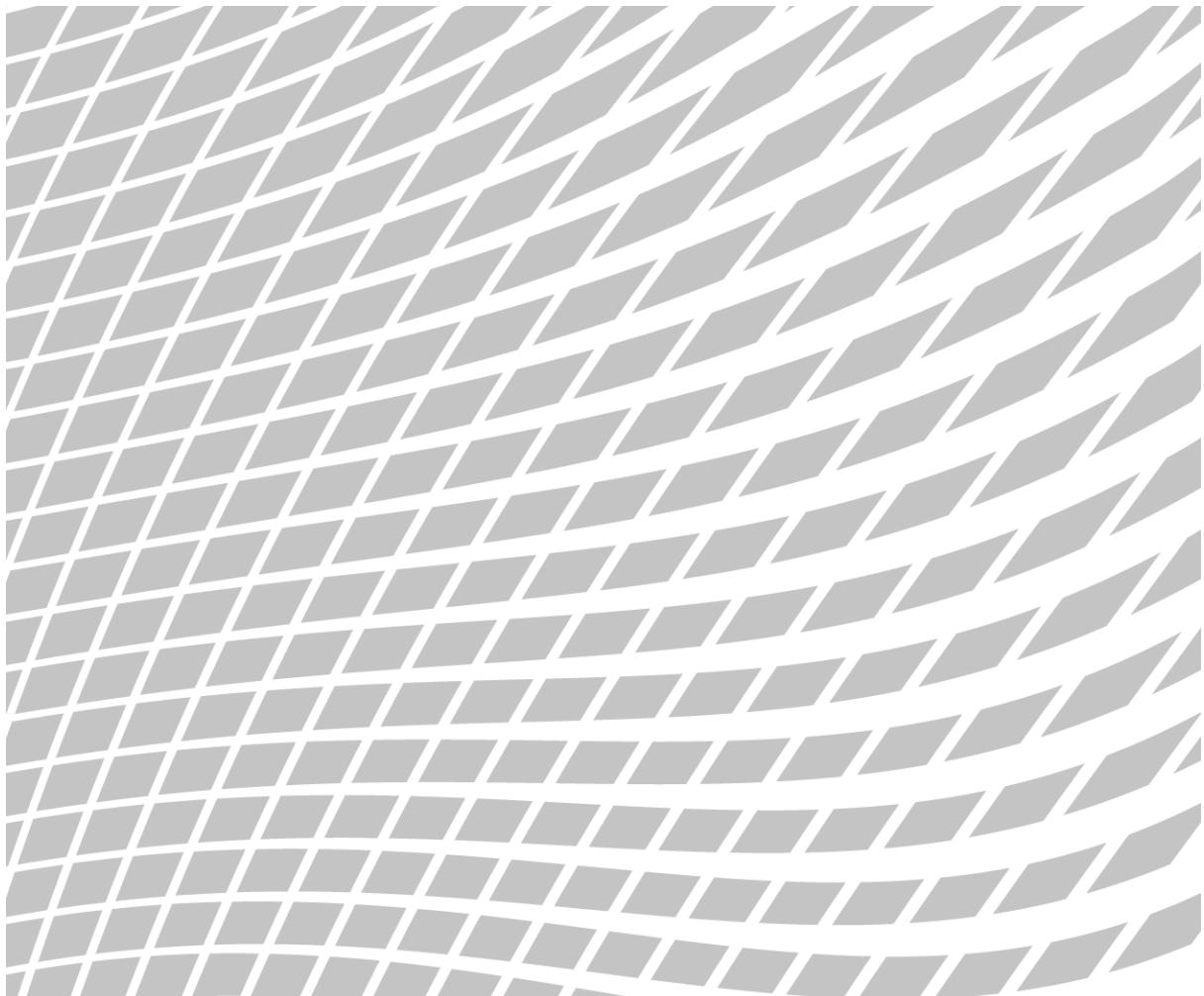


11. März 2011

Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von «politisch exposierten Personen»



