Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 23 (2006)

Artikel: Die Bekämpfung der Geldwäscherei : Nutzen und Grenzen des Beitrags des Privatsektors

Autor: Stadler, Stephan

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051123

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

STEPHAN STADLER

DIE BEKÄMPFUNG DER GELDWÄSCHEREI: NUTZEN UND GRENZEN DES BEITRAGS DES PRIVATSEKTORS

Zusammenfassung
Das Referat behandelt die gesteuerte Selbstregulierung der Finanzintermediäre (FI) im Rahmen des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, GwG, SR 955.0) in Abgrenzung zum Banken- und Versicherungssektor und erfasst die Selbstregulierungsorganisationen (SRO), welche FI aufnehmen und überwachen. Die 11 zur Zeit von der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle) anerkannten SRO unterteilen sich in Branchenvereinigungen, gemischte SRO und SRO mit besonderen gesetzlichen Grundlagen (SRO Post und SRO SBB).
Die Vorteile der Selbstregulierung umfassen die Mobilisierung des Fachwissens in den betroffenen Branchen, die branchengerechte Umsetzung des GwG, namentlich der Sorgfaltspflichten, eine bessere Akzeptanz bei den FI, eine höhere Flexibilität bei der Regulierungsanpassung sowie eine schnellere und kostengünstigere Umsetzung als bei einer rein staatlichen Lösung.
Die Grenzen lassen sich zusammenfassen wie folgt: Die SRO verfügen nicht über hoheitliche Befugnisse, die ihnen die Ergreifung von hoheitlichen Zwangsmassnahmen gegenüber FI ermöglichen würden, bei welchen die Verletzung der Sorgfaltspflichten nach GwG und der Meldepflicht festgestellt wurde oder welche die Mitwirkungspflichten verletzen. Die Massnahmen und Konventionalstrafen stellen zivilrechtliche Sanktionen dar. Aufgrund der den SRO gewährten Autonomie im Bereiche ihrer Regulierungskompetenz bestehen unterschiedliche Voraussetzungen für die Durchführung von Verfahren und keine einheitlichen Massnahmen bei gleichen Tatbeständen. Die Anforderungsprofile für die Revisionsstellen und die Standards für die Revisionsberichte sind unterschiedlich. Die Weiterleitung von Informationen an die Kontrollstelle ausserhalb der Informations- und Anzeigepflicht ist nicht gesichert.

Résumé
L'exposé traite de l'autorégulation des intermédiaires financiers (IF) dans le cadre de la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA, RS 955.0), en excluant le secteur bancaire et celui des assurances. Il porte notamment sur les organismes d'autorégulation (OAR) chargés de la surveillance des IF qu'ils ont affiliés. Les 11 OAR encore actifs reconnus par l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle) se répartissent entre

OAR spécifiques à une branche, OAR mixtes et OAR ayant une base légale spéciale (OAR Poste et OAR CFF).
Les avantages du système d'autorégulation sont les suivants: Mobilisation des compétences spécifiques dans les branches concernées ; concrétisation de la LBA propre à la branche, notamment en ce qui concerne les obligations de diligence; meilleure acceptation de la part des IF; rapidité accrue et plus grande flexibilité lors de modifications de la réglementation; mise en œuvre plus économique et plus rapide qu'en cas de solutions purement étatiques.
Les limites peuvent se résumer comme suit: Dans le cadre de leurs activités, les OAR ne disposent pas de moyen de contrainte de droit procédural à l'encontre d'IF qui ont violé leurs obligations de diligence, de communiquer ou de collaborer. Les mesures que prennent les OAR dans de tels cas sont des sanctions de droit civil. Du fait de l'autonomie garantie aux OAR en matière de compétence réglementaire, les conditions nécessaires à l'ouverture d'une procédure à l'encontre d'IF varient entre OAR, tout comme les mesures prises dans le cadre d'états de fait identiques. Les exigences posées aux organes de révision ainsi que les standards pour les rapports de révision sont eux aussi différents. Enfin, la communication d'informations par les OAR à l'Autorité de contrôle en dehors des cas d'obligation d'informer et de dénoncer n'est pas assurée.

Da der Begriff «Privatsektor» im Rahmen unseres heutigen Themas sehr weit gefasst ist, wird im Einleitungsreferat das Thema eingeschränkt und der Privatsektor vom öffentlichen Sektor im Rahmen der Finanzmarktaufsicht abgegrenzt. In diesem Rahmen ist zwischen der gesteuerten Selbstregulierung und direkter staatlicher Aufsicht über Finanzintermediäre (FI) im Rahmen des Bundesgesetzes zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (Geldwäschereigesetz, GwG, SR 955.0) in Abgrenzung zum Banken- und Versicherungssektor zu unterscheiden, wobei das Thema aufgrund der von der Tagungsleitung vorgegebenen Einschränkung des Umfanges des Kurzreferates hier nicht abschliessend behandelt werden kann. In der Botschaft zum Geldwäschereigesetz vom 17. Juni 1996 hielt der Bundesrat fest, dass das Gesetz vom Grundgedanken der Selbstregulierung geprägt wird: «Allen Finanzintermediären soll die Möglichkeit gegeben werden, eigene Organisationen zu schaffen, welche die Einhaltung der gesetzlichen Pflichten kontrollieren und bei Zuwiderhandlungen Sanktionen verhängen können. Vorbild dafür war die Selbstregulierungsorgani-

sation (SRO) der Schweizerischen Bankiervereinigung, welche sich in den letzten rund zwanzig Jahren gut bewährt hat».

