitive Erhebung wird ergehen, sobald die erwähnten Verfahren rechtskräftig abgeschlossen sind.

Selbstregulierungsorganisationen

In Folge einer Beschwerde einer SRO gegen eine Verfügung der Kontrollstelle, mit der letztere die Genehmigung einer Reglementsbestimmung verweigert hatte, hat sich das Bundesgericht mit Urteil vom 5. April 2007 mit Fragen zur Meldepflicht und zum Zeugnisverweigerungsrecht befasst und entschieden, dass die Meldepflicht auch gilt, wenn dem Finanzintermediär im konkreten Fall ein Zeugnisverweigerungsrecht zustehen würde.

In Folge einer weiteren Beschwerde einer SRO gegen eine Verfügung der Kontrollstelle, mit der letztere die fehlende Unabhängigkeit der Revisionsstelle eines Mitgliedes der SRO festgestellt hatte, hat sich das Bundesverwaltungsgericht mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit befasst und dabei festgestellt, dass neben der tatsächlichen Unabhängigkeit auch die Unabhängigkeit aus Sicht eines Dritten (sog. Independence in appearance) zentral ist.

Im Jahr 2007 lud die Kontrollstelle zum sechsten Mal zur alljährlichen Koordinationskonferenz, an der alle 11 anerkannten SRO teilnahmen. An diesem Anlass wurde den SRO wiederum die

Möglichkeit geboten, in Workshops zu vier verschiedenen aktuellen Themen untereinander und mit Vertretern der Kontrollstelle zu diskutieren.

Direkt unterstellte Finanzintermediäre

Aus den bei der Kontrollstelle im Jahr 2007 eingegangenen GwG-Revisionsberichten kann gefolgert werden, dass die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre die ihnen obliegenden Pflichten nach Geldwäschereigesetz und der Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle grundsätzlich einhalten. Die Bestimmung und Anwendung von Kriterien zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhtem Risiko bereiten den DUFI allerdings noch einzelne Schwierigkeiten. Neben den bekannten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Risikokriterien und der Durchführung von besonderen Abklärungen, stellte die Kontrollstelle zudem teilweise eine ungenügende Dokumentation bei der Identifizierung der Vertragspartei sowie eine Änderung der internen Organisation ohne eine pflichtgemässe Mitteilung an die Kontrollstelle fest.

Auch im Jahr 2007 ergriff die Kontrollstelle bei Verletzungen der Sorgfaltspflichten Massnahmen. So wurde einem Finanzintermediär aufgrund wiederholter Verstösse gegen das Geldwäschereigesetz und die Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle die Bewilligung entzogen. In zwei weiteren Fällen erwog die Kontrollstelle die Entziehung der Bewilligung, da der einzige Verwaltungsrat in ein Strafverfahren im Zusammenhang mit seiner Berufstätigkeit verwickelt war. In diesen Fällen musste die Kontrollstelle jedoch lediglich die Hinfälligkeit der Bewilligung verfügen, da in einem Fall gegen den Finanzintermediär der ordentliche Konkurs eröffnet wurde und im anderen der Finanzintermediär von sich aus seine Tätigkeit einstellte und auf die Bewilligung verzichtete.

Im Jahr 2007 lehnte die Kontrollstelle in vier Fällen ein Gesuch um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär ab. Zwei Finanzintermediäre erfüllten die Bewilligungsvoraussetzungen klar nicht. In zwei weiteren Fällen konnte sich die Kontrollstelle kein ausreichendes Bild von den Finanzintermediären machen, weil sie versäumt hatten, die zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen notwendigen und unverzichtbaren Angaben und Unterlagen

einzureichen. Insbesondere konnte die Kontrollstelle die Einhaltung der den Finanzintermediären obliegenden Sorgfaltspflichten nicht beurteilen.

Marktaufsicht

Wie in den vergangenen Jahren übte die Kontrollstelle auch 2007 eine landesweite und breit gefächerte Marktaufsicht aus und eröffnete insgesamt 317 neue Verfahren zur Abklärung der Unterstellungspflicht. Fokussierte Operationen wurden im Unterwallis (Treuhand/Verögensverwalter) und in Genf (Geldwechsler und Moneytransmitter) durchgeführt.

Tendenziell kann festgestellt werden, dass weniger illegal arbeitende Finanzintermediäre offen auf dem Finanzplatz auftreten. Dies kann als Erfolg der marktpräsenten, sowohl repressiv wie auch präventiv wirkenden Marktaufsichtstätigkeit der Kontrollstelle und der anderen Aufsichtsbehörden gewertet werden. Ebenfalls Wirkung zeigt die wachsamere und bezüglich Geldwäschereibekämpfung sensibilisiertere Haltung der seriösen Kunden im Finanzmarkt.

Revision

Im Jahr 2007 wurde das auf einem risikoorientierten Ansatz basierende, neu erarbeitete Konzept der SRO-Revisionen in die Praxis umgesetzt. Die Ergebnisse dieses neuen Ansatzes fielen durchwegs positiv aus.

Die neue RAB hat mit der Inkraftsetzung des Revisionsaufsichtsgesetzes am 1. September 2007 ihre Tätigkeit aufgenommen. Das Revisionsaufsichtsgesetz verlangt künftig von Personen, welche Revisionsdienstleistungen erbringen, dass sie eine Zulassung als «Revisoren», «Revisionsexperten» sowie «Revisionsunternehmen» oder «staatlich beaufsichtigte Revisionsgesellschaften» erhalten. Spezialgesetzliche Zulassungen können im Register der RAB eingetragen werden. Revisoren, die GwG-Revisionen für eine SRO durchführen und ihre GwG-Zulassung eintragen lassen möchten, müssen dies jedoch über die Kontrollstelle beantragen.

Im Jahr 2007 überarbeitete die Kontrollstelle die Kriterien für die Gewährung des mehrjährigen Revisionszyklus, um vor allem denjenigen Finanzintermediären Rechnung zu tragen, die über kein GwG-Mandat verfügen, jedoch an der Bewilligung festhalten möchten. Des Weiteren wurde auf das Kriterium der Ausübung einer Tätigkeit

von mindestens vier Jahren verzichtet, so dass die Kriterien auf deren zwei reduziert werden konnten.

Im Rundschreiben 2007/1 spezifizierte die Kontrollstelle ihre Regeln in Bezug auf Verfahren im Zusammenhang mit Fristverlängerungsgesuchen für die Einreichung von Revisionsberichten durch die akkreditierten Revisoren. Durch diese Massnahme konnte eine deutliche Reduktion der nicht rechtzeitig eingereichten Berichte festgestellt werden.

Koordination mit anderen Behörden

Auch im Jahr 2007 haben sich die spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden, die Kontrollstelle und die MROS sowie der Dienst für Analyse und Prävention vom Bundesamt für Polizei und die Bundesanwaltschaft zu Koordinationssitzungen getroffen und informierten sich gegenseitig über den Stand verschiedener GwG-Projekte und ihrer Mitarbeit in bestimmten Gremien.

Nachdem die Referendumsfrist für das neue Finanzmarktaufsichtsgesetz per 11. Oktober 2007 unbenützt abgelaufen ist, wurden die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung der FINMA intensiviert.

Im Rahmen der Revision ihrer Geldwäschereiverordnung beauftragte die EBK eine gemischte Arbeitsgruppe, um sich mit den Empfehlungen im

FATF-Evaluationsbericht über das Schweizer Geldwäschereibekämpfungs- und Terrorismusfinanzierungsdispositiv auseinanderzusetzen. Zusätzlich zur Mitarbeit in der Arbeitsgruppe hat die Kontrollstelle im Rahmen der Ämterkonsultation zum Entwurf des neuen Textes Stellung genommen und die Änderungen begrüsst und ausnahmslos gutgeheissen.

Internationales

Als Aufsichtsbehörde des Geldwäschereigesetzes ist die Kontrollstelle in der schweizerischen Delegation bei der FATF vertreten und nimmt regelmässig an den Arbeiten dieses Gremiums teil. Die FATF dehnte 2007 ihre Arbeit auf die Bekämpfung von Finanzierungen im Zusammenhang mit dem Handel mit Massenvernichtungswaffen aus.

Wie auch in den vergangenen Jahren unterstützte die Schweiz die internationalen Bemühungen in Sachen Terrorismusbekämpfung. Im Vergleich zum vorherigen Jahr konnte die Kontrollstelle 2007 eine Abnahme der Zahl der Listen mit Namen von Personen und Organisationen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sein sollen, feststellen.

Im Jahr 2007 wurde die Schweiz im Bereich der Korruptionsbekämpfung einem Länderexamen durch das GRECO unterzogen, dessen Bericht von der Plenarversammlung anfangs 2008 verabschiedet wird.

1 Einleitung

Die Kontrollstelle ist die Aufsichtsbehörde über Finanzintermediäre im Nichtbankensektor, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen, aufbewahren oder helfen, sie anzulegen oder zu übertragen. Zur Ausübung ihrer Tätigkeit müssen diese Finanzintermediäre einer anerkannten SRO angeschlossen sein oder über eine Bewilligung der Kontrollstelle verfügen. Die Aufgabe der Kontrollstelle ist präventiver Art und die Aufsichtstätigkeit beschränkt sich auf die Einhaltung der Pflichten, welche im Geldwäschereigesetz festgehalten sind.

