

Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des Geldwäschereigesetzes: Die Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 GwG

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
vom 29. Juni 2001**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 16. Januar 2002

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen für Ihren Bericht und Ihre Empfehlungen zu den Vollzugsproblemen bei der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0), insbesondere zur Aufsicht über die Finanzintermediäre nach Artikel 2 Absatz 3 des GwG. Ihrem Wunsch entsprechend stellen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht und zu den elf darin enthaltenen Empfehlungen zu.

Der Bundesrat legt Wert darauf, Ihnen einleitend seinen Dank für die wertvolle Analyse und die konstruktiven Vorschläge, die Sie ihm zukommen liessen, auszudrücken. Er pflichtet Ihrer Sichtweise im Wesentlichen bei und begrüsst die Empfehlungen, die Sie abgegeben haben. Sofern diese nicht bereits verwirklicht sind, werden sie so bald wie möglich umgesetzt. Der Bundesrat misst der zügigen Schliessung der im Bericht aufgezeigten Lücken in der Tat grosse Bedeutung bei.

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Das Geldwäschereigesetz trat am 1. April 1998 in Kraft. Laut Gesetzgeber sind alle Finanzintermediäre, die die Kriterien nach Artikel 2 erfüllen, dem Gesetz unterstellt. Im internationalen Vergleich geht das GwG im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei ziemlich weit. Es erfasst ein breites Spektrum von Berufsgattungen (Rechtsanwälte, Notare, Geldwechsler usw.), die dem Risiko der Geldwäscherei potenziell ausgesetzt sind. Es enthält eine ganze Reihe von Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, regelt die Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren durch die Kontrollstelle, schreibt besondere Sorgfaltspflichten (Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person, Pflicht zur besonderen Abklärung gewisser Transaktionen, Dokumentationspflicht) und eine Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei vor und legt Sanktionen für den Fall der Verletzung der gesetzlichen Pflichten fest.

Nach Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist zur Anpassung (31. März 2000) stiess der Vollzug des GwG auf verschiedene Schwierigkeiten, die die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats in ihrem Bericht ausführlich wiedergegeben hat. Solche Schwierigkeiten sind beim Vollzug eines gänzlich neuen Gesetzes nicht ungewöhnlich; im vorliegenden Fall sind sie hauptsächlich auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Erstens werden mit dem Geldwäschereigesetz eine Vielzahl und Vielfalt von Finanzdienstleistungsanbietern erstmals einer staatlichen Regulierung unterstellt. Während es im Banken- und Versicherungsbereich Hunderte von Akteuren sind, gehen die Akteure im Parabankebereich in die Tausende. Eindringlich ist auch die Vielfalt der unterstellten Finanzgeschäfte (vom Kreditgeschäft über den Geldwechsel bis zur Vermögensverwaltung). Auch bezüglich der Struktur unterscheiden sich diese Branchen beispielsweise vom Bankbereich: Akteure sind in der Mehrzahl kleine und kleinste Betriebe, die sich naturgemäss mit der Einhaltung der Sorgfaltspflichten bedeutend schwerer tun als die ausgebauten Stäbe etablierter Banken.
- Zweitens nehmen wir mit der weitgehenden Abdeckung des Nichtbankbereichs im internationalen Bereich eine Pionierrolle ein. Studienreisen in andere Staaten sind deshalb für uns nur von beschränktem Nutzen, weil wir nicht von den (fehlenden) Erfahrungen anderer profitieren können.
- Drittens ist das Geldwäschereigesetz ein verhältnismässig junges Gesetz. Die in Artikel 42 Absatz 3 verankerte Übergangsfrist ist erst am 1. April 2000 abgelaufen. Es wäre deshalb auch verfrüht, über Erfolg oder Misserfolg beim Vollzug des GwG urteilen zu wollen.

Nach seinem Amtsantritt im Juli 2000 hat Peter Siegenthaler, der neue Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), unverzüglich eine Beratungsfirma mit der Durchführung einer umfassenden Situationsanalyse und der Unterbreitung konkreter Massnahmen beauftragt, die im Rahmen des geltenden Gesetzes realisierbar sein sollten.

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Berichts der Beratungsfirma von Ende September ordnete die EFV folgendes Massnahmenpaket an:

- Hierarchische Aufwertung der Kontrollstelle und Aufstockung ihres Personalbestandes.
- Bildung einer Task Force zur Bearbeitung der 550 Gesuche von Finanzintermediären, die die Kontrollstelle um eine Bewilligung ersucht hatten.
- Prüfung von Modellen für das Outsourcing der Revision der Finanzintermediäre, die direkt der Kontrollstelle unterstellt sind.
- Prüfung der Möglichkeit der Einführung von Schwellenwerten hinsichtlich der Tätigkeiten, die in den gesetzlichen Geltungsbereich fallen.
- Definition einer Führungsstrategie für die Aktivitäten der Kontrollstelle und Schaffung eines Beirats, der sie im Sinne eines unabhängigen Beratungsorgans unterstützen soll.
- Pflege engerer Beziehungen zwischen der Kontrollstelle und den Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und gemeinsame Ausarbeitung eines Leitbildes, um eine einheitliche Grundauffassung bezüglich des Konzeptes und der Umsetzung der Selbstregulierung zu erreichen.
- Ausarbeitung eines Kommunikationskonzeptes für die Kontrollstelle.

Dieses Massnahmenpaket wurde Ihrer Kommission im Schreiben des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 30. Oktober 2000 zur Kenntnis gebracht und der Subkommission EFD/EVD an deren Sitzung vom 24. November 2000 vom Direktor der EFV vorgestellt. Wie aus der Pressemitteilung der Parlamentsdienste vom 29. November 2000 hervorgeht, fand es breite Zustimmung (*«Die Subkommission EFD/EVD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates begrüsst die von der Eidgenössischen Finanzverwaltung eingeleiteten Massnahmen zur Unterstützung der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei»*).