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Kernpunkte | 4 |
| 1 Ziel des Kurzberichts..... | 5 |
| 2 Sorgfaltspflichten im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen (PEP) | 5 |
| 2.1 Ursprung und Entwicklung der Sorgfaltspflichten | 5 |
| 2.2 Rechtsgrundlagen der Sorgfaltspflichten..... | 6 |
| 2.3 Der Begriff «politisch exponierte Person» | 6 |
| 2.4 Adressaten der Sorgfaltspflichten..... | 6 |
| 2.5 Inhalt der Sorgfaltspflichten | 6 |
| 2.6 Abklärungspflichten der Finanzintermediäre bei Geschäftsbeziehungen mit einem PEP | 7 |
| 2.7 Verantwortungen für Geschäftsbeziehungen mit einem PEP | 7 |
| 2.8 Organisatorische Vorkehren der Finanzintermediäre | 7 |
| 2.9 Meldepflichten bei Geschäftsbeziehungen mit einem PEP | 8 |
| 2.10 Sperrpflichten bei Vermögenswerten eines PEP | 8 |
| 3 Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten..... | 9 |
| 3.1 Kontrolle der FINMA über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten..... | 9 |
| 3.2 Folgen einer Verletzung von Sorgfaltspflichten für einen Finanzintermediär | 9 |
| 3.3 Sanktionen der Aufsichtsbehörde wegen Missachtung von Sorgfaltspflichten..... | 9 |
| 4 Internationales Umfeld der Schweizer Regeln..... | 10 |
| 4.1 Die internationalen Standards zum Umgang mit Vermögenswerten von PEP | 10 |
| 4.2 Internationale Beurteilung der Schweizer Sorgfaltspflichten | 11 |
| 4.3 Sorgfaltspflichten in anderen Staaten..... | 11 |

| | |
|---|-----------|
| 5 Die Aufsicht in den Fällen Tunesien, Ägypten und Libyen | 11 |
| 5.1 Sanktionsverordnungen | 11 |
| 5.2 Verhältnis zwischen den Meldungen und Sperren nach Geldwäschereirecht und jenen nach den Verordnungen des Bundesrates..... | 12 |
| 5.3 Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Stellen | 12 |
| 5.4 Vorgehen der FINMA | 13 |

Kernpunkte

- Die Schweiz kennt bereits seit 1998 konkrete Regeln für die Banken im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen (PEP). Diese Sorgfaltspflichten wurden seither kontinuierlich weiterentwickelt und sind heute in der Geldwäschereiverordnung der FINMA verankert. Geschäftsbeziehungen mit PEP sind nicht verboten. Die Finanzintermediäre unterliegen aber dabei strengen Sorgfaltspflichten, die sich auf das Geldwäschereigesetz (GwG) stützen. Sie müssen zudem Vermögenswerte melden und sperren, wenn sie einen begründeten Verdacht auf eine verbrecherische Herkunft haben.
- Die FINMA kontrolliert die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten bei Banken jedes Jahr, vor allem mithilfe von Prüfgesellschaften. Falls die Sorgfaltspflichten nicht eingehalten wurden, interveniert die FINMA und sorgt dafür, dass die betroffenen Institute alle Anstrengungen unternehmen, damit sie die Bestimmungen in Zukunft einhalten. Bei schwerwiegenden Fällen kann die FINMA Sanktionen ergreifen.
- Das Schweizer Dispositiv zur Handhabung von Geschäftsbeziehungen mit PEP erfüllt oder übertrifft die Vorgaben der GAFI, die den internationalen Standard bilden. Das Aufsichtskonzept der Schweiz wird international ebenfalls als konform eingestuft.
- Die Sanktionsverordnungen, die in den Fällen Tunesien, Ägypten und Libyen erlassen wurden, unterscheiden sich von den Geldwäschereivorschriften. Die Verordnungen zielen darauf ab, die betroffenen Vermögen zu sperren, um die Einhaltung des Völkerrechts durchzusetzen oder ein zukünftiges Rechthilfegesuch des betroffenen Landes zu unterstützen. Die Meldepflicht nach GwG setzt dagegen einen begründeten Verdacht des Finanzintermediärs auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung voraus. Verdachtsbegründend sind beispielsweise Hinweise, dass Strafbehörden im In- oder Ausland gegen Kunden ermitteln.
- Ist vor Erlass der Sanktionsverordnungen keine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) erfolgt, deutet dies nicht automatisch auf eine Verletzung der Geldwäschereivorschriften hin. Diese Frage ist im Einzelfall abzuklären. Solche Abklärungen hat die FINMA im Anschluss an Meldungen von Vermögenswerten – gestützt auf die Sanktionsverordnungen zu Tunesien, Ägypten und Libyen – bei gut einem Dutzend Banken eingeleitet. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