Um einer regelmässigen, umfassenden und transparenten Information über die Tätigkeit der Kontrollstelle gerecht zu werden, wird der vorliegende Jahresbericht veröffentlicht.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Kollektivanlagegesetz und Investmentgesellschaften

Das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Kollektivanlagegesetz schuf neue Rechtsformen und unterstellte weitere seinem Geltungsbereich, so die Investmentgesellschaften mit festem und variablem Kapital, die Kommanditgesellschaften für kollektive Kapitalanlagen und die Vermögensverwalter im Sinne des Kollektivanlagegesetzes. Der Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes nach Art. 2 Abs. 2 GwG wurde entsprechend angepasst und auf diese Rechtsformen ausgedehnt. In ihrer revidierten Geldwäschereiverordnung stellt die EBK klar, dass sie bei allen ihr nach dem Kollektivanlagegesetz unterstellten Rechtsformen für die Geldwäschereiaufsicht alleine und umfassend zuständig ist. Für eine Unterstellung dieser prudentiell überwachten Tätigkeiten unter Art. 2 Abs. 3 GwG bleibt somit kein Platz.

Kollektive Kapitalanlageformen, welche nicht dem Kollektivanlagegesetz unterstellt sind, fallen hingegen grundsätzlich in den Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 3 GwG. Die Mehrzahl der kollektiven Anlageformen, welche dem Kollektivanlagegesetz nicht unterstellt sind, sind gemäss Wortlaut des Geldwäschereigesetzes und bisheriger Praxis der Kontrollstelle auch dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt. Dies gilt insbesondere für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, Sozialversicherungseinrichtungen und Ausgleichskassen, öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Holdinggesellschaften.

In Bezug auf die Investmentgesellschaften in Form von Aktiengesellschaften nach Art. 2 Abs. 3 KAG, welche an einer Schweizer Börse kotiert sind oder ausschliesslich qualifizierte Anleger und Namenaktien haben, hat die Kontrollstelle beschlossen, die Unterstellung unter Art. 2 Abs. 3 GwG zu bestätigen (vgl. Jahresbericht 2003 der Kontrollstelle, Ziff. 2.3.6). Diese Vehikel dienen der kollektiven Kapitalanlage und sind somit Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 3 Bst. e GwG. Von einer Unterstellung unter das Kollektivanlagegesetz wurde bei diesen Investmentgesellschaften verzichtet, denn die Anleger, welche in diese Instrumente investieren brauchen den besonderen Schutz dieses Gesetzes nicht. Es handelt sich

entweder um qualifizierte, d.h. weniger schutzbedürftige Anleger, oder aber um solche, denen die Bestimmungen der Börse bereits genügend Schutz geben. Diese Gründe können jedoch einen Verzicht auf die Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz nicht rechtfertigen, denn dieses Gesetz ist kein Anlegerschutzgesetz.

Eine entsprechende Praxisfestlegung wurde im Herbst 2007 bei den interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben und im Dezember des gleichen Jahres verabschiedet. Die betroffenen Investmentgesellschaften wurden aufgefordert, sich einer SRO anzuschliessen, bei der Kontrollstelle eine Bewilligung zu beantragen oder sich zum Beitritt zur sich in Gründung befindenden SRO SVIG verpflichten.

2.2 Neue Praxis zum Werttransport

Aufgrund zweier Entscheide des Eidgenössischen Finanzdepartements in Beschwerdeverfahren zur Unterstellung des physischen Werttransports hat die Kontrollstelle ihre diesbezügliche Praxis überarbeitet.

Neu ist der physische Werttransport als solches dem Geldwäschereigesetz nicht mehr unterstellt. Es handelt sich hierbei um eine Botentätigkeit, welche sich in ihrer Handlung nicht vom Transport anderer Güter unterscheidet. Falls aber im Zusammenhang oder während des Transports zusätzliche Leistungen erbracht werden, welche für sich alleine betrachtet als Finanzintermediation bezeichnet werden müssen, entsteht eine Unterstellungspflicht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Transporteur das ihm anvertraute Bargeld mittels Einzahlung auf sein eigenes Konto in Buchgeld umwandelt, bevor er es dem Empfänger oder auftragsgemäss einem Dritten in elektronischer Form gutschreiben lässt. Damit erbringt er neben der Beförderung des Geldes zusätzlich eine Dienstleistung für den Zahlungsverkehr.

Handelt der Transporteur jedoch im Auftrag des Gläubigers der Forderung aus dem Basisrechtsgeschäfts, ist die Tätigkeit insgesamt als Inkasso und damit als nicht unterstellungspflichtig zu qualifizieren. Als Beispiel dafür dient das in der Trans-

portbranche verbreitete «Cash on delivery», welches bereits gemäss bisheriger Praxis dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt war.

Nicht als finanzintermediäre Dienstleistung zu qualifizieren ist das Rollen von Münzen, denn hierbei wird das Transportgut nur neu verpackt. Ebenfalls keine Finanzintermediation stellt das Wechseln von Geld in einer Stückelung in eine andere Stückelung derselben Währung dar.

Mit jedem Transport erfolgt automatisch auch die Aufbewahrung des zu transportierenden Guts während der Transportzeit. Grundsätzlich stellt die physische Aufbewahrung von Vermögenswerten daher keine Finanzdienstleistung dar und löst somit auch keine Unterstellungspflicht aus. Anders präsentiert sich die Lage allerdings, wenn es sich beim aufbewahrten Gut um Effekten handelt. Diese Dienstleistung ist ausdrücklich dem Gesetz unterstellt. Zielt der Wille der Parteien auf die Aufbewahrung der Effekten ab, muss diese als Hauptdienstleistung betrachtet werden, weshalb eine Unterstellungspflicht entsteht. Erfolgt die Aufbewahrung der Effekten jedoch nur als notwendige Nebendienstleistung während des Transports, ist sie nicht als eigenständige Dienstleistung zu betrachten und löst dementsprechend keine Unterstellungspflicht aus.

2.3 Hilfspersonen

Gemäss einem Grundsatzentscheid der Kontrollstelle aus dem Jahr 2003 kann ein Finanzintermediär unter bestimmten Voraussetzungen für die Ausübung seiner finanzintermediären Tätigkeit eine Hilfsperson beziehen, ohne dass diese selber über eine Bewilligung oder einen SRO-Anschluss verfügen muss. Diese Voraussetzungen hat die Kontrollstelle mit einer Publikation vom 9. November 2007 weiter präzisiert.

Das Geldwäschereigesetz enthält keine Regelung über den Kreis der Personen, die von einem SRO-Anschluss oder von der Bewilligung der Kontrollstelle erfasst werden. So äussert sich das Gesetz insbesondere nicht darüber, inwieweit der Beizug von Hilfspersonen zur Ausübung von unterstellungspflichtigen finanzintermediären Tätigkeiten zulässig ist. In der Praxis ist es unumstritten, dass die Arbeitnehmer eines Bewilligungsträgers oder eines SRO-Mitgliedes für ihre im Rahmen der Arbeitsleistung für den Arbeitgeber ausgeübten finanzintermediären Tätigkeiten durch die

Bewilligung oder den SRO-Anschluss des Arbeitgebers gedeckt sind. Im Lichte des vom Geldwäschereigesetz verfolgten Zweckes rechtfertigt es sich nicht, den Kreis der Personen, durch die der Finanzintermediär seine unterstellungspflichtige Tätigkeit ausüben lässt und die dabei von seinem SRO-Anschluss oder seiner Bewilligung gedeckt sind, auf die Arbeitnehmer zu beschränken. Massgebend für die Sicherstellung der Einhaltung der im Geldwäschereigesetz statuierten Sorgfaltspflichten ist daher weniger die juristische Qualifizierung des Verhältnisses zwischen dem Finanzintermediär und seiner Hilfsperson, sondern vielmehr der Grad der Integration der Letzteren in die interne Organisation des Ersteren. Die Sicherstellung einer ordnungsgemässen Umsetzung der GwG-Pflichten erfordert, dass eine an sich unabhängige Hilfsperson relativ stark in die Organisation des Finanzintermediärs eingebunden ist. Dabei müssen folgende kumulativen Voraussetzungen erfüllt sein und in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem Finanzintermediär und seiner Hilfsperson eingehend geregelt werden:

- Die Hilfsperson darf nur für einen einzigen bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediär tätig sein (Exklusivitätsklausel).
- Sie muss vom bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediär sorgfältig ausgewählt werden und untersteht dessen Weisungen und Kontrolle.
- Gegenpartei des Endkunden ist stets der bewilligte oder angeschlossene Finanzintermediär und nicht dessen Hilfsperson. Die Hilfsperson muss somit immer im Namen und auf Rechnung des bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediären handeln. Auch hat die Honorierung der Hilfsperson durch den bewilligten oder angeschlossenen Finanzintermediär und nicht durch den Endkunden zu erfolgen.
- Der bewilligte oder angeschlossene Finanzintermediär muss die Hilfsperson in seine organisatorischen Massnahmen gemäss Art. 8 GwG einbeziehen (interne Richtlinien, interne Kontrollen etc.). Der bewilligte oder angeschlossene Finanzintermediär muss namentlich eine Aus- und laufende Weiterbildung der Hilfsperson sicherstellen, die auf die konkrete Tätigkeit und die für ihn wesentlichen Aspekte der Geldwäschereibekämpfung ausgerichtet ist.
- Die Hilfsperson darf zur Ausübung ihrer Tätigkeit keinen Dritten beziehen.