Die Umsetzung des Massnahmenpakets begann im Dezember, unverzüglich nach der Einsetzung der Projektleitung, die mit der Erteilung der verschiedenen Aufträge betraut worden war und bei der Koordination und Nachprüfung der Arbeit die Federführung übernahm. Erste konkrete Ergebnisse konnten ab Anfang 2001 verzeichnet werden:

- Die Kontrollstelle wurde per 1. Januar 2001 hierarchisch aufgewertet, indem sie von einer Sektion in eine Abteilung umgewandelt und ihre Personalausstattung auf insgesamt 11,5 Stellen aufgestockt wurde. Zwischen dem 1. Februar und dem 1. April 2001 stiessen fünf neue juristisch ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Kontrollstelle.
- Um die 550 Gesuche von Finanzintermediären, die die Kontrollstelle um eine Bewilligung ersucht hatten, erledigen zu können, nahm am 1. Mai 2001 eine Task Force ihre Arbeit auf, die vorwiegend aus Jurastudenten höherer Semester besteht, aber von den erfahrensten Mitarbeiter/innen der Kontrollstelle betreut wird.
- Der Ende Januar ins Leben gerufene Beirat – der die Kontrollstelle bezüglich der Strategie und der Grundfragen beraten und unterstützen sollte – hielt seine Konstituierungssitzung am 28. Februar 2001 ab.

- Gestützt auf das am 22. Dezember 2000 erhaltene Mandat lieferte Prof. Dr. Nobel aus Zürich am 17. April 2001 sein Gutachten über die Einführung von Schwellenwerten bezüglich der obligatorischen Unterstellung unter das GwG ab (Prüfung der Gesetzesgrundlagen sowie der Möglichkeit einer konkreten Umsetzung).
- Es wurden grosse Anstrengungen unternommen, um den Informationsfluss zu den SRO zu verbessern und die einzelnen Massnahmen für einen glaubwürdigen Vollzug des GwG besser zu koordinieren: regelmässige Durchführung von «Koordinationskonferenzen»; ausführliche und systematische Information der SRO im Vorfeld von Medienkonferenzen des EFD zu Fragen im Zusammenhang mit der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei oder der Bekämpfung der Geldwäscherei im Allgemeinen (Einleitung eines Massnahmenpakets am 29. November 2000, Schaffung des Beirats am 31. Januar 2001, Stellungnahme zum Bericht von Peillon-Montebourg am 21. Februar, Führungswechsel an der Spitze der Kontrollstelle am 13. Juni); schliesslich fand im Hinblick auf die gemeinsame Ausarbeitung des Leitbildes über die Selbstregulierung am 14. Mai in Bern ein erster Workshop statt, an dem auch der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements teilnahm.

Ab März 2001 und fast während des ganzen zweiten Quartals 2001 erfuhr die Umsetzung des Massnahmenpakets von November 2000 jedoch aus folgenden Gründen eine Verzögerung:

- lange, durch einen Sportunfall bedingte Abwesenheit des ehemaligen Kontrollstellenleiters (vom 5. März bis zu seinem Weggang am 13. Juni);
- Bearbeitung des Dossiers von Nationalratspräsident Peter Hess, die einen erheblichen Teil der verfügbaren Kapazitäten der Kontrollstelle beanspruchte;
- anhaltende Schwierigkeiten, vor diesem Hintergrund neue Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu rekrutieren.

Unter diesen Umständen konnte die Verwirklichung der im November 2000 gesteckten Ziele erst nach dem Führungswechsel Mitte Juni und dem Amtsantritt des Kontrollstellenleiters ad interim Dr. Armand A. Meyer mit neuem Schwung angepackt werden. Mit der Ernennung und dem Dienstantritt der neuen Kontrollstellenleiterin Frau Dina Balleyguier am 15. Oktober 2001, der auch den Wechsel zu einer neuen Führungsstruktur markierte, findet nun auf den Jahreswechsel 2001/2002 hin die schrittweise Rückkehr zur Normalität statt.

2 **Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N)**

2.1 **Aufgabenvielfalt und Ressourcenproblematik bei der Kontrollstelle**

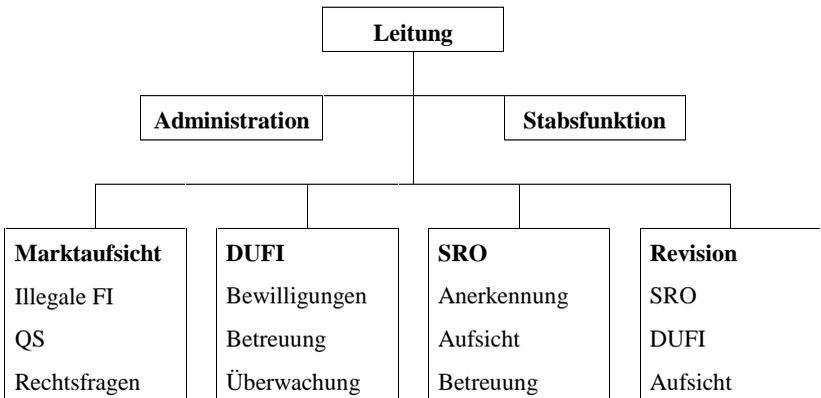
Empfehlung 1 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, möglichst schnell für die Wahrung und eine bessere Verteilung des Vollzugs-Know-hows innerhalb der Kontrollstelle zu sorgen. Dazu ist insbesondere ein Kader auf Sektionsleiter-Stufe zu schaffen und entsprechend auszubilden.