1 Ziel des Kurzberichts

Die Schweiz und andere Staaten haben in den letzten Wochen Vermögenswerte von Personen aus dem Umfeld der Regierungen von Tunesien, Ägypten und Libyen gesperrt.¹ Die Schweizer Finanzintermediäre sind durch die Verordnungen des Bundesrates aufgerufen, solche Vermögenswerte zu melden. Einzelne Banken haben solche Meldungen erstattet. In diesem Zusammenhang wird in der Öffentlichkeit die Frage diskutiert, ob die gemeldeten Vermögenswerte überhaupt entgegengenommen werden dürfen oder ob sie der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) nicht schon früher hätten gemeldet werden müssen. Diese Fragen klärt die FINMA derzeit ab. Sie wird nach Abschluss der Abklärungen darüber informieren. Mit diesem Kurzbericht will die FINMA kurz erläutern,

- welche Sorgfaltspflichten für Finanzintermediäre beim Umgang mit Vermögenswerten von «politisch exponierten Personen» (PEP) aus dem Ausland bestehen (Kapitel 2),
- wie die Einhaltung dieser Sorgfaltspflichten beaufsichtigt wird (Kapitel 3),
- wie diese Regeln und die Aufsicht im internationalen Umfeld wahrgenommen werden (Kapitel 4) und
- wie die Aufsicht in Bezug auf die Fälle Tunesien, Ägypten und Libyen erfolgt (Kapitel 5).

2 Sorgfaltspflichten im Umgang mit Vermögenswerten von politisch exponierten Personen (PEP)

2.1 Ursprung und Entwicklung der Sorgfaltspflichten

Im Zuge diverser Fälle, in denen politisch exponierte Personen (PEP) involviert waren, wurden ab 1986 kontinuierlich neue Prinzipien im Umgang mit Vermögenswerten von PEP eingeführt.² Die Schweiz hat als erstes Land überhaupt bereits 1998 konkrete Regeln für die Banken über den Umgang solcher Vermögenswerte eingeführt.³ Diese Sorgfaltspflichten wurden seither in mehreren Schritten weiterentwickelt und sind heute in der Geldwäschereiverordnung der FINMA (GwV-FINMA) vom 8. Dezember 2010⁴ verankert.

Auf internationaler Ebene wurden im Oktober 2000 die *Wolfsberg AML Principles on Private Banking*⁵, im Oktober 2001 das *Customer Due Diligence Paper* des Basler Ausschusses⁶ und im November 2001 das *Supervisors' PEP Working Paper*⁷ veröffentlicht.

¹ <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/00068/index.html?lang=de&unterseite=yes>

² vgl. dazu Abschnitt 3.3 des vorliegenden Kurzberichts

³ EBK-Rundschreiben 98/1 vom 26. Dezember 1998, Ziff. 15

⁴ SR 955.033.0

⁵ <http://www.wolfsberg-principles.com/standards.html> (revidiert im Mai 2002)

⁶ <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>

2.2 Rechtsgrundlagen der Sorgfaltspflichten

Die Sorgfaltspflichten, die ein Finanzintermediär zwecks Geldwäschereibekämpfung beachten muss, sind im Geldwäschereigesetz (GwG)⁸ festgelegt. Die GwV-FINMA führt die Sorgfaltspflichten im Umgang mit Vermögenswerten von PEP genauer aus.

2.3 Der Begriff «politisch exponierte Person»

Der Begriff «politisch exponierte Person» (PEP) ist in der GwV-FINMA definiert. Als PEP werden dort Personen bezeichnet

- mit prominenten öffentlichen Funktionen im Ausland (wie «Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, hohe Politikerinnen und Politiker auf nationaler Ebene, hohe Funktionärinnen und Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene, die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung») sowie
- «Unternehmen und Personen, die den genannten Personen aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahe stehen».⁹

2.4 Adressaten der Sorgfaltspflichten

Die Sorgfaltspflichten sind von allen Finanzintermediären nach GwG einzuhalten. Es handelt sich dabei um Banken, gewisse Fondsleitungen und Investmentgesellschaften, Lebensversicherungseinrichtungen, Effektenhändler sowie weitere im Finanzsektor tätige natürliche und juristische Personen wie zum Beispiel Vermögensverwalter.¹⁰