Werden diese Voraussetzungen vollumfänglich erfüllt, wird eine Hilfsperson als integraler Bestandteil des Finanzintermediärs betrachtet. Folglich ist die Tätigkeit der Hilfsperson von der Bewilligung oder vom SRO-Anschluss des Finanzintermediärs gedeckt. Gegenüber der Kontrollstelle oder den SRO ist der bewilligte oder angeschlossene Finanzintermediär persönlich für die Umsetzung der Pflichten gemäss Art. 3 ff. GwG innerhalb seines Unternehmens verantwortlich.

2.4 Säule 3a / AHV-Ausgleichsfonds

Steuerbefreite Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind vom Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes ausgenommen. Ebenfalls vom Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes ausgenommen sind Personen, welche ihre Dienstleistungen ausschliesslich gegenüber solchen steuerbefreiten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge erbringen. Aufgrund einer konkreten Unterstellungsanfrage einer Vorsorgeanstalt einer Bank hatte die Kontrollstelle zu beurteilen, ob eine solche Vorsorgeeinrichtung der Säule 3a vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen ist. Eine weitere Unterstellungsfrage hatte die Abklärung zum Gegenstand, ob die Verwaltung eines Teils des AHV-Ausgleichsfonds durch einen externen Vermögensverwalter unter den Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 4 lit. c GwG fällt.

Die Literatur und auch die Botschaft zum Geldwäschereigesetz sprechen im Zusammenhang mit dem Begriff der beruflichen Vorsorge einzig von der Vorsorge nach dem Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge. Der Begriff der beruflichen Vorsorge meint also grundsätzlich die 2. Säule, also die Vorsorge über Pensionskassen. Bei genauerer Betrachtung des Konzeptes, des Inhaltes und der verfolgten Ziele des Schweizerischen Vorsorgesystems lassen sich jedoch im Sinne einer zweckmässigen Auslegung die AHV und die anerkannten Vorsorgeeinrichtungen der Säule 3a als Teil der beruflichen Vorsorge gemäss Geldwäschereigesetz qualifizieren. Der Begriff der beruflichen Vorsorge umfasst im Sinne des Geldwäschereigesetzes nach Auffassung der Kontrollstelle das gesamte Dreisäulensystem der Schweizerischen Altersvorsorge und meint die umfassende Altersvorsorge und Sicherstellung des Einkommens nach der Zeit der Pensionierung.

Die zusätzliche Voraussetzung gemäss Art. 2 Abs. 4 lit. b GwG, dass die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge von der Steuer befreit sind, werden sowohl von der AHV bzw. dem AHV-Ausgleichsfonds als auch von den Vorsorgeeinrichtungen der Säule 3a erfüllt. Diese Institutionen sind folglich dem Geldwäschereigesetz nicht unterstellt, mit Ausnahme der Versicherungsunternehmen, welche Versicherungsprodukte der Säule 3a anbieten, denn diese unterstehen der Aufsicht des BPV, welches die Ansicht vertritt, dass diese Produkte denjenigen der freien Selbstvorsorge gleichgestellt sind.

2.5 Aufsichtsabgabe

Gegen die Aufsichtsabgabe des Jahres 2006 haben zehn der elf anerkannten SRO Beschwerde erhoben. Mitte November 2007 erfolgten die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts, wogegen die Kontrollstelle sowie einige SRO beim Bundesgericht Beschwerde eingereicht haben. Der rechtskräftige Abschluss dieser Beschwerdeverfahren gegen die Aufsichtsabgabe 2006 wird erst im Laufe des Jahres 2008 zu erwarten sein.

Dennoch hatte die Kontrollstelle auch im Jahre 2007 eine Aufsichtsabgabe zu erheben. Ein Einfluss des Urteils des Bundesgerichts auf die Berechnung der Aufsichtsabgabe konnte jedoch nicht ausgeschlossen werden, so dass die aufgrund der geltenden Gebührenverordnung errechneten Beträge für die Aufsichtsabgabe 2007 im Einzelfall nach unten oder oben korrigiert werden müssten. Aus diesem Grund hat die Kontrollstelle die Aufsichtsabgabe 2007 bis zum rechtskräftigen Abschluss der Beschwerdeverfahren gegen die Aufsichtsabgabe 2006 ausnahmsweise provisorisch erhoben. Gegen die provisorische Erhebung konnte kein Rechtsmittel ergriffen werden. Sobald die Beschwerdeverfahren gegen die Aufsichtsabgabe 2006 rechtskräftig entschieden sind, werden die provisorisch erhobenen Beträge im Licht des Bundesgerichtsentscheides überprüft und erst dann wird die definitive Aufsichtsabgabe für das Jahr 2007 verfügt. Ziel dieses aussergewöhnlichen Vorgehens seitens der Kontrollstelle war es, unnötige Aufwendungen für alle Betroffenen zu vermeiden.

3 Beziehungen zu den Selbstregulierungsorganisationen SRO

3.1 Meldepflicht und Zeugnisverweigerungsrecht

Anlässlich des Genehmigungsverfahrens einer Reglementsänderung von einer SRO verweigerte die Kontrollstelle die Genehmigung einer Bestimmung, welche eine Ausnahme von der Meldepflicht vorsah, falls dem Finanzintermediär ein Zeugnisverweigerungsrecht nach Art. 75 Bst. a BStP zusteht (vgl. Jahresbericht 2005 der Kontrollstelle, Ziff. 3.1.2).

Die SRO hat die Verfügung der Kontrollstelle beim Eidgenössischen Finanzdepartement angefochten, mit der Begründung es liege eine Gesetzeslücke vor. Gemäss den Ausführungen des Eidgenössischen Finanzdepartements rechtfertigt sich jedoch die Annahme einer verdeckten Lücke nur, wenn das Fehlen einer Ausnahme von der Meldepflicht aufgrund des Zeugnisverweigerungsrechts als sachlich unhaltbar und schlicht nicht zu rechtfertigen qualifiziert werden müsste. Dies trifft vorliegend nicht zu, «umso weniger, als die Art und Weise der Lückenfüllung nicht auf der Hand liegen würde. Selbst wenn eine Lücke anzunehmen wäre, so wäre sie durch den Gesetzgeber und nicht durch Richterrecht auf Stufe eines SRO-Reglements zu füllen».

Die SRO beharrte jedoch auf ihrer Position und focht den Entscheid des Eidgenössischen Finanzdepartements beim Bundesgericht an. Mit Urteil vom 5. April 2007 hat das Bundesgericht die Beschwerde abgewiesen. In seiner Begründung befasst sich das Bundesgericht einerseits mit der Meldepflicht, andererseits mit dem Zeugnisverweigerungsrecht. Es hält fest, dass der Meldepflicht des Finanzintermediärs bei der Bekämpfung der Geldwäscherei eine zentrale Funktion zukommt. Sie bezweckt die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs und die Einziehung deliktisch erworbener Vermögenswerte. Die Meldung des Finanzintermediärs hat den Charakter einer Strafanzeige. Das Zeugnisverweigerungsrecht dient anerkanntermassen hauptsächlich dazu, dem Zeugen den Konflikt zwischen der Wahrheitspflicht und der familiären Loyalität zu

ersparen und damit fragwürdige Zeugenaussagen zu vermeiden. Im Bund und in gewissen Kantonen hat der Gesetzgeber entschieden, die Personen, welche aus familiären Gründen zur Zeugnisverweigerung berechtigt sind, auch von der Pflicht zur Anzeige von Straftaten zu befreien. Obwohl in der künftigen eidgenössischen Strafprozessordnung die Pflicht von Behörden und Beamten zur Erstattung einer Strafanzeige entfallen soll, falls diesen ein Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrecht aufgrund persönlicher Beziehungen zusteht, existiert eine solche Einschränkung der Anzeigepflicht nicht in allen Gebieten. So erscheint eine Ausdehnung des Zeugnisverweigerungsrechts auf den Bereich der Anzeige- oder Meldepflicht ebenfalls nicht zwingend.

Diesen Schluss unterstreicht das Bundesgericht, indem es die Funktion der Meldepflicht mit derjenigen der Zeugnispflicht vergleicht und erhebliche Unterschiede feststellt. So trifft die Zeugnispflicht grundsätzlich jedermann. Die Zeugenaussage einer Person, welche auf ihre familiären Beziehungen Rücksicht nimmt, ist für die Wahrheitsfindung jedoch nur von beschränktem Wert. Aus diesem Grund stehen der Schaffung eines Zeugnisverweigerungsrechts keine gewichtigen öffentlichen Interessen entgegen. Im Gegensatz dazu gilt die Meldepflicht nach Geldwäschereigesetz nur für berufsmässig tätige Finanzintermediäre und erschöpft sich in der Mitteilung eines verdächtigen Sachverhalts. Sie führt nicht in jedem Fall zu einem Strafverfahren. Weil aber die Meldepflicht der Bekämpfung der Geldwäscherei dient, besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse an ihrer uneingeschränkten Durchsetzung. Deshalb müsste eine Ausnahme von der Meldepflicht im Gesetz ausdrücklich erwähnt sein.

Des Weiteren bestätigt das Bundesgericht die Meinung des Eidgenössischen Finanzdepartements und hält fest, dass keine zwingenden Gründe bestehen, Personen von der Meldepflicht auszunehmen, denen ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Wer sich gelegentlich um die

finanziellen Belangen eines Verwandten kümmert, untersteht dem Geldwäschereigesetz, und somit auch der Meldepflicht wegen fehlender Berufsmässigkeit, ohnehin nicht. Wenn aber Personen haupt- oder nebenberuflich Vermögenswerte von ihnen nahe stehenden Personen verwalten, ist es auch nicht sinnwidrig, sie einer Meldepflicht zu unterstellen.