Umsetzung

Ein weiteres vordringliches Anliegen des Bundesrates in Bezug auf dieses Dossier ist es, möglichst rasch eine breitere Nutzung der Sachkenntnisse innerhalb der Kontrollstelle zu erreichen. Dieser Wille zum «*Aufbau einer neuen Struktur*» sowie zur «*Bildung von Fachbereichen und der Schaffung einer Geschäftsleitung*» kam bereits in der Pressemitteilung zum Ausdruck, die das EFD anlässlich des Führungswechsels bei der Kontrollstelle am 13. Juni 2001 veröffentlichte. Im Anschluss an die detaillierte Prozessanalyse in der Kontrollstelle wurde Ende August 2001 folgende neue Struktur beschlossen:

Organigramm der Kontrollstelle



FI Finanzintermediäre
DUFI Direkt unterstellte Finanzintermediäre
SRO Selbstregulierungsorganisationen
QS Qualitätssicherung

Zwischen die Kontrollstellenleiterin und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird eine mittlere Führungsebene hinzugefügt. Die vier Sektionschefs, die diese mittlere Führungsebene bilden, wurden Ende Oktober 2001 angestellt. Die beiden letzten Sektionschefs haben ihr Amt am 1. Januar 2002 aufgenommen. Die Schaffung einer Geschäftsleitung, bestehend aus der Abteilungsleiterin sowie den vier Sektionschefs der Kontrollstelle, wird entschieden zu einer besseren Verteilung des Know-hows innerhalb der Kontrollstelle beitragen.

Der Grundausbildung und der Weiterbildung dieses mittleren Kadern wird eine besondere Bedeutung beigemessen. Während die Grundausbildung vorwiegend durch die Kontrollstellenleiterin persönlich erfolgen wird, soll die Weiterbildung sowohl intern, als auch durch den Besuch externer Kurse oder Seminare sichergestellt werden.

Empfehlung 2 der GPK-N

Die Personaldotierung erscheint der Kommission angesichts der Dringlichkeit einer glaubwürdigen und schnellen Umsetzung des GwG immer noch als unzureichend. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, insbesondere auch mit Blick auf den dringlichen Abbau des Pendenzenberges bei den Direktunterstellungsgesuchen, für eine baldige, substantielle Erhöhung der Personaldotierung zu sorgen.

Umsetzung

Im Laufe des vergangenen Sommers wurde in der Kontrollstelle eine detaillierte Prozessanalyse unter Einbezug der beiden Bereiche Revision und Marktaufsicht vorgenommen. Sie mündete in die Schlussfolgerung, dass die Kontrollstelle derzeit mit 25 Arbeitsstellen dotiert sein sollte, um alle ihre Aufgaben erfüllen zu können. Im Anschluss an einen Antrag des EFD vom 17. August 2001 hat der Bundesrat am 22. August 2001 der Aufstockung des Personalbestandes der Kontrollstelle auf insgesamt 25 Arbeitsstellen zugestimmt. Eine zusätzliche Erhöhung auf Grund der Entwicklung der Lage bleibt vorbehalten.

Die Rekrutierung des bewilligten Personals hat sich über den ganzen Herbst hingezogen. Am 1. Januar 2002 arbeiteten 21 Personen (die sich insgesamt 18,9 Arbeitsstellen teilen) bei der Kontrollstelle. Der Personalsollbestand – das heisst 25,0 Arbeitsstellen – dürfte im ersten Halbjahr 2002 erreicht werden.

Was die Task Force angeht, die mit der Bearbeitung der Gesuche um Direktunterstellung beauftragt ist, hat die GPK-N Zweifel daran geäussert, ob die angestellten Student/innen das für das Verständnis der komplexen Dossiers notwendige Fachwissen mitbringen (Ziff. 2.1.2, Seite 8). Wir erachten diese Befürchtungen für unbegründet: Die Studenten der Task Force, die von den Mitarbeitern der Kontrollstelle betreut werden, haben Arbeits- und Analyseinstrumente entwickelt, mit deren Hilfe sie sämtliche Dossiers bis zum Entscheid über die Unterstellung oder Nichtunterstellung bearbeiten können. Sie sind insbesondere in der Lage festzustellen, ob die formellen Unterstellungsbedingungen vollständig oder teilweise erfüllt sind; definitiv darüber entscheiden darf jedoch einzig die Kontrollstelle.

Diese Jurastudenten erfüllen also nur eine Hilfsfunktion; zudem obliegen die Kontakte zu den Finanzintermediären ausschliesslich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kontrollstelle.

Der Abschluss dieser Arbeiten ist weiterhin für Ende Sommer 2002 geplant; wenn nötig wird ein Teil des Kontrollstellenpersonals eingesetzt, um die Frist einhalten zu können.

Empfehlung 3 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, noch dieses Jahr die Revisionsaufgabe der Kontrollstelle operativ umzusetzen.

Umsetzung

Im August 2001 wurde mit Unterstützung einer externen Beratungsfirma eine Arbeitsgruppe gebildet, in die nebst Mitarbeitern der Kontrollstelle auch zwei SRO-Vertreter Einsitz nahmen. Sie erhielt den Auftrag zu prüfen, ob und wie die Revisionsaufgaben der Kontrollstelle an externe Prüfer vergeben werden könnten und die notwendigen Grundlagen zu schaffen, damit ab Januar 2002 mit Kontrollen vor Ort begonnen werden könne. Auf Grund der Arbeiten dieser Art wurden folgende Entscheide getroffen.