2.5 Inhalt der Sorgfaltspflichten

Die Geldwäschereiregeln auferlegen allen Finanzintermediären Sorgfaltspflichten sowie organisatorische Massnahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Das GwG bestimmt allgemeine Sorgfaltspflichten bezüglich der Kundschaft wie die Identifizierung der Vertragspartei und der wirtschaftlich Berechtigten, die Abklärung von Art und Zweck der Geschäftsbeziehung, die Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht oder die Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung. Die Finanzintermediäre werden ebenfalls verpflichtet, weitergehende Abklärungspflichten durchzuführen, wenn die Geschäftsbeziehung oder die Transaktion als erhöhtes Risiko eingestuft wird.¹¹

⁷ Gemeinsam veröffentlichter Bericht der deutschen, kanadischen, französischen, britischen und schweizerischen Aufsichtsbehörden: <http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/archiv/2002/pdf/neu090702-03d.pdf>

⁸ SR 955.0

⁹ Art. 2 Abs. 1 Bst. a GwV-FINMA

¹⁰ Art. 2 GwG

¹¹ Kapitel 2 Abschnitt 1 des GwG

2.6 Abklärungspflichten der Finanzintermediäre bei Geschäftsbeziehungen mit einem PEP

Die Schweizer Gesetzgebung verbietet nicht, dass der Finanzintermediär Geschäftsbeziehungen mit PEP führt oder Vermögenswerte von PEP entgegennimmt – vorausgesetzt natürlich, dass diese nicht aus einem Verbrechen stammen. Die GwV-FINMA sieht aber strenge Auflagen für den Umgang mit Geldern von PEP vor. Nach der GwV-FINMA sind die Finanzintermediäre verpflichtet, Geschäftsbeziehungen mit PEP in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken zu betrachten und intern als solche zu kennzeichnen.¹² Entsprechend gelten für diese Geschäftsbeziehungen erhöhte Sorgfaltspflichten.

Die Banken müssen also nach Geldwäschereibestimmungen Geschäftsbeziehungen mit PEP ermitteln und in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko kennzeichnen. Sie müssen zusätzliche Abklärungen treffen und unter anderem die Herkunft der eingebrachten Vermögenswerte, den Ursprung des Vermögens, die Hintergründe grösserer Zahlungseingänge und weitere Punkte abklären. Die Finanzintermediäre müssen diese Abklärungen plausibilisieren und dokumentieren.¹³

2.7 Verantwortungen für Geschäftsbeziehungen mit einem PEP

Über die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit PEP muss das oberste Geschäftsführungsorgan des Finanzintermediärs oder eines der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans entscheiden. Das oberste Geschäftsführungsorgan muss zudem alljährlich solche Beziehungen prüfen und über deren Weiterführung entscheiden.¹⁴

2.8 Organisatorische Vorkehren der Finanzintermediäre

Neben den erhöhten Sorgfaltspflichten hat der Finanzintermediär nach GwV-FINMA eine oder mehrere qualifizierte Personen als Geldwäschereifachstelle zu bezeichnen. Diese Fachstelle bereitet interne Weisungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vor, die durch den Verwaltungsrat oder das oberste Geschäftsführungsorgan zu verabschieden und den betroffenen Personen in geeigneter Weise bekannt zu geben sind. Diese internen Weisungen regeln die Geschäftspolitik hinsichtlich PEP.¹⁵

Die Finanzintermediäre müssen zudem über eine wirksame Überwachung der Geschäftsbeziehung und der Transaktionen verfügen. In der Praxis überprüfen die Banken zur Überwachung der Geschäftsbeziehung regelmässig ihre Kunden mithilfe eines informatikgestützten Name-Matching-Tools.¹⁶ Zur Transaktionsüberwachung sind die Banken beispielsweise verpflichtet, ein informatikge-

¹² Art. 12 Abs. 3 und 4 GwV-FINMA

¹³ Kapitel 1 Abschnitt 5 der GwV-FINMA

¹⁴ Art. 18 Abs. 1 GwV-FINMA

¹⁵ Art. 22 GwV-FINMA

¹⁶ Bericht Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung von Oktober 2005:
http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/archiv/2005/20051012/051012_02_d.pdf

stütztes System zu verwenden, das es den Banken ermöglicht, Transaktionen zu ermitteln, die einer weitergehenden Überprüfung bedürfen.¹⁷