3.2 Unabhängigkeit der Revisionsstellen

Im Rahmen der Revision einer SRO hat die Kontrollstelle beanstandet, dass die Revisionsstelle eines Mitgliedes der SRO die Voraussetzungen für die Unabhängigkeit als Aufsichtsperson nicht erfüllt hat und in einem Entscheid die Verletzung von Art. 24 Abs. 1 Bst. c GwG durch die SRO festgestellt sowie diese angehalten, die Prüfberichte dieser Revisionsstelle über den der SRO angeschlossenen Finanzintermediär nicht anzunehmen. In diesem Fall wurde die fehlende Unabhängigkeit aufgrund einer nach Auffassung der Kontrollstelle massgeblichen indirekten finanziellen Beteiligung der Revisionsgesellschaft am geprüften Finanzintermediär festgestellt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde der SRO gegen den Entscheid der Kontrollstelle, mit Ausnahme des Zeitraumes der Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes, in allen Punkten abgewiesen. Die Beschwerdeinstanz hat betont, dass der Grundsatz der Unabhängigkeit ein zentrales Kriterium bei einer Revision darstellt. Das Kriterium der Unabhängigkeit ist so auszulegen, dass neben der tatsächlichen Unabhängigkeit auch die sog. Independence in appearance, bzw. die Unabhängigkeit aus Sicht eines Dritten, zu beachten ist. Dabei ist es nicht genügend, dass die Revisoren tatsächlich in der Lage sind, gegenüber den zu prüfenden Gesellschaften frei und unbeeinflusst handeln zu können. Bereits durch die Schaffung von Fakten und Umständen, die einen Dritten dazu veranlassen können, die Objektivität der Prüfgesellschaft in Zweifel zu ziehen, wird dem Grundsatz der Unabhängigkeit widersprochen. Gemäss der

Beschwerdeinstanz können solche Umstände beispielsweise in einer finanziellen Verbindung zwischen der Prüfgesellschaft und der geprüften Gesellschaft oder einer ihr nahe stehenden Gesellschaft liegen.

3.3 Koordinationskonferenz

Am 19. November 2007 lud die Kontrollstelle bereits zum sechsten Mal zur alljährlichen Koordinationskonferenz, an der alle elf anerkannten SRO teilnahmen. Am Vormittag fanden parallel vier Workshops zu unterschiedlichen Themen statt. Auf grosses Interesse stiess der erste Workshop über die Auswirkungen des Revisionsaufsichtsgesetzes und der Ausführungsbestimmungen auf die Befähigung der GwG-Revisoren. Dem voraus ging ein Informationsschreiben an alle SRO über die Registrierung spezialgesetzlicher Zulassungen bei der Revisionsaufsichtsbehörde. Der zweite Workshop griff das Thema der Aufsicht über die SRO unter der FINMA auf. Die SRO-Delegierten nutzten diese Gelegenheit, um ihre Erwartungen einzubringen. Der dritte Workshop widmete sich der Beeinflussung der Gewährspflicht durch die Verletzung der Berufs- und Standesregeln, ein Thema, das nicht nur für die den Branchenverbänden angehörenden SRO von Interesse war. Im vierten Workshop setzten sich die Teilnehmenden mit der Corporate Governance bei den SRO auseinander, tauschten ihre Erfahrungen aus und hielten einige grundlegende Erkenntnisse fest. Am Nachmittag präsentierten die Workshopleiter die Ergebnisse aus den vier Workshops dem Plenum. Im Anschluss daran hielt Muriel Barrelet, Mitarbeiterin im Bundesamt für Justiz und Mitglied der Schweizer Delegation der Working Group on Bribery der OECD sowie des GRECO ein Referat über die Korruptionsbekämpfung in der Schweiz. Den Abschluss der Veranstaltung bildete das Schlusswort von Peter Siegenthaler, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, in dem die gute Zusammenarbeit mit den SRO hervorgehoben wurde.

4 Direkt unterstellte Finanzintermediäre

4.1 Feststellungen aus den Revisionsberichten

Die von der Kontrollstelle im Jahr 2007 überprüften GwG-Revisionsberichte machten allgemein deutlich, dass die der Kontrollstelle direkt unterstellten Finanzintermediäre die ihnen obliegenden Pflichten nach Geldwäschereigesetz und der Geldwäschereiverordnung der Kontrollstelle zur Zufriedenheit einhalten.

Folgende Mängel mussten bei der Prüfung der Revisionsberichte im 2007 allerdings festgestellt werden:

Verschiedene Finanzintermediäre legten Risikokriterien fest, die nicht den Anforderungen der Geldwäschereibestimmungen entsprachen oder nicht an die Geschäftstätigkeit des Finanzintermediärs angepasst waren. Die Kontrollstelle stellte wiederholt fest, dass die Kriterien zur Erkennung von Geschäftsbeziehungen und/oder Transaktionen mit erhöhtem Risiko nicht zweckmässig waren. In anderen Fällen musste die Kontrollstelle die Finanzintermediäre darauf aufmerksam machen, dass ihre Kriterien, obschon an die Geschäftstätigkeit angepasst, in Bezug auf die Betriebsgrösse nicht anwendbar oder die Kriterien in zu allgemeiner Weise formuliert waren. Ausserdem kam vor, dass einzelne Finanzintermediäre zwar Risikokriterien festlegten, es jedoch unterliessen, ihre Geschäftsbeziehungen und Transaktionen in die jeweilige Risikokategorie einzuteilen.

In einzelnen Fällen stellte die Kontrollstelle fest, dass Finanzintermediäre die besonderen Abklärungen nicht vorgenommen haben, obschon die vorliegende Transaktion oder die vorliegende Geschäftsbeziehung ein erhöhtes Risiko aufwies. In mehreren Fällen wurden die besonderen Abklärungen zwar durchgeführt, die Ergebnisse der Abklärungen jedoch nicht schriftlich festgehalten.

In diversen Revisionsberichten wurde festgehalten, dass die von den Finanzintermediären verwendeten Dokumente nicht den Formvorschriften entsprachen. Bei den in den Dossiers gefundenen Dokumenten handelte es sich entweder um einfache Kopien zur Identifikation der Vertragspartei oder um nicht datierte oder unterschriebene Kopien der Identifikationsdokumente. Diese Praxis widerspricht den Vorgaben der Kontrollstelle, welche vorsehen, dass die Kopie zur Identifikation der Vertragspartei echtheitsbestätigt oder vom Finanzintermediär datiert und unterschrieben sein muss.

Ausserdem wurde festgestellt, dass verschiedene Finanzintermediäre entgegen dem Gesetz, welches bestimmt, dass die Erklärung zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von der Vertragspartei unterzeichnet werden muss, die Erklärung zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person selber unterzeichnet hatten.

Schliesslich stellte die Kontrollstelle bei der Prüfung diverser Revisionsberichte fest, dass die interne Organisation der Finanzintermediäre geändert hatte, ohne dass diese Änderungen der Kontrollstelle pflichtgemäss gemeldet wurden.

4.2 Massnahmen der Kontrollstelle

4.2.1 Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes

Im Jahr 2007 musste die Kontrollstelle wegen schweren Verletzungen der Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz lediglich in Einzelfällen Massnahmen ergreifen oder die Bewilligung entziehen (vgl. hierzu Ziffer 4.2.2). Bei weniger gravierenden materiellen oder formellen Verletzungen der Sorgfaltspflichten hat die Kontrollstelle, wie in den vorangegangenen Jahren, zuvor den betroffenen Finanzintermediären einen sog. Folgebrief, mit der Aufforderung, die festgestellten Mängel innert einer bestimmten Frist zu beheben, zugestellt. Im Jahr 2007 stellte die Kontrollstelle 69 Folgebriefe zu.

4.2.2 Entzug der Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als Finanzintermediär und Liquidationen

Anlässlich der GwG-Revision stellte die Kontrollstelle bei einem Finanzintermediär, der Geldtransfergeschäfte tätigte, schwerwiegende Verletzungen der Sorgfaltspflichten fest. Es wurde unter anderem festgestellt, dass die Bestimmungen zum Beizug Dritter bei der Erfüllung der Sorgfaltspflichten nicht eingehalten wurden, die GwG-Kenntnisse der mit der Verwaltung und der Geschäftsführung betrauten Person nach wie vor mangelhaft waren, die Identifizierung der Vertragspartei und die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person wiederum nicht oder nur teilweise vorgenommen wurden, die besonderen Abklärungen bei Transaktionen über 5000 CHF nicht vorgenommen wurden und die Dokumentation der Transaktionen durch einen sachkundigen Dritten nur schwer nachvollzogen werden konnte. Nachdem bereits im Jahr 2005 gegenüber dem betroffenen Finanzintermediär Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes getroffen wurden und diese den beabsichtigten Erfolg, wie an der Revision festzustellen war, nicht erzielen konnten, sah sich die Kontrollstelle veranlasst, die Bewilligung zu entziehen und die Liquidation der Gesellschaft anzuordnen. Die Kosten des Verfahrens und der Liquidation wurden dem betroffenen Finanzintermediär auferlegt. Die Verfügung wurde nicht angefochten und das Liquidationsverfahren ist im Gange.