Um eine rasche Umsetzung des Revisionskonzeptes zu ermöglichen und um den kostentragenden Finanzintermediären eine echte Wahlmöglichkeit anzubieten, entschied sich die Kontrollstelle, geeignete GwG-Revisionsstellen auf der Basis eines Pflichtenheftes zu akkreditieren. Um Gewähr für eine einwandfreie Prüftätigkeit zu bieten, müssen die in Frage kommenden Revisoren und Revisionsstellen strengen fachlichen und persönlichen Anforderungen genügen sowie von den zu prüfenden Finanzintermediären unabhängig sein. Interessenten hatten bis Ende November 2001 Gelegenheit, ihr Akkreditierungsgesuch einzureichen, womit der Kontrollstelle Anfang Januar 2002 zahlreiche gut qualifizierte GwG-Revisionsstellen zur Überprüfung von Finanzintermediären zur Verfügung stehen werden und mit den Kontrollen vor Ort begonnen werden kann. Die Kontrollstelle wird die im Bewilligungsverfahren stehenden direkt unterstellten Finanzintermediäre anhalten, eine GwG-Revisionsstelle zu mandatieren. Die jährlichen Revisionen werden ihrerseits auf Grund von Arbeitsunterlagen, welche von der Kontrollstelle erarbeitet werden, durchgeführt werden.

Durch das Selbstregulierungssystem wurde die aufsichtsrechtliche Tätigkeit über die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre vollumfänglich den SRO delegiert. Durch ihren ständigen Kontakt mit den SRO ist einzig die Kontrollstelle in der Lage, eine individuelle und angemessene Risikoanalyse der SRO zu tätigen und vernünftige Vergleiche zwischen den SRO durchzuführen. Sie erhält zudem durch die selber durchgeführte Prüfung vor Ort wichtige ungefilterte Informationen. Die Kontrollstelle entschloss sich deshalb, die SRO mit den eigenen Mitarbeitern zu revidieren. Auf Grund der personellen Ressourcen wird die Kontrollstelle etwa Ende 1. Quartal 2002 in der Lage sein, mit den SRO-Revisionen zu beginnen. Die bereits jetzt durchgeführte Analyse der Jahresberichte kann allerdings Anlass zu ausserordentlichen Prüfungen geben, welche ihrerseits allfällig notwendige Massnahmen erfordern können. Die Kontrolle der SRO, die im Rahmen der Selbstregulierung ein

wesentliches Standbein der Kontrollstelle ist, vermag in Zusammenarbeit mit diesen Organisationen wesentlich zur Umsetzung des Geldwäschereigesetzes beizutragen.

Mit den eingeleiteten Massnahmen wurden wichtige Schritte für die Überwachung der SRO und Finanzintermediäre eingeleitet. Schwerpunkt des nächsten Jahres wird der personelle Ausbau der Revisionskapazitäten innerhalb der Kontrollstelle sein.

2.2 Unterstellungsproblematik

Empfehlung 4 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, diese Unterstellungsfragen rasch und mit dem notwendigen Mitteleinsatz zu behandeln.

Empfehlung 5 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, eine Vollzugspraxis zu gewährleisten, die durch eine rechtsgleiche Behandlung aller Finanzintermediäre und der SRO und die Einhaltung des Grundsatzes von Treu und Glauben geprägt ist. Allfällige Präzisierungen und Änderungen der Vollzugspraxis haben transparent zu erfolgen und mitgeteilt zu werden.

Umsetzung

Mit Ausnahme der besonderen, in Artikel 2 Absatz 3 Buchstaben a–g GwG aufgezählten Tätigkeiten, die verhältnismässig klar definiert sind, bleibt die Generalklausel von Artikel 2 Absatz 3 GwG eher vage und öffnet damit widersprüchlichen Auslegungen Tür und Tor. Um diese Fragen zu klären und zur Rechtssicherheit beizutragen, plant die Kontrollstelle die Veröffentlichung eines Rundschreibens, das erstens ihre Auslegung der Generalklausel und zweitens eine Typologie der dem Gesetz unterstellten Aktivitäten enthalten soll. Diese Auslegung wird sich auf den Wortlaut und den Zweckartikel des Gesetzes stützen und vor allem auf den Definitionen und Beispielen der Internationalen Task Force zur Bekämpfung der Geldwäscherei (FATF) beruhen sowie das Geldwäschereirisiko berücksichtigen, das den einzelnen Aktivitäten innewohnt. Das Rundschreiben soll spätestens im Frühjahr 2002 veröffentlicht werden. Es wird der Erledigung aller pendenten Fälle dienen. Im Hinblick auf die Erarbeitung und Veröffentlichung dieses Rundschreibens wird die Kontrollstelle ausserdem eine umfassende Bestandesaufnahme der noch hängigen oder strittigen Unterstellungsfragen vornehmen. Diese Bestandesaufnahme wird zudem nach der Publikation des Rundschreibens eine rasche Erledigung der zahlreichen unerledigten Gesuche ermöglichen.

Sollten trotz dieser Konkretisierung noch Fragen offen bleiben oder die Interpretation der Kontrollstelle bestritten werden, wird diese so rasch wie möglich die notwendigen Verfügungen erlassen, damit den Beschwerdeführern die einschlägigen Rechtsmittel offenstehen.

Die Kontrollstelle beabsichtigt ausserdem, einige ihrer Verfügungen sowie die entsprechenden Beschwerdeentscheide zu publizieren, damit die Rechtsprechung in Bezug auf Fragen von allgemeinem Interesse im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich des GwG der Öffentlichkeit zugänglich wird.

Empfehlung 6 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, die Einführung einer Bagatellfall-Regelung voranzutreiben und damit die Ressourcen im Sinne einer Optimierung des Vollzugs auf die für die Geldwäschereibekämpfung relevanten Finanzintermediäre zu konzentrieren.