2.9 Meldepflichten bei Geschäftsbeziehungen mit einem PEP

Nach GwG muss der Finanzintermediär, der weiß oder der begründeten Verdacht hat,

- dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Art. 305^{bis} StGB (Geldwäscherei) oder Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB (kriminelle Organisation) stehen,
- dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, oder
- dass Vermögenswerte der Terrorismusfinanzierung (Art. 260^{quinquies} Abs. 1 StGB) dienen,

der MROS unverzüglich Meldung erstatten. Ebenso besteht eine Meldepflicht, wenn der Finanzintermediär wegen der genannten Gründe die Verhandlungen zur Aufnahme einer Geschäftsbeziehung abbricht.¹⁸

Die alleinige Tatsache, dass ein PEP Kunde eines Finanzintermediärs ist, begründet keine Meldepflicht. Es braucht vielmehr – wie in allen anderen Meldepflichtsfällen auch – stets einen begründeten Verdacht auf die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte oder deren Verwendung zur Finanzierung von Terrorismus.

Im Fall eines einfachen Verdachts hat der Finanzintermediär ein Melderecht. Übt er dieses Recht nicht aus, ist der Finanzintermediär verpflichtet, die Gründe zu dokumentieren.¹⁹

2.10 Sperrpflichten bei Vermögenswerten eines PEP

Gleichzeitig mit der Einreichung der Verdachtsmeldung muss der Finanzintermediär die ihm anvertrauten Vermögenswerte während fünf Werktagen sperren.²⁰ Allenfalls erhält der Finanzintermediär innerhalb von fünf Werktagen von den Strafverfolgungsbehörden eine Verfügung, welche die Sperre aufrechterhält.

¹⁷ Art. 19 GwV-FINMA

¹⁸ Art. 9 GwG

¹⁹ Art. 29 GwV-FINMA

²⁰ Art. 10 GwG

3 Aufsicht über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten

3.1 Kontrolle der FINMA über die Einhaltung der Sorgfaltspflichten

Die FINMA kontrolliert die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach Geldwäscheriebestimmungen – so auch hinsichtlich PEP – jährlich mithilfe von Prüfgesellschaften. Diese prüfen die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bei Finanzintermediären vor Ort und müssen in ihren Prüfberichten an die FINMA alle wesentlichen Mängel festhalten. Hier ist zu bemerken, dass die FINMA nach ihrem neuen Aufsichtskonzept künftig vermehrt selbst Vor-Ort-Einsätze vornehmen wird, die auch die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach GwG umfassen können.

3.2 Folgen einer Verletzung von Sorgfaltspflichten für einen Finanzintermediär

Falls sich im Rahmen der Prüfungen oder anders herausstellt, dass die Geldwäscheriebestimmungen nicht eingehalten wurden, wird die FINMA dafür sorgen, dass die betroffenen Institute alle Anstrengungen unternehmen, damit sie die Bestimmungen in Zukunft einhalten. Die FINMA überprüft die getroffenen Massnahmen. Bei schwerwiegenden Fällen kann die FINMA weitere Massnahmen und allenfalls Sanktionen ergreifen.²¹ Eine solche Verletzung kann insbesondere die vom Finanzintermediär geforderte Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit infrage stellen. Schwere Verletzungen können ein Berufsverbot und die Einziehung des Gewinns zur Folge haben.²²

Bei Verletzung der Identifikationspflichten kann darüber hinaus nach der «Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken» vom 7. April 2008 (VSB 2008) die Aufsichtskommission-VSB Bussen in der Höhe von bis zu zehn Millionen Schweizer Franken aussprechen.²³

3.3 Sanktionen der Aufsichtsbehörde wegen Missachtung von Sorgfaltspflichten

Als Antwort auf diverse in der Vergangenheit liegende Fälle hat die Aufsichtsbehörde ab 1986 in Sachen Regeln zu den PEP kontinuierlich neue Prinzipien eingeführt und vereinzelt bei Banken interveniert:

- Infolge des Falls Marcos (ehemaliger Präsident der Philippinen) von 1986 wurde die Einführung der Aufnahme einer PEP-Geschäftsbeziehung auf Stufe Geschäftsleitung der Bank Pflicht.
- Nach der Operation mani pulite, die 1993 in Italien gegen das Korruptionssystem der Mafia geführt wurde, hat die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) festgehalten, dass Personen, die korrupte Gelder annehmen, keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten.
- Infolge des Falls Mobutu (ehemaliger Präsident Zaires) von 1998 wurde die VSB angepasst. Die VSB sah danach explizit vor, dass es verboten ist, Vermögenswerte illegaler Herkunft anzunehmen und dass die internen Richtlinien die Geschäftspolitik hinsichtlich PEP definieren muss.