In drei weiteren Fällen, bei welchen schwere Verletzungen des Geldwäschereigesetzes vorlagen, zog die Kontrollstelle ebenfalls in Erwägung den Finanzintermediären die Bewilligungen zu entziehen. Sie konnte jedoch schliesslich davon absehen, da die betroffenen Finanzintermediäre entweder freiwillig auf die Bewilligung verzichteten oder in der Zwischenzeit in Konkurs gesetzt wurden:

In einem Fall handelte es sich um eine Gesellschaft, welche fiduziarische Dienstleistungen anbot und deren einziger Verwaltungsrat und Geschäftsführer in ein Strafverfahren wegen

Veruntreuung und ungetreuer Geschäftsbesorgung verwickelt war. Die gegen diesen Verwaltungsrat erhobenen Anschuldigungen – von diesem im Grundsatz anerkannt – bezogen sich auf die unmittelbare Vergangenheit sowie auf seine berufliche Tätigkeit. Aufgrund der Schwere der durch den einzigen Verwaltungsrat des Finanzintermediärs begangenen Handlungen sowie der Tatsache, dass die gesamte Verantwortung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei diesem lag, wäre einzig der Entzug der Bewilligung geeignet gewesen, um den rechtlichen Zustand wieder herzustellen. Da gegen den Finanzintermediär der ordentliche Konkurs eröffnet wurde, konnte die Kontrollstelle die Hinfälligkeit der Bewilligung verfügen.

Im zweiten Fall handelte es sich um einen Finanzintermediär, dessen einziger Verwaltungsrat und Geschäftsführer wegen Geldwäscherei gemäss Art. 305bis StGB verurteilt wurde. Der Finanzintermediär verzichtete in der Folge von sich aus auf seine Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär. Die Kontrollstelle verlangte die sofortige Einstellung der Aktivität sowie die Liquidierung der Gesellschaft durch einen externen Liquidator. Nach Aufnahme des Liquidationsverfahrens verfügte die Kontrollstelle die Hinfälligkeit der Bewilligung.

Schliesslich stellte die Revisionsstelle eines vor kurzem bewilligten Finanzintermediären fest, dass der betroffene Finanzintermediär bei seiner Tätigkeit als Wechselstube entgegen seiner Zusicherung anlässlich des Bewilligungsverfahrens die Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschereigesetz überhaupt nicht eingehalten hatte. Die Kontrollstelle entschied wegen den schweren Verletzungen der Pflichten, dass zur Wahrung des öffentlichen Interesses und des Zwecks des Geldwäschereigesetzes die Bewilligung entzogen werden müsse. Der Finanzintermediär stellte daraufhin seine Tätigkeit freiwillig ein und liess den Handelsregistereintrag löschen, so dass die Kontrollstelle lediglich die Hinfälligkeit der Bewilligung verfügen musste.

4.3 Ablehnung von Bewilligungsgesuchen

Im Jahr 2007 wies die Kontrollstelle in vier Fällen ein Gesuch um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär ab.

Die Abweisung der Gesuche erfolgte in zwei Bewilligungsverfahren aufgrund der Tatsache, dass die betroffenen Aktiengesellschaften die zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen notwendigen Angaben und Unterlagen trotz mehrfacher Aufforderung nicht einreichten und somit die Erfüllung der Voraussetzungen nicht geprüft werden konnten. Auf eine Anordnung der Liquidation konnte verzichtet werden, da die Gesellschaften nicht oder nicht berufsmässig tätig waren. In einem Fall konnte die Verfügung nicht zugestellt werden, so dass zu vermuten war, dass die Gesellschaft ihr Domizil eingebüsst hatte. Die Verfügung wurde daher im Schweizerischen Handelsamtsblatt veröffentlicht und es wurde zusätzlich das zuständige Handelsregisteramt auf den vermuteten Domizilverlust aufmerksam gemacht. Die Gesellschaft wurde in der Folge in Anwendung der Bestimmungen der Handelsregisterverordnung vom Handelsregisteramt von Amtes wegen in Liquidation gesetzt.

Bei zwei weiteren Verfahren erfolgte die Abweisung der Gesuche neben der Tatsache, dass nicht sämtliche zur Prüfung der Voraussetzungen notwendigen und unverzichtbaren Unterlagen und Angaben eingereicht wurden, auch deswegen, weil die Kontrollstelle anlässlich vor Ort durchgeführten Kontrollen feststellen konnte, dass die den Finanzintermediären obliegenden Sorgfaltspflichten nicht eingehalten wurden. Im Weiteren wurde im Falle einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung unterlassen den Nachweis zu erbringen, dass die unterstellte Tätigkeit eingestellt worden war, so dass die Kontrollstelle zusammen mit der Abweisung des Gesuches gleichzeitig die Liquidation der Gesellschaft anordnete. Der eingesetzte Liquidator musste bei der Prüfung der finanziellen Lage jedoch feststellen, dass die Gesellschaft überschuldet war, so dass die Auflösung der Gesellschaft durch den Konkursrichter vollzogen wurde. Im zweiten Fall handelte es sich um eine Einzelfirma, bei der von einer Löschung im Handelsregister wegen nicht berufsmässiger Ausübung der finanzintermediären Tätigkeit abgesehen wurde.

5 Marktaufsicht

5.1 Tendenzen

Die Kontrollstelle hat im Jahr 2007 eine breitgefächerte, landesweit gestreute Marktaufsichtstätigkeit ausgeübt und dabei 317 neue Verfahren eröffnet. Konzentrierte Operationen wurden nur im Unterwallis (Treuhänder/Vermögensverwalter) sowie in Genf (Geldwechsler und money-remitter) geführt. Die direkte Erfolgsquote, mithin die Fälle, in denen die Intervention der Kontrollstelle zu einer Unterstellung eines finanzintermediär tätigen Unternehmens führten, lag mit 33 Fällen gegenüber dem Vorjahr um rund einen Drittel tiefer. Rund die Hälfte dieser Fälle betraf Finanzintermediäre aus der Branche Vermögensverwaltung. Wiederum musste die Kontrollstelle im Jahre 2007 in keinem der untersuchten Fälle selbst eine Zwangsliquidation verfügen.

Nach fünf Jahren intensiver Marktaufsicht kann die Kontrollstelle somit feststellen, dass weniger illegal arbeitende Finanzintermediäre auf dem Finanzplatz Schweiz offen auftreten. Dies darf wohl darauf zurückgeführt werden, dass das allgemeine Wissen um die Vorschriften der Geldwäschereibekämpfung unter den Akteuren im Finanzmarkt grösser und breiter geworden ist. Einen entscheidenden Beitrag hierzu hat auch die aktive Rolle der Kontrollstelle über ihre marktpräsenz, präventiv und repressiv wirkende Marktaufsicht geleistet. Doch auch der seriöse Kunde auf dem Finanzplatz ist aufmerksamer geworden und verlangt heute vermehrt von seinem Finanzintermediär den Nachweis der gesetzeskonformen Berufsausübung. Diese wachsamere Kundenhaltung erschwert die Ausübung der illegalen Finanzintermediation und hilft so, dem unlauteren Geschäftsgebaren ein Ende zu bereiten.

Neben der Kontrollstelle betreibt auch die EBK eine intensive Marktaufsichtstätigkeit in dem von ihr überwachten Finanzmarktbereich. Die EBK verfügt allerdings über bessere gesetzliche Interventionsmöglichkeiten als die Kontrollstelle. Dies sind insbesondere der bankenrechtliche Untersuchungsbeauftragte und die Möglichkeit, im Interesse des Anlegerschutzes illegal arbeitende Unternehmen direkt über einen Konkurs vom Markt zu entfernen. Dank diesen griffigen Zwangsmassnahmen verzeichnet die EBK namhafte Erfolge in diesem Bereich. So führten auch von der Kontrollstelle begonnene Untersuchungen in verschiedenen Fällen zu Liquidationsverfahren der EBK, da grobe Verletzungen bankenrechtlicher Vorschriften aufgedeckt werden konnten.

Im Verlaufe des Jahres 2007 hat die Kontrollstelle in vier Fällen Anzeige wegen grober Verletzung von Art. 36 GwG eingereicht.

5.2 Statistische Analyse der Marktaufsicht

Mit 317 eröffneten Verfahren hat die Kontrollstelle im Jahr 2007 annähernd gleich viele neue Fälle bearbeitet, wie im Vorjahr (322 Verfahren, berechnet ohne Operation «Zoom»).

Im Vergleich zu den Vorjahren gingen bei der Kontrollstelle im Jahre 2007 insgesamt weniger Hinweise auf mögliche unbewilligte Finanzintermediäre aus externen Quellen ein. So wurden im Berichtsjahr 63 Prozent der Untersuchungen aufgrund eigener Recherchen der Kontrollstelle geführt. 2006 betrug der Anteil nur 43 Prozent. Im Bereich Treuhand/Vermögensverwaltung wurde mit 54 Prozent der eröffneten Verfahren erneut die höchste Untersuchungsichte erreicht.

Abgeschlossen werden konnten im Jahr 2007 mit 364 Verfahren, wie im Jahr zuvor, rund 63 Prozent der im selben Jahre eröffneten Geschäfte. 37 Prozent der Abschlüsse betrafen Verfahren aus den Vorjahren. Die absolute Zahl hängiger Verfahren (233) konnte gegenüber dem Vorjahr (255) erneut gesenkt werden.