Die geldwäschereispezifische Aufsicht unterteilt sich in drei Ausprägungen:

- FI, welche einer spezialgesetzlichen Aufsicht unterstehen und sich ebenfalls parallel dazu einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen (z.B. SRO des Schweizerischen Versicherungsverbandes oder der Schweiz. Bankiervereinigung).
- FI des Parabankensektors, welche sich einer Selbstregulierungsorganisation anschliessen und ausschliesslich durch diese beaufsichtigt werden.
- FI des Parabankensektors, welche keiner Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sind und direkt der Aufsicht der Kontrollstelle unterstehen.

Hier soll nun von den SRO die Rede sein, welche FI des Parabankensektors aufnehmen und überwachen. Es gibt unterschiedliche Erscheinungsformen der Selbstregulierungsorganisationen. Die anerkannten SRO können wie folgt qualifiziert werden:

- Branchenvereinigungen bzw. Berufsverbände, welche die Aufgabe der Selbstregulierung übernommen haben (sogenannte Branchen-SRO). In der Regel ist die Mitgliedschaft bei der Branchenvereinigung Voraussetzung für den Anschluss bei der SRO.
- Vereine, die nur die Selbstregulierung betreiben, aber Finanzintermediäre aller Branchen als Mitglieder aufnehme (sogenannte gemischte SRO).
- Eine Sonderform stellen die SRO Post und die SRO SBB dar. Diese SRO überwachen öffentlichrechtliche Unternehmungen und Anstalten und nehmen ihre Aufsichtsfunktion innerhalb der Konzerne «Die Schweizerische Post» und der «SBB AG» wahr. Die Selbstregulierungsorganisationen dieser Unternehmungen nach dem Postgesetz vom 30. April 1997 und nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerische Bundesbahn

müssen gemäss Art. 24 Abs. 2 GwG von der Geschäftsleitung unabhängig sein.

Nutzen des Privatsektors

Die vom Gesetzgeber erhofften Vorteile des Systems der Selbstregulierung umfassen nachstehende Aspekte:

- Mobilisierung des Fachwissens in den betroffenen Branchen
- Branchengerechte Umsetzung des GwG, namentlich der Sorgfaltspflichten
- Bessere Akzeptanz bei den FI
- Höhere Flexibilität und Geschwindigkeit bei der Regulierungsanpassung
- Schnellere und kostengünstigere Umsetzung als bei rein staatlicher Lösung

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen im Rahmen der Aufsicht der Kontrollstelle über die 12 anerkannten SRO[1] (ab 1. Januar 2005 noch 11) und der in diesem Zusammenhang seit 2002 jährlich durchgeführten Revisionen, kann bestätigt werden, dass die vom Gesetzgeber mit der Einführung des Selbstregulierungssystems erhofften Vorteile weitgehend eingetreten sind. Lediglich die Erwartung, dass im Aufsichtsbereich branchenspezifische Konkretisierungen der Sorgfaltspflichten geschaffen würden, hat sich nicht erfüllt. Hingegen kommen die Vorteile branchenspezifischer Lösungen in der Beratung und Betreuung der angeschlossenen FI zum Tragen, zumal sich die branchenorientierten SRO dank ihres spezifischen

1 Association Romande des Intermédiaires Financiers (SRO ARIF), Die Schweizerischen Bundesbahnen (SRO SBB), Die Schweizerische Post (SRO Post), Organismo di Autodisciplina die Fiduciari del Cantone Ticino (OAD FCT), Organisme d'Autorégulation du Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants (GSCGI) et du Groupement Patronal Corporatif des Gérants de Fortune de Genève (GPCGFG) (SRO OAR-G), PolyReg Allgemeiner Selbstregulierungsverein (SRO PolyReg), Schweizerischer Anwalts- und Notarenverband (SRO SAV/SNV), Schweizerischer Leasingverband (SRO SLV), Schweizerischer Treuhänderverband (SRO STV), Schweizerische Treuhandkammer (SRO THK), Verband Schweizerischer Vermögensverwalter (SRO VSV), Verein zur Qualitätssicherung im Bereich der Finanzdienstleistungen (SRO VQF)

Wissens als fachkompetenter Ansprechpartner erweisen, so dass Schwierigkeiten praxisbezogen gelöst werden können.

Im Rahmen der am 31. März 2005 zu veröffentlichenden Folgerungen des Projektberichtes der Kontrollstelle «Bilanzierung Selbstregulierung» kann festgestellt werden, dass es durch die Umsetzung des GwG mittels Selbstregulierung gelungen ist, die FI des Nichtbankensektors innerhalb kürzester Zeit einer flächendeckenden Aufsicht zu unterstellen.