²¹ Art. 29 ff. FINMAG (Finanzmarktaufsichtsgesetz, SR 956.1)

²² Art. 9 GwV-FINMA

²³ Art. 11 VSB 08

- Ebenfalls 1998, infolge des Falls Abacha (ehemaliger Präsident Nigerias) wurden 19 Untersuchungen und drei ausserordentliche Revisionen bei Banken durchgeführt. Die EBK gab das Resultat der Abklärungen öffentlich bekannt. Von da an mussten solche Beziehungen als mit erhöhtem Risiko eingestuft werden, und die Banken wurden verpflichtet, die weitergehenden Abklärungen nicht einzig auf die Aussagen der Vertragsparteien zu stützen. In einem Rundschreiben der EBK wurden konkrete Regeln für die Banken zum Umgang mit Vermögenswerten von PEP eingeführt. Zudem wurde die Problematik auf Anstoss der EBK auf internationaler Ebene angesprochen.
- Infolge des 2000 eingeleiteten Strafverfahrens gegen Montesinos (peruanischer PEP) hat die EBK fünf Banken überprüft. Bei einer Bank wurden Sorgfaltspflichtverletzungen festgestellt, die Verfaltung wurde veröffentlicht und es wurde festgehalten, dass der Direktor keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bietet. Revisionsstellen wurden beauftragt, bei allen involvierten Banken für das Jahr 2002 eine ausserordentliche Revision durchzuführen. Des Weiteren wurde insbesondere auch festgehalten, dass bei Aufnahme der Geschäftsbeziehung ein persönlicher Kontakt mit der Vertragspartei aufzunehmen ist.²⁴
- Die EBK hat infolge der im Juli 2003 in Kraft getretenen EBK-Geldwäschereiverordnung eine Überprüfung der Umsetzung der darin festgehaltenen Sorgfaltspflichten vorgenommen. Diese systematische, vertiefte und flächendeckende Überprüfung wurde durch die Prüfgesellschaften bei über 900 Banken, Effektenhändlern und Fondsleitungen vorgenommen und betraf 26,5 Millionen Geschäftsbeziehungen. Die Überprüfungen bezogen sich auf das Geschäftsjahr 2004. Die Resultate wurden im Oktober 2005 in einem Bericht festgehalten.²⁵

Zwischen 2001 und 2008 intervenierte die EBK 30 Mal aufgrund von GwG-Verstößen. Die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) sprach zwischen 2004 und 2008 22 Sanktionen aus. Die Aufsichtskommission-VSB erliess zwischen 2001 und 2010 168 Sanktionen.

4 Internationales Umfeld der Schweizer Regeln

4.1 Die internationalen Standards zum Umgang mit Vermögenswerten von PEP

Die Groupe d'Action financière (GAFI)²⁶ gibt den internationalen Standard im Geldwäschereibereich vor und so auch jenen zum Umgang mit PEP. Die GAFI ist das international führende Gremium zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Hauptziel der GAFI ist es, Grundsätze zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu entwickeln und zu fördern. Dazu hat die GAFI 40 Empfehlungen als Mindeststandards sowie neun Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

²⁴ Urs Zulauf, Marc Siegel: Expérience et pratique de l'autorité de surveillance suisse face à l'abus du système financier par des personnes politiquement exposées; Stämpfli Editions SA Berne 2002, S.144ff.