Auch im Jahre 2007 mussten rund 58 Prozent der Verfahren mit der Feststellung abgeschlossen werden, dass die untersuchte Unternehmung entgegen dem durch den im Handelsregister publizierten Zweck erweckten Anschein keine finanzintermediäre Tätigkeit ausübten oder gar inaktive Gesellschaften darstellten (Vorjahr 55 %). Bei rund 14 Prozent (Vorjahr 6 %) der Fälle konnte zwar eine finanzintermediäre Tätigkeit festgestellt werden, diese wurde jedoch nicht berufsmässig ausgeübt. Die Zunahme dieser «Bagatell-Fälle» erklärt sich aus der überarbeiteten Praxis der Kontrollstelle im Bereich des Kreditwesens. Zahlreiche dieser aufgedeckten Bagatell-Fälle konnten von der Rückwirkung des mildereren Rechts profitieren und hätten unter den alten, strengeren Kriterien im Kreditbereich als illegal tätige Finanzintermediäre verzeigt werden müssen.

Die direkte Erfolgsquote der Marktaufsichtsfälle (Verfahren, die zu einem SRO-Anschluss oder einer Direktunterstellung führten) lag im Jahr 2007 mit 33 Fällen tiefer als im Vorjahr (50). Hinzuzurechnen sind jedoch die Fälle, bei denen die untersuchten mutmasslichen Finanzintermediäre im Laufe des Untersuchungsverfahrens durch aktien- oder konkursrechtliche Liquidation oder durch amtliche Löschung vom Markt verschwunden sind. Die Anzahl dieser Fälle betrug im Jahre 2007 48 gegenüber 31 im Vorjahr. Somit kann auch für das Jahr 2007 von einer Erfolgsquote von 20 Prozent ausgegangen werden.

Analysiert man Erfolgsquoten nach Hinweisquellen, die zur Eröffnung der jeweiligen Verfahren führten, so stellt man fest, dass rund 40 Prozent der von anderen Behörden gemeldeten Fälle effektiv bewilligungslos arbeitende Finanzintermediäre betreffen. Bei Privathinweisen oder eigenen Recherchen der Kontrollstelle beträgt die Quote rund 20 Prozent, bei den seitens der SRO gemeldeten Fälle liegt sie bei rund 30 Prozent.

6 Revision

6.1 Berücksichtigung des Risk-managements bei SRO-Revisionen – Erfahrungen

Im Jahr 2007 wurde das im Vorjahr erarbeitete Konzept für eine risikoorientierte SRO-Revision erstmals in die Praxis umgesetzt. Das Konzept beinhaltet eine standardisierte Vorgehensweise bei der Planung und wird durch die neue Strukturierung des Revisionsberichtes ersichtlich. Es beginnt jedoch bereits bei der Festlegung der Prüfthemen, welche auf einem risikoorientierten Ansatz basiert. Die Prüfziele werden aufgrund eines aufsichtsrelevanten aktuellen Risikos formuliert. Anschliessend werden die Prüfhandlungen aufgrund der Risikoindikatoren festgelegt.

Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass durch diesen neuen Ansatz eine vertiefte Prüfungsplanung notwendig ist, was den benötigten Zeitaufwand erhöht. Die Prüfhandlungen sind klar auf ein Prüfziel ausgerichtet und werden im Vorfeld der Prüfung auf die vorhandenen Risikoindikatoren ausgerichtet. Die Ergebnisse dieses neuen Prüfansatzes sind durchwegs positiv. Die spezifisch ausgesuchten Prüfziele werden konsequent von verschiedenen Seiten analysiert. Durch diese Arbeitsweise resultiert ein Prüfergebnis, das der SRO hilft, ihre Effizienz und vor allem ihre Effektivität in der Aufsicht zu steigern und Schwachstellen in den bestehenden Prozessen aufzudecken.

6.2 Vorgehensweise für SRO-Revisoren für den Eintrag ins Register der RAB

Am 1. September 2007 ist das Revisionsaufsichtsgesetz in Kraft gesetzt worden und die RAB hat ihre Tätigkeit aufgenommen. Gemäss Revisionsaufsichtsgesetz mussten natürliche und juristische Personen, welche Revisionsdienstleistungen erbringen, ab diesem Datum die Zulassung als «Revisoren», «Revisionsexperten» sowie «Revisionsunternehmen» und «staatlich beauftragte Revisionsgesellschaften» beantragen. Seit dem 1. Januar 2008 sind die provisorischen Zulassungen auf der Website der Revisionsaufsichtsbehörde abrufbar.

Spezialgesetzliche Zulassungen, zu welchen auch die Akkreditierung für GwG-Revisionen gehört, können auf Mitteilung der zuständigen Aufsichtsbehörde in das Register eingetragen werden und sind öffentlich einsehbar. Revisoren, die GwG-Revisionen für eine SRO durchführen, bei der Kontrollstelle jedoch nicht akkreditiert sind und ihre GwG-Zulassung eintragen lassen möchten, müssen dies somit auch über die Kontrollstelle beantragen.

Um den Prozess möglichst effizient zu gestalten hat sich die Kontrollstelle für folgendes Vorgehen entschieden. Die Prüfer und die Revisionsunternehmen müssen sich in einem ersten Schritt als «Revisoren», «Revisionsexperten» oder «Revisionsunternehmen» bei der RAB eintragen lassen. Anschliessend erfolgt das Eintragungsgesuch des Revisors für die GwG-Zulassung über die SRO für welche er Revisionen durchführt, an die Kontrollstelle. Die SRO wurden über die zu meldenden Angaben informiert. Es erfolgt somit kein direkter Kontakt zwischen dem Gesuchstellenden und der Kontrollstelle.

Für die SRO ändert sich bezüglich ihrer eigenen Akkreditierungskriterien nichts. Der Gesuchsteller muss allerdings gewissen Kriterien genügen, damit ihn die Kontrollstelle ins Revisorenregister der RAB eintragen lässt.

6.3 Mehrjähriger Revisionszyklus für DUFI

Um dem diversifizierten Markt von Finanzdienstleistern gerecht zu werden, hatte die Kontrollstelle anfangs 2005 beschlossen, einen risikoorientierten Revisionszyklus einzuführen (vgl. Jahresbericht der Kontrollstelle 2005, Ziffer 6.1). Diese Möglichkeit richtet sich an Finanzintermediäre, die durch ihre Geschäftstätigkeit und Kundenstruktur ein geringes Geldwäscherei- und Revisionsrisiko aufweisen.

Im Laufe des Jahres 2007 wurde das Rundschreiben 2005/1 betreffend des risikoorientierten Revisionszyklus für DUFI überarbeitet, um vor allem der spezifischen Situation von Finanzintermediären Rechnung zu tragen, welche über kein GwG-Mandat verfügen, jedoch die Bewilligung als Finanzintermediär beibehalten möchten. Eine Tätigkeit von mindestens vier Jahren als Kriterium für die Beurteilung des risikoorientierten Revisionszyklus wird zudem nicht mehr als prioritär eingestuft. Deshalb wurden die Kriterien für die Gewährung des risikoorientierten Revisionszyklus auf zwei reduziert:

- Der in Frage stehende DUFI muss sich mindestens 2 GwG-Revisionen unterzogen haben. Mindestens eine der beiden letzten Revisionen muss durch die Revisoren der Kontrollstelle durchgeführt worden sein. Die Pflichten des Finanzintermediärs, welcher über GwG-Mandate verfügt, müssen durch die Kontrollstelle als vollumfänglich erfüllt beurteilt worden sein. Wurde der risikoorientierte Revisionszyklus einem DUFI gewährt, der über keine GwG-Mandate verfügt, wird dieser verpflichtet der Kontrollstelle zu melden, wenn er Geschäftsbeziehungen eingegangen ist, die unter das Geldwäschereigesetz fallen. Die Kontrollstelle kann aufgrund dessen den verlängerten Revisionszyklus unterbrechen und eine sofortige Revision durchführen.
- Das Geldwäscherei- und das Revisionsrisiko werden als «klein» beurteilt. Um diese Einschätzung objektiv zu beurteilen, hat die Kontrollstelle einen standardisierten Prozess festgelegt und ein effizientes, einfaches Analyseinstrument entwickelt.

6.4 Rundschreiben betreffend Einreichung der GwG-Revisionsberichte und erste Erfahrungen

In den vergangenen Jahren musste die Kontrollstelle feststellen, dass die Anzahl DUFI, welche den Termin für die Einreichung der Revisionsberichte nicht einhielt, gewachsen ist. Fristverlängerungsgesuche wurden ohne genügende Begründungen eingereicht. Um den DUFI und den akkreditierten Revisoren klare Regeln zu geben und den Prozess detaillierter zu definieren, hat die Kontrollstelle das Rundschreiben 2007/1 veröffentlicht.

So sind Fristverlängerungen spätestens bei Ablauf der 7-Monatsfrist schriftlich mit ausreichender Begründung und dem vorgesehenen Revisionsdatum einzureichen. Ist nach Ablauf der ordentlichen Frist oder der auf Gesuch hin gewährten Fristverlängerung kein Revisionsbericht eingereicht worden, verfügt die Kontrollstelle Massnahmen um den ordnungsgemässen Zustand wieder herzustellen.

Die Zahl der nicht rechtzeitig eingereichten Berichte hat sich durch diese Massnahme deutlich reduziert.

7 Koordination mit anderen Behörden

7.1 Behördenkoordination

Da im Rahmen des Projektes FINMA drei der GwG-Umsetzungsbehörden zusammengeschlossen werden, hat sich ihr Austausch und ihre Koordination innerhalb der Projektarbeiten sehr stark erhöht. Als Folge davon wurde der Rhythmus der Koordinationssitzungen der fünf Umsetzungsbehörden von vier auf drei Sitzungen pro Jahr reduziert. Um den Gesetzauftrag der Koordination zu erfüllen, bleibt das Gefäss der Koordinationssitzungen jedoch ein effizientes Instrument, das von der EBK, dem BPV, der ESBK, von MROS und von der Kontrollstelle geschätzt wird. In diese Koordination ebenfalls eingeschlossen sind der Dienst für Analyse und Prävention vom Bundesamt für Polizei und die Bundesanwaltschaft, die ihre Teilnahme im Jahr 2007 intensiviert hat.