Die SRO konnten die ihnen übertragenen Aufgaben schneller und effizienter als eine staatliche Behörde umsetzen und wurden von den Betroffenen rasch als Aufsichtsinstanz akzeptiert. Es durfte festgestellt werden, dass die SRO nach gewissen Anfangsschwierigkeiten die Ihnen übertragenen Aufsichtsaufgaben sorgfältig wahrnehmen und die notwendigen Massnahmen bei Verstössen gegen die Selbstregulierungsordnungen im Bereiche der präventiven Geldwäschereibekämpfung konsequent umsetzen.

Grenzen des Privatsektors

Die SRO müssen gemäss Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 3 lit. b GwG kontrollieren, ob die ihr angeschlossenen FI die Sorgfaltspflichten, bzw. die reglementarisch verankerten Ausführungsbestimmungen zur Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten einhalten. Die meisten SRO[2] sehen die regelmässige (mehrheitlich jährliche) Revision der FI durch unabhängige Revisionsgesellschaften vor. Einige SRO führen die Revisionen selber durch.

2 Drei SRO verfügten seit Ende 2003 über einen dreijährigen Prüfungsrhythmus, wobei eine SRO bereits verschiedene Prüfungsrhythmen eingesetzt hat, je nachdem, ob der betreffende FI eine mit einem hohen oder niedrigen Geldwäschereirisiko versehene Tätigkeit ausübte (sog. risikoorientiertes Prüfkonzept). Die beiden anderen SRO haben ihre Reglemente im Verlaufe des Jahres 2004 verändert und ebenfalls einen risikoorientierten Prüfungszyklus eingeführt.

In diesem Zusammenhang verfügen die SRO nicht über hoheitliche Befugnisse, die ihnen die Ergreifung von hoheitlichen Zwangsmassnahmen gegenüber FI ermöglichen würden, bei welchen im Rahmen der Revision die Verletzung der Sorgfaltspflichten nach GwG und der Meldepflicht festgestellt wurde oder welche die Mitwirkungspflichten verletzen.

Allerdings gestatten die Reglemente in diesen Fällen, gegen fehlbare Mitglieder je nach Schwere der Sorgfaltspflichtverletzungen, der Meldepflicht oder der Mitwirkungspflicht als Massnahme eine Mahnung, einen Verweis, den Ausschluss oder die Ausfällung einer Busse als Konventionalstrafe vorzusehen. Der Ausschluss stellt bei schweren Verletzungen der Sorgfaltspflichten und der Meldepflicht die Regel dar. Er ist gestützt auf Art. 27 Abs. 1 GwG nach Eintritt der Rechtskraft der Kontrollstelle mitzuteilen, damit sie rasch entsprechend reagieren, bzw. den FI darauf aufmerksam machen kann, dass er sich innerhalb von 2 Monaten einer anderen SRO anschliessen oder ein Gesuch um Bewilligung bei der Kontrollstelle einzureichen hat. Vorbehalten bleibt die Revision durch die Kontrollstelle oder einen von ihr beauftragten Prüfer sowie die Einleitung allfälliger Massnahmen (z.B. Liquidation des Finanzintermediäres oder Löschung im Handelsregister).

Die Massnahmen und Konventionalstrafen stellen zivilrechtliche Sanktionen dar, für deren Durchsetzung keine verfahrensrechtlichen Zwangsmittel zur Verfügung stehen. Alle Massnahmeentscheide und Konventionalstrafen können mit einer Ausnahme bei einem Schiedsgericht angefochten werden. Die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt zwischen 6 Monaten und einem Jahr.

Aufgrund der den SRO gewährten Autonomie im Rahmen ihrer Regulierungskompetenz und der Aufteilung zwischen Branchen-SRO und SRO, welche alle Branchen aufnehmen, bestehen unterschiedliche Voraussetzungen für die Durchführung von Verfahren gegenüber den FI und keine einheitlichen Massnahmen bei gleichen Tat-

beständen, wobei generell die konsequente Praxis der SRO bei der Sanktionierung ihrer Mitglieder hervorzuheben ist und die eingangs erwähnte, unterschiedliche Behandlung der Mitglieder vorwiegend in den Bereich der Konventionalstrafen fällt.

Die Anforderungsprofile für die Revisionsstellen sind unterschiedlich. So wird beispielsweise die Mitgliedschaft zu gewissen Berufsorganisationen (Schweiz. Treuhänderverband, Treuhandkammer), der Nachweis von Diplomen oder die Konformität zu gesetzlichen Erlassen (z.B. Verordnung über die fachlichen Anforderungen an besonders befähigte Revisoren vom 15. Juni 1992; SR 221.302) verlangt. Die Standards für die Revisionsberichte richten sich ebenfalls nach den unterschiedlichen Selbstregulierungsordnungen, Prüfkonzepten und Richtlinien der SRO.

Im Rahmen des Austauschs von Informationen ausserhalb der Informations- und Anzeigepflicht gemäss Art. 27 GwG ist die Weiterleitung von Informationen von den SRO an die Kontrollstelle im Rahmen einer Auskunftshilfe nicht gesichert, weshalb de lege ferenda eine tragfähige Lösung anzustreben ist.