Umsetzung

Eine von der Kontrollstellenleiterin präsidierte Arbeitsgruppe hat den Auftrag erhalten zu prüfen, inwieweit eine Bagatellfall-Regelung mit dem GwG und der FATF vereinbar ist. Die Arbeitsgruppe wird auch Schwellenwerte festlegen müssen, bei deren Unterschreitung ein Verzicht auf Unterstellung möglich sein soll. Schliesslich wird sich die Arbeitsgruppe zur Publikationsform äussern müssen, die sich am besten für die Information über eine solche Regelung eignet. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit Mitte November 2001 aufgenommen und dürfte sie spätestens im Frühjahr 2002 abschliessen.

Die Einführung einer Bagatellfall-Regelung würde manches Unterstellungsgesuch überflüssig machen. Zudem würden gewisse Finanzintermediäre, die sich bereits einer SRO angeschlossen haben, von der obligatorischen Mitgliedschaft befreit.

Parallel zur Diskussion über diese Regelung beschleunigt die Kontrollstelle die Bearbeitung der Unterstellungsgesuche von Einheiten, deren Tätigkeit offensichtlich in den Geltungsbereich des GwG fällt.

2.3 Praxis des Rechtsdienstes/Rechtsweg/Sanktionen einer Verletzung des GwG

Empfehlung 7 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, die Zuständigkeitsfrage einerseits bei der Klärung der Unterstellungspflicht für Finanzintermediäre mit strittiger berufsmässiger Ausübung ihrer Tätigkeit und andererseits für die Sachverhaltsfeststellung und Beweiserhebung bei Anzeigen definitiv zu beantworten. Die Auswirkungen dieser Antwort auf die Personaldotierung der betroffenen Dienststelle sind zu berücksichtigen. Mögliche Verfahrensrationalisierungen zwischen dem verwaltungsrechtlichen und dem verwaltungsstrafrechtlichen Rechtsweg sind umzusetzen.

Stellungnahme

Im Bereich des Vollzugs des GwG ist der Rechtsdienst des EFD sowohl als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide der Kontrollstelle als auch als erstinstanzliche Strafverfolgungsbehörde auf Grund von Anzeigen der Kontrollstelle tätig.

Neu soll eine unabhängige Rekurskommission als Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Kontrollstelle eingesetzt werden. Die im GPK-Bericht angetönte Problematik der Doppelfunktion des Rechtsdienstes als beratende und urteilende Instanz wird dadurch weitgehend beseitigt.

Der GPK-Bericht weist auch auf die Problematik der Doppelfunktion des Rechtsdienstes als Strafverfolgungsbehörde und Beschwerdeinstanz hin. Mit der Schaffung einer Rekurskommission dürfte dieser Punkt ebenfalls gegenstandslos werden, da sich der Rechtsdienst nur noch als Strafverfolgungsbehörde mit dem GwG befassen wird.

Diesbezüglich ist zu beachten, dass es sich bei den beurteilten Fällen nicht um die Bestrafung von Personen handelt, die den Straftatbestand der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) erfüllt haben, sondern um Finanzintermediäre, die die Frist zur Gesuchseinreichung um wenige Tage verpasst haben bzw. ihre Tätigkeit nur während einer kurzen Dauer nach Inkrafttreten des GwG ausgeübt haben. Für die Bemessung der Höhe der Bussenbeträge sind im Übrigen das Verschulden und die Vermögensverhältnisse des Beschuldigten im Einzelfall massgebend, was nichts mit der Frage der Generalprävention zu tun hat. Es darf im Einzelfall nicht nur deshalb höher gebüsst werden, weil man eine generalpräventive Wirkung erzielen will. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Bussen in Zukunft bei einer längeren Dauer oder einem grösserem Umfang der illegalen Tätigkeit höher ausfallen werden.

In Bezug auf die Bemerkungen der GPK-N zur Praxis des Rechtsdienstes im Bereich der verwaltungsstrafrechtlichen Verfahren kann zudem Folgendes festgehalten werden:

Die Ausführungen zu den ausgesetzten Entscheiden sind unklar und zum Teil widersprüchlich. Der GPK-Bericht hält fest, dass eine Rückweisung der Unterstellungsfrage an die Kontrollstelle nur in expliziten Zweifelsfällen in Frage komme. Zu dieser Feststellung ist zu bemerken, dass die ständige Praxis des Rechtsdienstes bei den ausgesetzten Entscheiden dieser Forderung entspricht und Rückweisungen ausschliesslich in Zweifelsfällen erfolgt sind.

Im Bericht wird mit Bezug auf ein Gutachten des BJ, das dem EFD leider nicht zur Verfügung gestellt wurde, ausgeführt, dass der Grundsatz der Verfahrenstrennung zwischen verwaltungsrechtlichem und verwaltungsstrafrechtlichem Rechtsmittelweg ausschliesse, dass die Unterstellungspflicht im Verwaltungsstrafverfahren vorfrageweise überprüft werden könne. Es sei der Kontrollstelle aber unbenommen, schon vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens Anzeige beim Rechtsdienst zu erstatten. Trotzdem ist die Sistierungspraxis des EFD von der GPK-N kritisiert worden. Diese Kritik erscheint uns nicht gerechtfertigt. Ein laufendes Verwaltungsverfahren zur Beurteilung der Unterstellungspflicht steht zwar der Einreichung einer Strafanzeige und damit der Eröffnung eines Verwaltungsstrafverfahrens durch den Rechtsdienst nicht entgegen, wohl aber seinem Abschluss durch einen Strafscheid bei strittiger Unterstellungspflicht. Es ist nämlich ausgeschlossen, das Verfahren in solchen Fällen mit einem Strafscheid abzuschliessen, ohne dass zuvor die Frage der Unterstellungspflicht beantwortet ist. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Kontrollstelle und der Rechtsdienst die Frage der Unterstellungspflicht zum Nachteil der Betroffenen unterschiedlich entscheiden, indem der Rechtsdienst die Unterstellungspflicht bejaht und eine Busse ausspricht, die in Rechtskraft erwächst, während die Kontrollstelle bei ihrem später gefällten Entscheid zum Ergebnis gelangt, es