²⁵ Bericht Umsetzung der EBK-Geldwäschereiverordnung von Oktober 2005:
http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/archiv/2005/20051012/051012_02_d.pdf

²⁶ = FATF Financial Action Task Force on Money Laundering

nanzierung verabschiedet. Die Empfehlung 6 der GAFI stellt heutzutage den internationalen Standard hinsichtlich der Sorgfaltspflichten im Umgang mit Vermögenswerten von PEP dar.²⁷

4.2 Internationale Beurteilung der Schweizer Sorgfaltspflichten

Das vom GwG und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen gebildete Dispositiv bezüglich PEP entspricht den internationalen Anforderungen auf diesem Gebiet. Dieses wurde schon im Jahr 2005 von der GAFI als weitgehend konform mit ihren Standards beurteilt und entspricht diesen heute dank zusätzlichen Massnahmen noch besser. Dies hat der Folgebericht der GAFI vom Oktober 2009 bestätigt.²⁸

4.3 Sorgfaltspflichten in anderen Staaten

Die Mindeststandards der GAFI beanspruchen Geltung für alle Staaten. In einem 2009 veröffentlichten Bericht der Weltbank «Stolen Asset Recovery – Politically Exposed Persons – A Policy Paper on Strengthening Preventive Measures» wurden 124 Jurisdiktionen im Hinblick auf die PEP-Problematik untersucht.²⁹ In diesem Bericht hält die Weltbank fest, dass die GAFI-Empfehlung 6 von 104 Jurisdiktionen nicht oder nur teilweise umgesetzt wird. 16 Prozent der evaluierten Länder sind in Sachen PEP als konform oder weitgehend konform eingestuft worden. Die Schweiz ist also Teil jener 16 Prozent an Ländern, die in Sachen PEP als konform oder weitgehend konform eingestuft wurden.

5 Die Aufsicht in den Fällen Tunesien, Ägypten und Libyen

5.1 Sanktionsverordnungen

Die Sanktionsverordnungen müssen von den Geldwäschereivorschriften unterschieden werden. Für Erlasse gestützt auf das Embargogesetz und deren Umsetzung ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zuständig, Erlasse gestützt auf Art. 184 BV fallen – wie in den vorliegenden Fällen – in der Regel in die Verantwortung des EDA. Diese Sanktionen haben eher ein politisches Ziel: internationale Embargosanktionen zu übernehmen, die Einhaltung des Völkerrechts durchzusetzen oder – wie vorliegend – die in der Schweiz bestehenden Vermögen zu sperren, um ein zukünftiges Rechtshilfegesuch des betroffenen Landes zu unterstützen.

Bei den Vermögenssperren, die der Bundesrat direkt – gestützt auf die Verfassung – erlassen hat, handelt es sich um Präventivmassnahmen. Ziel dabei ist es meistens, den Abzug von allenfalls unrechtmässig erworbenem Vermögen bzw. gestohlenen öffentlichen Geldern aus der Schweiz zu verhindern und es den Justizbehörden der betroffenen Staaten zu ermöglichen, Rechtshilfeersuchen an

²⁷ http://www.fatf-gafi.org/document/5/0_3746.en_32250379_32236920_43678853_1_1_1_1.00.html

²⁸ http://www.fatf-gafi.org/infobycountry/0.3380.en_32250379_32236963_1_70327_1_1_1.00.html

²⁹ <http://siteresources.worldbank.org/EXTSARI/Resources/5570284-1257172052492/PEPs-ful.pdf?resourceurlname=PEPs-ful.pdf>. Der Bericht wurde von der Stolen-Asset Recovery-Initiative (StAR-Initiative) verfasst, eine Initiative der Weltbank in Zusammenarbeit mit dem United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

die Schweiz zu richten. Die Frage der Rechtmässigkeit der Herkunft der blockierten Gelder ist im Rahmen dieser Rechtshilfeverfahren bzw. der nationalen Strafverfahren abzuklären, auf die sich die Rechtshilfeersuchen stützen.

5.2 Verhältnis zwischen den Meldungen und Sperren nach Geldwäschereirecht und jenen nach den Verordnungen des Bundesrates

Der Finanzintermediär muss die im Anhang der Verordnung gelisteten Personen, Unternehmen und/oder Organisationen der Verordnungen über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Tunesien, der Arabischen Republik Ägypten und aus Libyen der Direktion für Völkerrecht des EDA melden und die Vermögenswerte sperren.³⁰

Diese vom Bundesrat erlassenen Sperrverordnungen unterscheiden sich von den Geldwäschereivorschriften. Die Meldung und Sperrung im GwG und in den Verordnungen des Bundesrats sind zwei verschiedene Instrumente mit unterschiedlicher Zielsetzung. Die Sanktionsverordnungen haben das Ziel, die in der Schweiz bestehenden Vermögen zu sperren, um ein zukünftiges Rechtshilfegesuch des betroffenen Landes zu gewähren. Eine Sperrung nach Sanktionen erfolgt automatisch, unabhängig eines Verdachts auf Geldwäscherei. Die Meldepflicht nach Geldwäschereigesetz setzt dagegen einen begründeten Verdacht des Finanzintermediärs auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung voraus. Konkrete Hinweise auf ein Verbrechen müssen bestehen.