Die Behörden informierten sich gegenseitig über relevante GwG-Projekte in den einzelnen Behörden. Dabei standen Fragen von Regulierungsänderungen und deren Umsetzung im Vordergrund. Die neue Geldwäschereiverordnung des BPV trat am 1. Januar 2007 in Kraft und im Laufe des Jahres orientierte das BPV über die Umsetzungsmassnahmen, sowie über den Fortschritt der Anpassungsarbeiten bezüglich des Reglements der SRO des Versicherungsverbandes. Die Revision der Geldwäschereiverordnung der ESBK, die in der ersten Jahreshälfte abgeschlossen werden konnte, wurde vorgestellt. Die EBK informierte laufend über den Fortschritt der Revision ihrer Geldwäschereiverordnung von 2003 und über die von ihr gemachten Vorschläge für eine Revision der VSB 03. Auch die Kontrollstelle kündigte an, dass sie ihre Geldwäschereiverordnung überarbeiten werde.

Die Kontrollstelle orientierte die anderen Behörden über ihre neuen Praxisfestlegungen hauptsächlich im Unterstellungsbereich und über ergangene Rechtsmittelentscheide bezüglich weitergezogenen Verfügungen der Kontrollstelle. Sie informierte auch über die Arbeiten der FATF.

MROS stellte den jeweiligen Stand der Meldungen vor und analysierte die Trends. Zusätzlich orientierte MROS über Zusammenarbeitsabkommen, die mit anderen Staaten abgeschlossen worden oder geplant sind, sowie über die Arbeiten und Organisation der Egmont-Gruppe, in der die Meldestel-

len für Verdachtsmeldungen betreffend Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung weltweit zusammengeschlossen sind.

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten orientierte die Bundesanwaltschaft über laufende Verfahren mit Geldwäscherei- bzw. Terrorismusfinanzierungsbezug.

In Zusammenarbeit mit dem englischen Sprachdienst der Bundeskanzlei erarbeiteten die GwG-Behörden eine aktuelle englische Übersetzung des Geldwäschereigesetzes, die auf der Website der Bundesverwaltung publiziert worden ist.

7.2 Gesetzgebungsvorhaben anderer Bundesbehörden

7.2.1 FINMA

Nach der Verabschiedung des neuen Finanzmarktaufsichtsgesetzes durch die eidgenössischen Räte im Juni 2007 ist die Referendumsfrist per 11. Oktober 2007 unbenützt abgelaufen. Anfang 2008 wird der Bundesrat auf Antrag des EFD den Verwaltungsrat der FINMA wählen, dessen Mitglieder fachkundig und von den Beaufichtigten unabhängig zu sein haben. Der Verwaltungsrat wird die strategischen Ziele der Behörde zuhanden des Bundesrates beschliessen, über Geschäfte von grosser Tragweite entscheiden, die der FINMA delegierten Verordnungen erlassen, Rundschreiben beschliessen, die Geschäftsleitung überwachen und für die interne Kontrolle sorgen. Der Verwaltungsrat wird zudem unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat den Direktor ernennen.

Gleichzeitig mit der Wahl des Verwaltungsrates soll eine Teilkraftsetzung des FINMAG erfolgen. Die FINMA erlangt damit eigene Rechtspersönlichkeit und kann jene Vorkehren in Eigenregie treffen, die für den Aufbau der neuen Behörde und den Beginn ihrer Tätigkeit per 1. Januar 2009 zwingend erforderlich sind.

Gleich nach der definitiven Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament wurden die Vorbereitungsarbeiten für die Umsetzung der neuen Behörde (vgl. Jahresbericht 2006 der Kontrollstelle, Ziff. 7.2.1) intensiviert. Neben vertieften Überlegungen zur Strategie und zur

Aufbauorganisation der FINMA betrafen diese Arbeiten insbesondere alle Teile des praktischen Geschäftsbetriebs mit dem Ziel, der FINMA ab dem 1. Januar 2009 zu ermöglichen, ihre Aufgaben unter guten Bedingungen zu erledigen.

7.2.2 Geldwäschereiverordnung EBK

Die FATF führte im Jahr 2005 in der Schweiz ein Länderexamen durch (vgl. Jahresbericht 2005 der Kontrollstelle, Ziff. 8.1.1) und prüfte dabei, ob die Schweizer Bestimmungen und die Praxis zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung den Empfehlungen der FATF genügen. Im Evaluationsbericht vom Herbst 2005 empfahl die FATF der Schweiz verschiedene Anpassungen, welche auch die Regulierung im Bankensektor betrafen. Aufgrund der Empfehlungen im FATF-Evaluationsbericht über das Schweizer Geldwäschereibekämpfungs- und Terrorismusfinanzierungsdispositiv beauftragte die EBK eine gemischte Arbeitsgruppe zu prüfen, ob ein Regulierungsbedarf im Bankensektor besteht. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass es keiner Anpassungen der grundlegenden Regelungen im Bankensektor bedarf, die Präzisierung der bestehenden Praxis und der seit Inkrafttreten der Geldwäschereiverordnung EBK erfolgten Änderungen der internationalen Standards eine Anpassung jedoch notwendig machen.

Die Kontrollstelle hatte neben der Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zusätzlich die Gelegenheit im Rahmen der Ämterkonsultation zum Entwurf zu den vorgeschlagenen Änderungen in der Geldwäschereiverordnung EBK Stellung zu nehmen. Nach einer eingehenden und kritischen Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen kam die Kontrollstelle zum Schluss, dass die Änderungen zu begrüssen und ausnahmslos gutzuheissen sind.

7.3 Zusammenarbeit mit EBK in konkreten Fällen

Wie aus den folgenden ausgewählten Einzelfällen gesehen werden kann, ergab sich auch im Jahr 2007 verschiedentlich die Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit der EBK.

Anlässlich eines Verfahrens gegen diverse Gesellschaften wegen Verdachts des Verstosses gegen das Börsengesetz, konnte die EBK ebenfalls feststellen, dass ein der Kontrollstelle direkt unterstellter Finanzintermediär unerlaubten Effektenhandel ausübte und verfügte in der Folge dessen Auflösung und setzte ihn in Liquidation. Die EBK informierte

und dokumentierte die Kontrollstelle über den Sachverhalt. Nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung der EBK verfügte die Kontrollstelle die Hinfälligkeit der Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär.

Eine Aktiengesellschaft, welche bei der Kontrollstelle ein Bewilligungsgesuch einreichte, war bereits zu einem früheren Zeitpunkt Gegenstand einer Untersuchung der EBK wegen unerlaubten Effektenhandels gewesen. Die Untersuchung der EBK führte dazu, dass die Gesellschaft bei der Kontrollstelle ein Gesuch um Erteilung der Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit als Finanzintermediär einreichte. Die EBK verzichtete dabei auf eine Liquidation dieser Gesellschaft und wies sie unmissverständlich an, ihre finanzintermediäre Dienstleistung für nicht mehr als 20 Kunden zu erbringen. In der darauf folgenden Zeit reichte eine weitere Aktiengesellschaft bei der Kontrollstelle ein Bewilligungsgesuch ein. Die Kontrollstelle stellte bei der Prüfung der Unterlagen fest, dass der Sitz der beiden Gesellschaften identisch war, im Grunde die gleiche Tätigkeit ausgeübt wurde und bei beiden Gesellschaften die gleichen Personen mit der Verwaltung und Geschäftsführung betraut waren. Aufgrund der engen Verbindung der beiden Gesellschaften vermutete die Kontrollstelle, dass die Verantwortlichen der beiden Gesellschaften versuchten, die Börsengesetzgebung zu umgehen und informierte und dokumentierte die EBK über den vorliegenden Sachverhalt. Nach Prüfung des Sachverhaltes und Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten stellte die EBK fest, dass die beiden Gesellschaften als wirtschaftliche Einheit zu betrachten sind und wegen unerlaubten Effektenhandels gegen das Börsengesetz verstossen haben. Die EBK verfügte folglich die Liquidation der beiden Gesellschaften. Die Kontrollstelle konnte nach dem Eintritt der Rechtskraft der Verfügung der EBK die eingereichten Bewilligungsgesuche mittels kostenpflichtiger Verfügungen als gegenstandlos abschreiben.

In einem weiteren Fall stellte die Kontrollstelle bei einem direkt unterstellten Finanzintermediär fest, dass dieser eine Tätigkeit ausübt, die bei der EBK unterstellt sein könnte. Die Kontrollstelle leitete den Sachverhalt zur weiteren Abklärung der EBK weiter, worauf die EBK ein Verfahren einleitete. Der Finanzintermediär entschied sich darauf aufgrund des Verfahrens der EBK, die Tätigkeit als Finanzintermediär vollständig einzustellen. Die Kontrollstelle verfügte aufgrund der Einstellung der finanzintermediären Tätigkeit die Hinfälligkeit der Bewilligung.

8 Internationales

8.1 Financial Action Task Force on Money Laundering FATF

Nach Kanada übernahm England die Präsidentschaft für die FATF XIX von Juli 2007 bis Juni 2008. Die Plenarversammlung vom Februar 2007 wurde gemeinsam mit MONEYVAL, dem europäischen FATF-Satellit durchgeführt.