handle sich um keine unterstellungspflichtige Tätigkeit. Der Erlass eines Strafentscheidens ist damit erst dann möglich, wenn die Unterstellungsverfügung in Rechtskraft erwachsen bzw. die Unterstellungspflicht durch einen rechtskräftigen verwaltungsrechtlichen Entscheid geklärt ist. Das heisst, dass der Unterstellungsentscheid vor dem Strafentscheid ergehen muss. Das Strafverfahren kann erst im Anschluss daran abgeschlossen werden.

Der GPK-Bericht geht weiter auf die Frage der Beweisfeststellungsverantwortlichkeit ein. Es ist Aufgabe der Kontrollstelle, die Frage der Unterstellungspflicht zu entscheiden und die entsprechenden Beweise zu sammeln. Es ist dagegen nicht Aufgabe des Rechtsdienstes, die entsprechenden Beweise im Rahmen eines Strafverfahrens zu erheben. Dies muss nicht zuletzt auch deshalb gelten, weil Artikel 13 VwVG eine Mitwirkungspflicht der betroffenen Finanzintermediäre kennt, während Finanzintermediäre im Verwaltungsstrafverfahren über ein Schweigerecht verfügen. Der Rechtsdienst hat denn auch die im GPK-Bericht erwähnten Verfahren nicht mangels Beweisen ausgesetzt, sondern weil die Unterstellungsfrage als elementare Voraussetzung für die Beurteilung, ob eine strafbare Handlung vorliegt, noch nicht geklärt war. Sollte eine Beweissicherung erforderlich sein, würde der Rechtsdienst bereits vor dem Vorliegen einer rechtskräftigen Unterstellungsverfügung ein Verfahren eröffnen und die notwendigen strafprozessualen Massnahmen anordnen.

Die gemäss Empfehlung 7 der GPK-N durch den Bundesrat zu regelnde Zuständigkeitsfrage für die Sachverhaltsfeststellung und die Beweiserhebung ist damit bereits gesetzlich geregelt. Eine Klärung durch den Bundesrat ist daher angesichts der klaren gesetzlichen Regelung nicht erforderlich.

Ebenfalls aus dem im GPK-Bericht angeführten Zitat des Gutachtens des BJ ergibt sich, dass Verfahrensrationalisierungen zwischen dem verwaltungsrechtlichen und dem verwaltungsstrafrechtlichen Rechtsweg de lege lata nur in engen Grenzen möglich sind. Die GPK-N ihrerseits hält dazu fest, dass die Anzeigeerhebung vor Erlass der Feststellungsverfügung die einzige Möglichkeit der Verfahrensrationalisierung darstellt. Wie bereits erwähnt, ist jedoch auch diese Rationalisierungsmöglichkeit auf Grund verfahrensökonomischer Hindernisse nur beschränkt anwendbar.

Empfehlung 8 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, eine Revision des GwG zu prüfen, die eine Weiterzugsmöglichkeit für die Kontrollstelle bei aus ihrer Sicht unbefriedigenden Entscheiden des Rechtsdienstes EFD schaffen würde.

Stellungnahme

Eine solche Weiterzugsmöglichkeit ist sowohl im Strafverfahren als auch im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren systemwidrig. Bei Beschwerdeverfahren kann die Kontrollstelle ihren Rechtsstandpunkt jeweils umfassend darlegen (faktische Parteistellung nach Artikel 57 VwVG). Das Bundesgericht und die Literatur sind einhellig der Meinung, dass Behörden innerhalb derselben Verwaltung nicht gegeneinander prozessieren dürfen (vgl. u. a. BGE 123 II 375 f.). Kommt hinzu, dass das EFD der Kontrollstelle hierarchisch übergeordnet ist und sich schon deshalb eine solche Auseinandersetzung nicht rechtfertigen lässt. Nichts anderes gilt im Verwaltungsstrafverfahren. Es wäre unangebracht, die Kontrollstelle zu einer Art

Staatsanwaltschaft gegen ihre vorgesetzte Behörde auszubauen. Die Kontrollstelle hat im Verwaltungsstrafverfahren ausschliesslich eine Anzeigepflicht und keinen weiteren Einfluss auf das Verfahren (d.h. ihre Stellung ist dieselbe wie diejenige der Eidg. Bankenkommision bei Verstössen gegen das Bankengesetz). Der Empfehlung der GPK-N kann daher aus grundsätzlichen Überlegungen rechtlicher Natur nicht gefolgt werden. Mit der Schaffung einer Rekurskommission für Beschwerden gegen die (Unterstellungs-)Verfügungen der Kontrollstelle wird der Empfehlung der GPK-N jedoch zumindest im Bereich des verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens weitgehend Rechnung getragen.

2.4 Beirat

Empfehlung 9 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, auf Grund der negativen Erfahrungen, den Sinn und die Notwendigkeit der Institution des Beirats grundsätzlich zu überprüfen und gegebenenfalls den Beirat wieder abzuschaffen.