Meldet ein Finanzintermediär an die Direktion für Völkerrecht, so muss er hinsichtlich der gemeldeten Geschäftsbeziehungen besondere Abklärungen nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG vornehmen. Werden ausser der Tatsache, dass Personen, Unternehmen und/oder Organisationen im Anhang der Verordnung gelistet sind, keine weiteren Verdachtsmomente gefunden, so besteht kein begründeter Verdacht, jedoch ein einfacher. Der Finanzintermediär kann in diesem Fall vom Melderecht nach Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB Gebrauch machen. Übt der Finanzintermediär dieses Melderecht nicht aus, so muss er die Gründe dokumentieren und die Beziehung genau überwachen.³¹

Wenn aufgrund der zusätzlichen Abklärungen Erkenntnisse zutage treten, die den begründeten Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung hervorrufen, muss der Finanzintermediär seiner Meldepflicht nach Art. 9 GwG an die MROS nachkommen. Verdachtsbegründende Elemente sind beispielsweise Hinweise, dass gegen solche natürlichen oder juristischen Personen strafrechtliche Ermittlungen im In- oder Ausland laufen.³²

5.3 Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Stellen

Die FINMA unterstützt die von den Verordnungen des Bundesrates zur Umsetzung der Sanktionen beauftragten Ämter. In den meisten Fällen ist das SECO federführend, in den Spezialfällen Tunesien,

³⁰ <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/00068/index.html?lang=de&unterseite=yes>

³¹ Art. 29 GwV-FINMA

³² Siehe zum Beispiel der Anhang der EU-Verordnung vom 4. Februar 2011 über restriktive Massnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in Tunesien : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:031:0001:0012:DE:PDF>

Ägypten und Libyen ist jedoch die Direktion für Völkerrecht des EDA federführend. Die FINMA veröffentlicht die Sanktionen ebenfalls und verlangt von allen Finanzintermediären die strikte Einhaltung der Sanktionsverordnungen.³³

Die FINMA, die MROS und die Strafbehörden können untereinander Informationen austauschen.³⁴ Das SECO und das EDA können auch Informationen der FINMA weiterleiten.³⁵ Im den Fällen Tunesien, Ägypten und Libyen finden zwischen der FINMA und dem EDA Austausche statt.

5.4 Vorgehen der FINMA

Eine Meldepflicht nach Art. 9 GwG entsteht nur bei begründetem Verdacht. Ist vor Erlass der Sanktionsverordnungen keine Meldung an die MROS erfolgt, deutet dies nicht automatisch auf ein Fehlverhalten der Bank hin. Geschäftsbeziehungen mit PEP sind nicht verboten. Die Banken müssen aber strenge Sorgfaltspflichten einhalten. Dies ist im Einzelfall zu prüfen.

Anlässlich der Sanktionsfälle Tunesien, Ägypten und Libyen prüft die FINMA gegenwärtig, ob die Banken ihre Sorgfaltspflichten und Meldepflicht eingehalten haben. Für die vertieften Abklärungen forderte die FINMA seit Februar 2011 von gut einem Dutzend Banken umfangreiche Unterlagen und Dokumentationen ein. Diese werden nun in den nächsten Wochen analysiert. Sofern aufgrund der Analyse angezeigt, wird die FINMA dann Massnahmen einleiten.

³³ <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/akutell-verordnung-personen-tunesien.aspx>, <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/akutell-verordnung-massnahmen-personen-aegypten-20110211.aspx> sowie <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/akutell-verordnung-massnahmen-personen-libyen-20110224.aspx>

³⁴ Art. 29 und Art. 29a GwG

³⁵ Art. 14 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (SR 172.010.0) bzw. Art. 7 Embargogesetz (SR 946.231)