Im Rahmen des Aufnahmeprozesses wurde Indien im Februar 2007 als Beobachter zugelassen. China wurde im Juni 2007 als neues Mitglied der FATF aufgenommen. Diese umfasst nun 32 Staaten und zwei Organisationen. Indien und Südkorea sind im Aufnahmeprozess. Da die MENAFATF, der regionale Zusammenschluss nach FATF-Vorbild, der Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas angehören, die nötigen Voraussetzungen erfüllte, wurde ihr Status vom Beobachter zum «Associate Member» aufgewertet.

Die Überprüfung der Umsetzung der 40+9 Empfehlungen in den Mitgliedsländern wurde mit den Berichten über die Türkei, England, Griechenland und Finnland fortgesetzt. Da auch China vor der Aufnahme als Mitglied einer solchen Prüfung unterzogen wurde, sind per Ende 2007 17 der nunmehr 32 Mitgliedstaaten in der dritten Runde der Länderprüfungen geprüft worden. Für Mitglieder, deren Abwehrsystem noch sehr erhebliche Mängel aufweist, wird neu eine sehr enge Überwachung der Verbesserungsfortschritte angeordnet. Sie müssen einen Aktionsplan vorlegen und danach an jeder Plenarversammlung über die Fortschritte in dessen Umsetzung berichten. Im Jahr 2007 wurden auch die ersten regulären Nachfolgeberichte, die zwei Jahre nach der Länderprüfung fällig sind, eingereicht. Sämtliche Länder, die bisher einen solchen Bericht einzureichen hatten – unter ihnen auch die Schweiz – legten eine Beschreibung der bisher erfolgten Verbesserungshandlungen vor und beantragten mehr Zeit, um die Massnahmen voll umzusetzen. In allen Fällen wurde den Ländern diese zusätzliche Zeit von in der Regel einem Jahr ohne eine vertiefte materielle Diskussion der bisher erfolgten Verbesserung gewährt.

Im Jahr 2007 dehnte die FATF ihre Arbeit auf die Bekämpfung von Finanzierungen im Zusammenhang mit dem Handel mit Massenvernichtungswaffen aus. Es wurden zwei nichtverbindliche Richtlinien erarbeitet, verabschiedet und publiziert, die Finanzinstituten helfen sollen, die Finanzierungsverbote von Massenvernichtungswaffen oder damit im Zusammenhang stehenden Gütern und Dienstleistungen, die in verschiedenen vom Sicherheitsrat der UNO erlassenen Resolutionen enthalten sind, umzusetzen.

Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wurde im Jahr 2007 verstärkt, unter anderem durch die gemeinsame Erarbeitung einer Studie über die risikobasierte Umsetzung der Standards. Diese soll dem Privatsektor und den Finanzinstituten helfen, diesen Ansatz sinnvoll und wirksam anzuwenden.

Als Resultate der Typologiearbeiten wurden verschiedene Studien publiziert, darunter insbesondere eine über das Waschen der Gelder aus dem Mehrwertsteuer-Karussellbetrug und über Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit dem Immobilienhandel.

2007 hat die FATF beschlossen, in Zukunft periodisch eine Einschätzung über die weltweit aktuellen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsgefahren zu publizieren, die auf nationalen Einschätzungen beruhen sollen.

8.2 Massnahmen im Bereich der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Gegenüber den Vorjahren hat die Zahl der Listen mit Namen von Personen und Organisationen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sein sollen, welche der Schweiz zugestellt worden sind, deutlich abgenommen. Im Jahr 2007 hat die Kontrollstelle an die ihr unterstellten Finanzintermediäre nur je eine Bush-Liste des Typs 1 und des Typs 2 weitergeleitet. Zusätzlich wurden die Finanzintermediäre bei vier Anpassungen des Annex 2 der Taliban-Verordnung auf Namen aufmerksam gemacht, die nicht zuvor bereits auf Bush-Listen enthalten waren.

8.3 GRECO Länderexamen

Nach deren Ratifizierung traten das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates und dessen Zusatzprotokoll für die Schweiz per 1. Juli 2006 in Kraft. Das durch die Konvention geschaffene Prüfungsgremium GRECO führt bei den Vertragsstaaten Länderprüfungen durch, um die Umsetzung des Übereinkommens zu beschleunigen. Die Länderprüfungen sind in Zyklen gegliedert. Der laufende Zyklus ist der dritte. Neu beitretende Mitglieder müssen die Prüfungen gemäss allen drei Zyklen durchlaufen. Im Jahr 2007 wurde die Schweiz daher einer kombinierten Evaluation gemäss der Zyklen I und II unterzogen. In diesem Zusammenhang musste die Schweiz zwei umfassende Fragebogen zu ihrem Anti-Korruptions-Dispositiv und später Fragen eines Expertenteams, das der Schweiz dafür einen Besuch abstattete, beantworten. Zum

Entwurf des Expertenberichtes konnte die Schweiz Stellung nehmen. Die Plenarversammlung des GRECO wird den Bericht anfangs 2008 verabschieden.

Die Federführung für die Länderprüfung lag seitens der Schweiz beim Dienst für internationales Strafrecht des Bundesamtes für Justiz. Da die Korruption eine Vortat für Geldwäschereidelikte ist und ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Straftaten bestehen kann, gehört in die umfassende Darstellung des Anti-Korruptions-Dispositiv auch eine Darstellung des Geldwäschereibekämpfungs-Dispositivs. Daher waren auch die GwG-Behörden – unter ihnen die Kontrollstelle – aufgerufen, im Rahmen dieses kombinierten Länderexamens aktiv mitzuarbeiten, und zwar im Rahmen der Beantwortung des Fragebogens, des Expertenbesuches und der Stellungnahme zum Berichtsentwurf.

9 Statistik

9.1 Kontrollstelle

9.1.1 Verfügungen

Im Jahr 2007 erliess die Kontrollstelle 967 Verfügungen. Betroffen waren folgende Sachgebiete:

(in Klammern: Vorjahreszahlen)

a) Bewilligungen und Akkreditierungen		
— Finanzintermediäre	54	(54)
— Revisionsstellen	5	(2)
— Abgewiesene Bewilligungsgesuche	4	(3)
b) Personalmutationen		
— SRO	12	(15)
— Finanzintermediäre	41	(65)
— Mandatsleiter	6	(3)
c) Abschreibungen		
— Bewilligungsverfahren	13	(13)
— Marktaufsichtsverfahren	291	(377)
d) Aufsichtsabgabe	439	(392)
e) Verschiedenes		
— Statuten- und Reglementsänderungen von SRO	12	(11)
— Hinfälligkeit der Bewilligung	31	(43)
— Bewilligungsentzug	1	(3)
— Liquidation	2	(1)
— Weitere	56	(27)

9.1.2 Strafanzeigen

— wegen illegaler Tätigkeit	5	(5)
— Nichtbefolgung einer Verfügung	1	(1)
— Andere	0	(3)

9.1.3 Von der Kontrollstelle durchgeführte Revisionen

— SRO-Revisionen	9	(14)
— Marktaufsichtsrevisionen	0	(1)
— DUFI-Revisionen	108	(98)

9.1.4 Unterstellte Institute und Unternehmen

— SRO	11	(11)
— DUFI	412	(389)
— Akkreditierte Revisionsstellen	106	(101)

9.1.5 Beschwerden

Einige Verfügungen der Kontrollstelle wurden angefochten. Es ergab sich folgendes Bild:

— Ende 2006 hängige Beschwerden	14	(10)
— 2007 eingereichte Beschwerden	13	(20)
— 2007 entschiedene oder zurückgezogene Beschwerden	8	(16)
— Ende 2007 hängige Beschwerden	14	

9.2 SRO

9.2.1 Angeschlossene Finanzintermediäre

— ARIF	474
— OAD FCT	541
— OAR-G	314
— PolyReg	778
— SRO Post	3
— SRO SAV/SNV	1095
— SRO SBB	10
— SRO SLV	45
— SRO-STV/USF	573
— SRO VSV	809
— VQF	1651
— Total	6293 (6140)

9.2.2 Sanktionen

— Mahnungen	166	(57)
— Verweise/Verwarnungen	20	(34)
— Konventionalstrafen	80	(51)
— Bussen	34	(87)
— Ausschlüsse	48	(56)
Total	348	(285)

9.2.3 Prozentuale Aufteilung der direkt unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre nach Tätigkeitsbereich

— Vermögensverwaltung	44,9 %
— Fiduziarische Tätigkeit, Verwaltung von Gesellschaften (Sitzgesellschaften), Trustee, Zahlungen im Namen und auf Rechnung Dritter, Dienstleistungen für den Zahlungsverkehr	39,7 %
— Rechtsanwälte und Notare	18,6 %
— Kredit-, Leasing-, Factoring-, Forfaitierungsgeschäfte	3,7 %
— Versicherungsmakler	3,4 %
— Wechseltätigkeit (Wechselbüro, Hotel, Tankstelle)	2,5 %
— Devisenhandel (Forex)	2,4 %
— Geldtransfer («money transfer»)	2,0 %
— Rohwaren- und Edelmetallhandel	1,3 %
— Werttransport und Verwahrung von Wertgegenständen	0,9 %
Total	119,4 %

Anzumerken ist hierbei, dass ein Finanzintermediär aufgrund seiner Geschäftstätigkeit in bis zu drei Kategorien aufgeführt werden kann.