Stellungnahme

Gemäss Einsetzungsverfügung des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 29. Januar 2001 erfüllt der Beirat gegenüber der EFV eine reine Beratungsfunktion. Er behandelt Grundsatz- und Strategiefragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des GwG, ohne sich über konkrete Fälle oder operative Aspekte der Kontrollstellentätigkeit zu äussern. Der Beirat besitzt also gegenüber der Kontrollstelle keinerlei Weisungsbefugnisse. Da diese Grundsätze klar definiert sind, hält der Bundesrat das Risiko einer Interessenkollision bei den Mitgliedern des Beirats für ausgeschlossen. Im Übrigen entsprach es eindeutig dem Willen des EFD, dass keine SRO-Vertreter im Beirat Einsitz nehmen, da sich die SRO bereits im Rahmen der regelmässigen «Koordinationskonferenzen» Gehör verschaffen konnten, die vom ehemaligen Leiter der Kontrollstelle eingeführt worden waren.

Bis zur Veröffentlichung des Berichts der GPK-N vom 29. Juni 2001 tagte der Beirat nur zwei Mal, nämlich am 28. Februar 2001 (Konstituierungssitzung) und am 1. Juni 2001. Gemäss Traktandenlisten in den Einladungen hat der Beirat bei dieser Gelegenheit folgende Themen diskutiert: *Strategie der Kontrollstelle* (1. und 2. Sitzung), *Aktionsplan «Leitbild Selbstregulierung»* (1. Sitzung), *Umstrittene Unterstellungsfragen nach Artikel 2 Absatz 3 GwG* (1. und 2. Sitzung) und *Einführung von Grenzwerten im Rahmen von Artikel 2 Absatz 3 GwG* (2. Sitzung). Zu jedem dieser Themen haben die Mitglieder des Beirats vor der Sitzung von der Kontrollstelle umfangreiche Unterlagen über den Stand des jeweiligen Dossiers erhalten (Ergebnisse von Gutachten, interne Notizen, Korrespondenz usw.); die Behauptung, die Diskussionen des Beirats hätten sich nicht auf das praktische Know-how der Kontrollstelle gestützt, trifft also nicht zu. Im Übrigen hat das EFD ausser dem allgemeinen Mandat, das in der Einsetzungsverfügung vom 29. Januar 2001 umschrieben ist, keine Prioritätenliste der Tätigkeiten des Beirats aufgestellt; auch der Beirat selbst hat nie eine solche Liste verabschiedet. Die *«Prioritätenliste»*, auf die die GPK-N in ihrem Bericht anspielt, ist in Wirklichkeit ein informelles Papier, das die

Ideen einiger Beiratsmitglieder zur zukünftigen Strategie der Kontrollstelle im Sinne eines Diskussionsbeitrags auflistet.

Der Bundesrat ist etwas erstaunt über die verschiedenen kritischen Äusserungen zu diesem Gremium, das nach seiner Einsetzung kaum Zeit gehabt hat, sich in die verschiedenen Dossiers einzuarbeiten. Gewisse Kommunikationsprobleme wären sicher vermeidbar gewesen; dies ändert jedoch nichts daran, dass sich der Beirat im Rahmen seiner Arbeit immer strikte an seinen Auftrag gehalten hat; ausserdem hatte er nie die Absicht, sich in die operativen Angelegenheiten der Kontrollstelle einzumischen.

Angesichts des allgemeinen Umfeldes, in dem dieses Gremium seine Arbeit hätte fortsetzen müssen, sowie der weitgehenden Rückkehr der Kontrollstelle zur Normalität hat der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements – im Einvernehmen mit dem Direktor der EFV, der neuen Kontrollstellenleiterin, dem Präsidenten und den Mitgliedern des Beirats – beschlossen, auf die Aufrechterhaltung dieses Gremiums zu verzichten. Die letzte Sitzung des Beirats fand am 6. Dezember 2001 statt. Die Kontrollstelle wird jedoch auch in Zukunft bei der Diskussion strategischer und grundsätzlicher Fragen nicht auf das Know-how und das Wissen unabhängiger externer Berater verzichten können. Sie wird diese punktuell und über andere Kanäle einholen.

2.5 Unabhängigkeit der Kontrollstelle

Empfehlung 10 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, für ein homogenes Auftreten der bei der Bekämpfung der Geldwäscherei involvierten Dienststellen der Bundesverwaltung zu sorgen. Dem Aspekt des Vollzugs des GwG ist auf Stufe des Departements grösseres Gewicht beizumessen.

Umsetzung

Der Bundesrat ist sich bewusst, wie wichtig ein effizientes und konzertiertes Vorgehen bei der Bekämpfung der Geldwäscherei im Inland für den internationalen Ruf des Schweizer Finanzplatzes ist. In dieser Beziehung ist es unerlässlich, dass die involvierten Dienststellen der Bundesverwaltung gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um den Vollzug des GwG dem Willen des Gesetzgebers entsprechend zu gewährleisten.

Zwischen dem früheren Kontrollstellenleiter und seinen Vorgesetzten im Eidgenössischen Finanzdepartement bestanden in den zentralen Fragen, das heisst bezüglich der systematischen Umsetzung des GwG und der Notwendigkeit eines Massnahmenpakets keine Meinungsverschiedenheiten. Es stimmt hingegen, dass die Kontrollstelle und der Rechtsdienst des EFD manchmal abweichende Meinungen vertraten, was die Praxis anbelangte, die befolgt werden sollte, wenn die Unterstellungspflicht angefochten wurde. Hierzu ist zu sagen, dass sich der Rechtsdienst als Behörde des Verwaltungsstrafrechts zu dieser Frage äussern musste. Es ist jedoch nicht an den hierarchischen Vorgesetzten innerhalb des EFD, solche Differenzen zu

schlichten; sie müssen, wenn nötig, vielmehr auf dem Terrain des Verwaltungsstrafrechts ausgefochten werden.

Der Bundesrat bedauert, dass in Bezug auf Kontakte zwischen Branchenvertretern oder einzelnen SRO mit den Vorgesetzten der Kontrollstelle der GPK-N der Eindruck vermittelt wurde, es hätten Beeinflussungsversuche stattgefunden. Dies war nicht der Fall.

Auch das Schreiben der EFV an den Schweizer Hotelier-Verein kann nicht als Desavouierungsversuch der Kontrollstelle von Seiten ihrer Vorgesetzten taxiert werden, da das Schreiben vorgängig mit dem Kontrollstellenleiter abgesprochen und von diesem mitunterzeichnet worden war.

Der Bundesrat legt jedoch wie die GPK-N grössten Wert darauf, dass die in die Bekämpfung der Geldwäscherei involvierten Dienststellen der Bundesverwaltung – vor allem diejenigen im EFD – gegen aussen ein homogenes Bild vermitteln müssen. Dieses Ziel kann nur unter gewissen Voraussetzungen erreicht werden. Dazu gehören auch die Einführung einer breit abgestützten Führungsstruktur innerhalb der Kontrollstelle sowie die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission durch den Departementsvorsteher; diese Rekurskommission wird Beschwerden gegen die Kontrollstellenverfügungen sowie Fragen behandeln, die in ihre Schiedsgerichtsbarkeit fallen.

2.6 Information und Kommunikation

Empfehlung 11 der GPK-N

Der Bundesrat wird eingeladen, eine Informationstätigkeit des EFD, der EFV und der Kontrollstelle zu gewährleisten, die den positiven Errungenschaften im Vollzug des GwG vermehrt auch Rechnung trägt. Diese Informationstätigkeit ist in ein Informationskonzept einzubetten.

Umsetzung

Dieser Empfehlung wurde und wird Folge geleistet. Für die Kommunikation im EFD gelten departementsweite Grundsätze, die bei Bedarf auf spezifische Bedürfnisse von Dienststellen ausgerichtet werden. Generelles Ziel ist die frühzeitige und kontinuierliche Information über Entscheide, Lagebeurteilungen und Vollzugsaktivitäten. Im Zentrum stehen die Transparenz einerseits und die Anwendungssicherheit andererseits. Dabei ist unerheblich, ob es sich um positive oder negative Ereignisse handelt, denn nur ehrliche und wahre Information kann auf die Dauer Sachkenntnis und Vertrauen bilden. Gerade weil es sich um einen relativ neuen Bereich mit national und international teilweise noch ungefestigter Praxis handelt, kommt der Kommunikation eine besondere Bedeutung zu. In diesem Sinn ist die empfohlene Darstellung von Fortschritten im Vollzug, von Klärungen von Grundsatzfragen und vom Schliessen von Lücken sowohl für das nationale und internationale Publikum als auch für die GwG-Anwender ein wichtiger Informationsinhalt.

Besondere Aspekte der Tätigkeit der Kontrollstelle sind in einem ergänzenden Detailkonzept festgehalten. Dies betrifft namentlich die aktive Information über Entscheide und Praxisgrundsätze, über die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und

mit den Selbstregulierungsorganisationen sowie über die Rekurs- und Beschwerdepraxis. Im Konzept geregelt sind auch die Informationskompetenzen und die Koordination der Informationstätigkeiten auf den Stufen Dienststelle (Schwergewicht bei der GwG-Tätigkeit) und Departement (Verknüpfung mit departementsübergreifenden Themen, allgemeinen Finanzplatzfragen und verwandten Gesetzgebungen). Einen weiteren Schwerpunkt bildet die internationale Dimension von GwG und Vollzug. Diesbezüglich wird die Kommunikation verstärkt mit Justiz- und Aufsichtsbehörden koordiniert, zuletzt im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Terrorismus-Finanzierung. Nebst der Medieninformation und dem Internetangebot (http://www.admin.ch/efv/efv/d/index_gwg.htm) können für besonders interessierte Zielgruppen auch andere Informationsmittel eingesetzt werden (Rundschreiben, Newsletter, Fachtagungen usw.).

3 Schluss

Der Bundesrat misst dem Dossier der Bekämpfung der Geldwäscherei grösste politische Bedeutung bei. Die anfänglichen Vollzugsschwierigkeiten nach dem Ablauf der Übergangsfrist am 1. April 2000 führten im Herbst desselben Jahres zu einem ersten Massnahmenpaket. Erste konkrete Ergebnisse konnten ab Anfang 2001 verzeichnet werden. Aber erst nachdem an der Führungsspitze ein Führungswechsel in zwei Etappen erfolgt war und in der Kontrollstelle ein struktureller Umbau stattgefunden hatte – was die schrittweise Rückkehr dieser Behörde zur Normalität bedeutete – konnte die Umsetzung des Massnahmenpakets wirklich mit neuem Schwung in Angriff genommen werden.

Die jüngsten Entscheide, die nun gestützt auf den Bericht der GPK-N vom 29. Juni 2001 getroffen wurden, und die Schlussfolgerungen aus der Administrativuntersuchung, die der EFD-Vorsteher Anfang Juli beim ehemaligen Bundesrichter Karl Spühler in Auftrag gab, werden die Vervollständigung des Massnahmenpakets und seine beschleunigte Umsetzung ermöglichen. Endziel bleibt der möglichst zügige und ordnungsgemässe Vollzug des GwG im Sinn und Geist des Gesetzgebers.

Der Bundesrat wird die Entwicklung dieses Dossiers in den kommenden Monaten mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen. Sollte der weitere Gang der Ereignisse es erfordern, wird er ohne Zögern alle Massnahmen ergreifen, die es zur Erreichung der gesteckten Ziele braucht.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Januar 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz