

Schwanengasse 12
Postfach
CH-3001 Bern
Telefon +41 31 322 69 11
Telefax +41 31 322 69 26
info@ebk.admin.ch
www.ebk.admin.ch



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Embargo: 4. September 2000 10.00 Uhr

„Abacha-Gelder bei Schweizer Banken“

Bericht der Eidg. Bankenkommission

Bern, 30. August 2000



1. Gegenstand des Verfahrens und regulatorisches Umfeld

1.1 Gegenstand und Umfang des Verfahrens

Die EBK untersuchte seit November 1999, ob insgesamt 19 Banken in der Schweiz bei der Entgegennahme und Verwaltung von Geldern aus der Entourage des ehemaligen Präsidenten von Nigeria, Sani Abacha, die sich aus dem Banken- und anderen anwendbaren Gesetzen ergebenden Sorgfaltspflichten (siehe Ziffer 1.2) eingehalten haben.

Die EBK führte kein Strafverfahren wegen Geldwäscherei oder anderen Straftaten durch. Ein Strafverfahren im Zusammenhang mit Geldern aus dem Umfeld von Abacha ist in Genf hängig. Die EBK ist auch nicht zuständig für die Abwicklung des hängigen Rechtshilfeersuchens von Nigeria. Dies liegt in den Händen des Bundesamtes für Justiz und der Genfer Untersuchungsbehörden.

Der Aufwand für die Verwaltungsverfahren der EBK war ausserordentlich gross. Es musste enorm viel Aktenmaterial analysiert werden. Es fanden Gespräche mit den Geschäftsleitungen vieler betroffener Banken statt. Bei einer Bank wurden alle tatsächlich oder möglicherweise beteiligten Personen formell einvernommen. Entsprechend gross waren die Ressourcen, welche die EBK dazu einsetzte. 12 Personen, d.h. 14 % des Personalstandes der EBK, waren zeitweise bei den Verfahren und angrenzenden Abklärungen involviert.

1.2 Sorgfaltspflichten

Bei der Annahme und der Aufbewahrung von Kundengeldern haben die Banken im Hinblick auf das Vertrauen des Publikums in ein korrektes Bankensystem („Vertrauens- oder Rufschutz“) verschiedene Sorgfaltspflichten zu beachten. Einzelne dieser Pflichten hat die EBK seit Ende der 70er Jahre einzelfallweise gestützt auf das bankengesetzliche *Gebot der einwandfreien Geschäftstätigkeit* entwickelt. Insbesondere entwickelte sie im Zusammenhang mit dem Fall Marcos ihre Praxis, wonach die Geschäftsleitung und nicht untergeordnete Stellen in einer Bank darüber zu entscheiden hat, ob eine Geschäftsbeziehung mit einer politisch exponierten Person



aufgenommen oder weitergeführt werden soll. Diese Praxis wurde erstmals im Jahresbericht 1987 veröffentlicht und bei weiteren Fällen schrittweise weiterentwickelt.

Den Rahmenerlass im Bereich der Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme von Kundengeldern bildet das *Geldwäschereigesetz* von 1997 (GwG), welches am 1. April 1998 in Kraft getreten ist. Zu beachten sind weiter die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) über *Geldwäscherei*, *mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften* und *Strafbarkeit der kriminellen Organisation* sowie über das *Melderecht*, welche seit dem 1. August 1990 respektive 1. August 1994 in Kraft sind. Diese Pflichten sind durch die EBK in ihren „*Geldwäscherei-Richtlinien*“ von 1991 konkretisiert worden. Diese Richtlinien enthalten seit 1998 besondere Anweisungen zur Behandlung von Geldern politisch exponierter Personen (gemeinhin auch als „Potentatengelder“ bekannt). Die Identifizierung von Bankkunden ist schliesslich seit 1977 durch die Banken selbst in der seither mehrfach überarbeiteten „*Sorgfaltspflichtvereinbarung*“ (VSB) geregelt worden. Die heute gültige Fassung stammt vom Januar 1998.

Im wesentlichen haben die Banken die folgenden Sorgfaltspflichten zu beachten:

Keine Vermögenswerte aus Verbrechen oder Korruption

Organe oder Angestellte der Finanzintermediäre machen sich der *Geldwäscherei* strafbar, wenn sie Vermögenswerte annehmen, aufbewahren, anlegen oder übertragen helfen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus einem Verbrechen herrühren. Die fahrlässige Annahme von Vermögenswerten verbrecherischer Herkunft ist nicht strafbar, kann aber der vom Bankengesetz geforderten *einwandfreien Geschäftstätigkeit* zuwiderlaufen. Die Banken dürfen auch keine Gelder entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus *Korruption* oder aus dem *Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte* stammen. Deshalb haben sie mit besonderer Aufmerksamkeit zu prüfen, ob sie direkt oder indirekt mit Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat oder mit Personen und Gesellschaften, welche solchen Funktionsträgern erkennbar *nahestehen*, Geschäftsbeziehungen aufnehmen und von diesen Personen Gelder annehmen und aufbewahren wollen. Die vorsätzliche Annahme von aus Korruption



stammenden Geldern ausländischer Amtsinhaber ist zudem seit dem 1. Mai 2000 als Geldwäscherei strafbar.

Organisationspflichten

Die Banken sind seit dem 1. Mai 1992 verpflichtet, interne Weisungen zur Geldwäscherei zu erlassen. Sie müssen ihr Personal schulen und eine Geldwäscherei-Fachstelle bezeichnen, welche die internen Weisungen vollziehen und die Linienverantwortlichen in Geldwäschereifragen beraten soll. Hinsichtlich Personen mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat verlangt die EBK seit 1987, dass interne Weisungen die Geschäftspolitik mit solchen Personen festlegen. Zudem müssen die Weisungen festhalten, dass derartige Geschäftsbeziehungen nur eingegangen werden dürfen, wenn die Geschäftsleitung oder Mitglieder derselben zustimmen. Die Geschäftsleitung muss solche Kundenbeziehungen regelmässig überprüfen.

Identifizierung des Vertragspartners

Die Banken müssen ihre Kunden kennen („*know your customer*“). Sie haben deshalb ihre Vertragspartner bei der Aufnahme von Geschäftsbeziehungen aufgrund eines beweiskräftigen Dokumentes zu identifizieren. Die Sorgfaltspflichtvereinbarung der Banken (VSB) regelt einlässlich, wie und wann eine Bank die Identität eines Vertragspartners festzustellen hat. Die Verletzung der Identifizierungsregeln wird von der Aufsichtskommission VSB geahndet und ist mit einer Konventionalstrafe von bis zu SFR 10 Mio. bedroht.

Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten

Ist die Vertragspartei mit der wirtschaftlich berechtigten Person nicht identisch oder bestehen daran Zweifel, haben die Banken vom Vertragspartner eine schriftliche Erklärung darüber einholen, wer die wirtschaftlich berechtigte Person ist. Eine Verletzung dieser Pflicht wird von der VSB sanktioniert und kann überdies strafbar sein.



Abklärung ungewöhnlicher Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen

Die Banken müssen die *wirtschaftlichen Hintergründe* und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abklären, wenn sie ungewöhnlich erscheint und ihre Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist oder wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen.

Meldung verdächtiger Geschäftsbeziehungen

Weiss eine Bank nach durchgeführten Abklärungen oder hat sie begründeten Verdacht, dass die Vermögenswerte im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren oder der Verfügungsmacht einer kriminellen Organisation unterliegen, muss sie der Meldestelle für Geldwäscherei unverzüglich *Meldung erstatten*.

Kontrolliertes Weiterführen oder Abbruch der Geschäftsbeziehung

Führt eine Bank eine Geschäftsbeziehung trotz Zweifel, aber ohne einen begründeten Verdacht und ohne die zuständigen Behörden zu informieren weiter, hat sie den Verlauf der Geschäftsbeziehung zu *überwachen*. Bricht eine Bank die Geschäftsbeziehung ab, ohne die zuständigen Behörden zu informieren, darf sie den Rückzug der Vermögenswerte nur in einer Form gestatten, welche es den kantonalen Strafverfolgungsbehörden nötigenfalls erlaubt, die Spur weiter zu verfolgen („*paper trail*“). Sie darf nicht in bedeutendem Umfang Geld bar auszahlen oder Titel und Edelmetalle physisch herausgeben. Diese Pflichten gelten auch, wenn sie einen Fall von Korruption oder Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte vermutet. Die Bank soll die Geschäftsbeziehung nicht abbrechen oder den Abzug grösserer Beträge nicht zulassen, wenn konkrete Anzeichen bestehen, dass behördliche Sicherstellungsmassnahmen unmittelbar bevorstehen.



Sperre verdächtiger Vermögenswerte

Eine Bank, die eine Meldung an die kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder an die Meldestelle für Geldwäscherei erstattet hat, muss die gemeldeten Vermögenswerte unverzüglich *sperren*.

Diese Darstellung zeigt, dass die Banken aufgrund der geltenden Regulierung einem umfassenden Pflichtenkatalog unterliegen. Dieser besteht aber nicht nur abstrakt, sondern muss auch in der *Praxis* umgesetzt und eingehalten werden.

2. Resultate der Untersuchung und angeordnete Massnahmen

Die EBK hat bei insgesamt 19 Banken, welche Gelder aus dem Umfeld des ehemaligen nigerianischen Präsidenten Sani Abacha entgegengenommen haben, Verfahren durchgeführt. Ende 1999 betrug die Summe der bei Schweizer Banken angelegten und blockierten Vermögenswerte ca. USD 660 Mio. In der Zwischenzeit sind rund USD 115 Mio. vom Genfer Untersuchungsrichter wieder freigegeben worden.

Die meisten von der EBK geführten Verfahren sind abgeschlossen bzw. stehen kurz vor dem Abschluss. Zwei Verfahren sind erst kürzlich eröffnet worden; sie betreffen die Banken *Mirabaud & Cie* und *UEB United European Bank*. Das Verhalten folgender 17 Banken wurde bis anhin überprüft: *Banca del Gottardo*, *Banque Edouard Constant SA*, *Banque Nationale de Paris (Suisse) SA*, *Bank Hofmann AG*, *Bank Leu AG*, *Banque Baring Brothers (Suisse) SA*, *Citibank N.A.*, *Credit Suisse*, *Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA*, *Goldman Sachs & Co. Bank*, *J. Henry Schroder Bank*, *Merrill Lynch Bank (Suisse) SA*, *M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG*, *Pictet & Cie.*, *SG Rüegg Bank AG*, *UBS AG* und *UBP Union Bancaire Privée*.

Im einzelnen haben sich Sachverhalte ergeben, welche sich erheblich unterscheiden. Auch haben sich die untersuchten Banken unterschiedlich verhalten. Die Beurteilung ihres Verhaltens fällt folglich differenziert aus. Es lassen sich drei Gruppen bilden:



2.1 Banken mit einwandfreiem Verhalten

5 Banken sind ihrer Sorgfaltspflicht vollumfänglich nachgekommen: *Banca del Gottardo*, *Citibank N.A.*¹, *Goldman Sachs & Co. Bank*, *Merrill Lynch*² und *UBS AG*. Diese Banken haben sich korrekt verhalten, weil sie eingehende Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden getroffen und rechtzeitig bei Kenntnis neuer Tatsachen oder verbleibenden Zweifeln die sich aufdrängenden Massnahmen wie Abbruch der Geschäftsbeziehung oder Meldung an die zuständigen Behörden getroffen haben.

2.2 Banken mit Schwachstellen

Bei verschiedenen Banken stellte die EBK einzelne Schwachstellen oder Mängel fest, die jedoch nicht derart schwerwiegend waren, dass sich einschneidende Massnahmen aufdrängten. In diese Gruppe gehören die Banken *Banque Edouard Constant SA*, *Banque Nationale de Paris (Suisse) SA*, *Banque Baring Brothers (Suisse) SA*, *J. Henry Schroder Bank*, *Pictet & Cie.* und *SG Rüegg Bank AG*.

Bei den meisten dieser Banken musste die *ungenügende oder verspätete Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe* beanstandet werden. In einigen Fällen wurde *organisatorische Mängel* wie die schleppende Umsetzung interner Beschlüsse oder in einem Fall das Fehlen interner Weisungen über die Geschäftspolitik mit politisch exponierten Personen kritisiert.

Die Verfahren der EBK wurden mit einer brieflichen, an die Bank gerichteten *Feststellung bzw. Beanstandung* („Rüge“), dass bestimmte Sorgfaltspflichten verletzt worden oder organisatorische Schwachstellen vorhanden sind, abgeschlossen. Die Rüge wurde insbesondere dort ausgesprochen, wo das fehlerhafte Verhalten nicht eindeutig einer oder mehreren Personen in leitender Stellung (Gewährsposition) angelastet werden konnte, sei es, weil die betreffenden Gewährspersonen inzwischen

¹ Diese Einschätzung betrifft ausschliesslich die Citibank N.A. Nicht beurteilt werden kann mangels Zuständigkeit das Verhalten der ganzen Citibank-Gruppe und insbesondere das Verhalten ihrer in der Schweiz domizilierten Beteiligungsgesellschaft Cititrust (Switzerland) Limited.

² Es fehlt indes noch die Beurteilung eines erst kürzlich entdeckten Kontos.



die Bank verlassen hatten, sei es, weil schlicht ein Versagen der Bank als Organisation vorlag. Eine Rüge wurde aber auch dort ausgesprochen, wo das der Bank vorzuwerfende Verhalten nicht so schwer wog, dass sich einschneidende Massnahmen rechtfertigten.

2.3 Banken mit schwerer wiegenden Mängeln

Bei der dritten Gruppe von Banken ergab die Untersuchung *teilweise gravierende Mängel* und *grobes individuelles Versagen bzw. Fehlverhalten*. Darunter fallen drei Banken der *Credit Suisse Group* (*Credit Suisse*, *Bank Hofmann AG* und *Bank Leu AG*), *Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA*, *UBP Union Bancaire Privée* sowie *M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG*.

Als Beispiele für individuelles Fehlverhalten wurden festgestellt: krasse Fehleinschätzung einer Kundenbeziehung bzw. Ignorieren von Anhaltspunkten für eine möglicherweise dubiose Herkunft der anvertrauten Gelder, Unterlassen der Weitergabe wichtiger Informationen über eine Kundenbeziehung an die vorgesetzten Stellen oder Missachtung des von einer vorgesetzten Stelle angeordneten Abbruchs einer Geschäftsbeziehung. In zwei Fällen hatte die Untersuchung der EBK personelle Konsequenzen für Personen in leitender Stellung zur Folge. Die Eröffnung von Gewährsverfahren bewog die betroffenen Banken dazu, sich von bestimmten Personen in leitender Stellung zu trennen. Zwei Gewährsverfahren stehen noch aus.

Auf die bei den Banken *Credit Suisse*, *Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA*, *UBP Union Bancaire Privée* und *M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG* festgestellten Mängel und angeordneten Massnahmen wird im Folgenden separat eingegangen:

2.3.1 Credit Suisse Group

Die Geschäftseinheit (Business Unit) *Credit Suisse Private Banking* der *Credit Suisse* hat von zwei Söhnen von Sani Abacha Vermögenswerte in der Höhe von USD 214 Mio. (Kontostand per Ende 1999) entgegengenommen. In einer Verfügung rügte die EBK förmlich, dass die *Credit Suisse* bei der betreffenden Kontobeziehung nicht die nötige Sorgfalt hat walten lassen und die Pflicht, bei einer ungewöhnlichen Geschäftsbeziehung die wirtschaftlichen Hintergründe abzuklären, verletzt hat. Die EBK



beanstandete insbesondere die Tatsache, dass die Bank trotz verdächtigen Anhaltspunkten wie das Alter und das Herkunftsland der beiden Kunden sowie die Höhe der angelegten Vermögenswerte nicht erkannte, dass es sich um politisch exponierte Kundenhandelte. Die Bank vertraute zu sehr den Angaben und Auskünften eines langjährigen Kunden, welcher die neuen Kunden bei der Bank eingeführt hatte. Die übrigen Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme und Aufbewahrung von Kundengeldern wurden von der Bank eingehalten. Insbesondere ergriff sie die erforderlichen Massnahmen wie Orientierung der Geschäftsleitung, Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei und interne Sperre des Kontos, als sie im März 1999 erfuhr, dass es sich bei den Kunden um Söhne des ehemaligen nigerianischen Präsidenten handelte. In organisatorischer Hinsicht wurde die mangelhafte Implementierung und Kontrolle von Weisungen sowie das nicht funktionierende bzw. ungeeignete Meldewesen bei grösseren Transaktionen beanstandet. Die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der für die fragliche Geschäftsbeziehung verantwortlichen Personen musste nicht beurteilt werden, weil die verantwortlichen Personen entweder nicht mehr für die Credit Suisse tätig sind oder keine bzw. eine unwesentliche Rolle in Bezug auf den Sachverhalt spielten.

Die Credit Suisse hat, teilweise schon vor der Entdeckung der problematischen Kundenbeziehung, beträchtliche Anstrengungen zur Vermeidung unerwünschter Kunden und zur Aufdeckung allfälliger bisher nicht entdeckter Beziehungen mit politisch exponierten Personen unternommen. Die Credit Suisse betreibt nach den Feststellungen der EBK seit langem eine restriktive Geschäftspolitik gegenüber politisch exponierten Kunden aus kritischen Ländern und hat mehrfach solche Kundenbeziehungen abgebrochen oder abgelehnt. Die Zweckmässigkeit und Effizienz des gesamten Massnahmenpaketes lässt sich jedoch erst beurteilen, wenn es vollumfänglich in die Praxis umgesetzt worden ist. Als konkrete Massnahme ordnete die EBK deshalb eine ausserordentliche Revision durch die bankengesetzliche Revisionsstelle der Credit Suisse über die praktische Umsetzung und die Zweckmässigkeit der eingeleiteten Massnahmen an. Die ausserordentliche Revision erstreckt sich auf alle übrigen im Private Banking-Geschäft aktiven Banken der Credit Suisse Group, also auch auf die ebenfalls in die Abacha-Affäre verwickelten Bank Leu AG und Bank Hofmann AG. Bei der Bank Leu AG wurden die mangelhafte Kontoeröffnung, die ungenügende Dokumentation und die mangelhafte



Führungskontrolle beanstandet. Bei der Bank Hofmann AG stand ein individuelles Fehlverhalten im Vordergrund.

2.3.2 Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA

Die Bank Crédit Agricole Indosuez (Suisse) SA, ein Tochterunternehmen der französischen Bankengruppe Crédit Agricole Indosuez, führt drei offene Geschäftsbeziehungen zu Verwandten von Sani Abacha mit Vermögenswerten von insgesamt USD 147 Mio. Die EBK rügte förmlich, dass die Bank sowohl bei der Eröffnung als auch im späteren Verlauf von zwei dieser Beziehungen und im späteren Verlauf bei der dritten Geschäftsbeziehung nicht mit der nötigen Sorgfalt gehandelt hatte. Die Bank eröffnete Konten im Wissen, dass es sich bei den Kontoinhabern bzw. wirtschaftlich Berechtigten um Verwandte des ehemaligen Präsidenten von Nigeria handelte, und ohne die notwendigen ergänzenden Abklärungen zu veranlassen. Alle beanstandeten Kontobeziehungen wurden dem formell zuständigen Direktionsmitglied, welches heute nicht mehr in der Schweiz tätig ist, gemeldet und von diesem unkritisch bewilligt. Die zuständige französische Aufsichtsbehörde wurde von der EBK über den Sachverhalt informiert. Die EBK stellte zudem fest, dass im Jahre 1997 die interne Organisation der Bank insbesondere wegen des mangelhaften Informationsflusses zwischen den einzelnen Bankfilialen ungenügend war, um den Anforderungen der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu genügen. Die EBK ordnete als konkrete Massnahme eine ausserordentliche Revision durch die bankengesetzliche Revisionsstelle an. Diese Revision wird sowohl eine gründliche Analyse der existierenden Geschäftsbeziehungen beinhalten als auch der Frage der Zuverlässigkeit des Kontrollsystems der Bank nachgehen.

2.3.3 UBP Union Bancaire Privée

Die UBP Union Bancaire Privée führt sechs Konten, auf denen zur Zeit Gelder in der Höhe von insgesamt USD 73 Mio. liegen. Sie führte zudem drei inzwischen saldierte Konten. Diese Konten wiesen alle eine Verbindung zu Verwandten von Sani Abacha auf. Die EBK stellte fest, dass bei der Eröffnung von zwei mittlerweile saldierten Geschäftsbeziehungen die Bank nicht mit der nötigen Sorgfalt gehandelt hatte, indem



sie die Einzahlung von beträchtlichen Geldbeträgen auf lediglich provisorisch eröffnete Konten zuliess. Bei der Eröffnung von fünf anderen Geschäftsbeziehungen für einen Verwandten von Sani Abacha, der auch als solcher identifiziert worden war, handelte die Bank ebenfalls nicht mit der nötigen Sorgfalt, indem sie es unterliess, die notwendigen Abklärungen über die wirtschaftlichen Hintergründe zu veranlassen. Die EBK stellte zudem fest, dass die UBP nicht mit der nötigen Sorgfalt handelte, weil sie den internen Beschluss, drei Geschäftsbeziehungen zu beenden, nicht umsetzte bzw. die Umsetzung dieses Beschlusses nicht kontrollierte. Es wurden somit richtige und vorsichtige geschäftspolitische Grundsatzbeschlüsse und Einzelfallentscheide gefällt, jedoch nicht umgesetzt. Schliesslich stellte die EBK fest, dass die interne Organisation des Instituts in den Jahren 1995 und 1997 ungenügend war, um den Anforderungen der anwendbaren Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei zu genügen, insbesondere weil die Ausführung und die Kontrolle der Ausführung getroffener Entscheide lückenhaft und ineffizient waren. Die EBK ordnete als konkrete Massnahme eine ausserordentliche Revision durch eine Drittrevisionsstelle an. Diese Revision wird sowohl eine gründliche Analyse der existierenden Geschäftsbeziehungen beinhalten als auch der Frage der Zuverlässigkeit des Kontrollsystems der Bank nachgehen.

2.3.4 M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG

Der Fall M.M. Warburg Bank (Schweiz) AG, eine Tochtergesellschaft der deutschen M.M. Warburg & CO KGaA, wurde bereits im Jahre 1998 abgeschlossen und im entsprechenden EBK-Jahresbericht auf S. 41, in anonymisierter Form, behandelt. Nachfolgend eine kurze Rekapitulation: Die Bank führte eine Kontobeziehung, an welcher zwei Söhne von Sani Abacha wirtschaftlich berechtigt waren. Über das Konto flossen unter dem Titel „Provisionszahlungen“ innert acht Monaten knapp 300 Mio. DM, welche zum grossen Teil an die Schwesterbank in Luxemburg weitergeleitet wurden. Das Konto wurde unter Missachtung der Funktionstrennung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung geführt und es wurden gravierende Mängel bezüglich der Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe festgestellt. Alle in die Geschäftsbeziehung involvierten leitenden Personen verliessen als Folge der Intervention der EBK die Bank. Die deutschen und luxemburgischen Aufsichtsbehörden wurden über den Sachverhalt informiert.



2.4 Weitere Feststellungen

Meldepflicht eingehalten

In positiver Hinsicht ist festzuhalten, dass die Banken der vom Geldwäschereigesetz vorgeschriebenen *Meldepflicht nachgekommen* sind, sobald sie Hinweise für eine möglicherweise deliktische Herkunft der angelegten Vermögenswerte hatten, und die Gelder intern sperrten.

Internes Regelwerk vorhanden

Ebenfalls positiv zu werten ist die Tatsache, dass von einer Ausnahme abgesehen, sämtliche Banken *ein taugliches internes Regelwerk* beziehungsweise eine interne Weisung über die Geschäftspolitik bezüglich politisch exponierten Personen vorweisen konnten, wie dies vom EBK-Rundschreiben 98/1 „Geldwäscherei“ verlangt wird.

Keine Strafanzeigen

Die EBK unterliegt einer gesetzlichen Strafanzeigespflicht. Aufgrund der ihr vorliegenden Informationen hatte die EBK keinen Anlass, gegen bestimmte Personen Strafanzeige zu erstatten. Dies schliesst indes eine andere Beurteilung der zuständigen Strafverfolgungsbehörden nicht aus.

Bedeutung der Sorgfalt am Anfang der Geschäftsbeziehung

Ein Teil der Banken hat die politisch exponierte Stellung ihrer Kunden oder gar die dubiose Herkunft der Gelder erkannt oder erahnt und ist rechtzeitig die unerwünschten Gelder losgeworden. Einigen Banken ist dies jedoch nicht mehr gelungen und sie blieben wegen fehlendem Kundenkontakt oder fehlenden Kundeninstruktionen auf den Geldern sitzen. Diese Banken haben die Problematik der Kundenbeziehung nicht oder zu spät erkannt.

Schwierige Erkennbarkeit politisch exponierter Personen

Die Erkennung eines politisch exponierten Kunden kann ein schwieriges Unterfangen sein, insbesondere dann, wenn die Kunden wichtige Informationen verschweigen oder



sogar falsche Angaben machen. In den meisten der untersuchten Fälle gaben sich die Kontoinhaber bzw. wirtschaftlich Berechtigten nicht als politisch exponierte Personen zu erkennen, sondern als vermögende und erfolgreiche Geschäftsleute. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass abgesehen vom einem unbedeutenden Fall mit vergleichsweise geringfügigen Beträgen Sani Abacha als Kontoinhaber oder wirtschaftlich Berechtigter selber nicht in Erscheinung trat. Im betreffenden Ausnahmefall brach die Bank die Geschäftsbeziehung bereits 1994 ab. Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Banken bei Beziehungen mit Kunden aus einem korruptionsanfälligen Land wie Nigeria besondere Sorgfalt walten lassen müssen.

Besondere Schwierigkeiten bereiten Kunden, die sich angesichts ihrer starken wirtschaftlichen Potenz und ihrer bedeutenden gesellschaftlichen Position fast zwangsläufig im jeweiligen Regierungsumfeld ihres Domizillandes und damit im Umfeld von politisch exponierten Personen bewegen. Die Nähe zum jeweiligen Regime ist oftmals nicht transparent und für die Banken schwer erkennbar. Die Aufnahme und Weiterführung von Geschäftsbeziehungen zu solchen Personen ist formell nicht zu beanstanden, wenn keine Anhaltspunkte für eine deliktische Herkunft der deponierten Gelder vorliegen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass derartige Geschäftsbeziehungen auch ohne konkrete Verdachtsmomente die Bank einem erhöhten Reputationsrisiko aussetzen.

Einführung durch bestehende Kunden entbindet nicht von Sorgfaltspflicht

Mehrere Banken haben nähere Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden mit der Begründung unterlassen, die neuen Kunden seien durch einen bereits bestehenden langjährigen Kunden mit gutem Ruf oder hohem Vertrauensbonus eingeführt worden oder die Gelder seien von einer anderen in der Schweiz domizilierten Bank überwiesen worden. Diese Umstände entbinden die Banken jedoch nicht, eigene Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Kunden oder die wirtschaftlichen Hintergründe von Transaktionen zu treffen. Es kann sein, dass die Vorgängerbank die Geschäftsbeziehung gerade wegen der dubiosen Herkunft der Gelder abbrach. Wie die Nachforschungen der EBK überdies zeigten, stammten die Überweisungen teilweise von Drittpersonen. Es kann deshalb nicht vorausgesetzt werden, dass die begünstigten Kunden bereits Kunden der überweisenden Bank waren und von dieser eingehend geprüft worden sind.



Internationale Dimension

Bei der Abacha-Affäre handelt es sich nicht um ein rein schweizerisches Problem. Wie die Untersuchungen ergaben, haben nicht nur in der Schweiz domizilierte Institute Gelder aus dem Umfeld von Sani Abacha entgegengenommen, sondern auch renommierte ausländische Institute. Es wurde festgestellt, dass Gelder nebst Nigeria auch aus Ländern wie USA, Grossbritannien oder Österreich kamen. Auf der anderen Seite sind Gelder von Schweizer Banken auf Banken in den Vereinigten Staaten, Grossbritannien, Frankreich, Luxemburg oder Liechtenstein überwiesen worden (siehe *Anhang*). Einzelne, aber nach unseren Informationen nicht alle der erwähnten Länder sind mittlerweile tätig geworden, haben Konten blockiert und aufsichtsrechtliche Verfahren eingeleitet.

3. Regulatorischer Handlungsbedarf auf nationaler und internationaler Ebene

Nach Durchführung der Abacha-Verfahren hat sich die EBK die Frage gestellt, ob und in welcher Hinsicht ein regulatorischer Handlungsbedarf auf nationaler und internationaler Ebene besteht. Grundsätzlich ist das bestehende rechtliche Instrumentarium ausreichend. Es ist jedoch punktuell anzupassen und zu ergänzen:

3.1 Revision der „Geldwäscherei-Richtlinien“ der EBK

Die EBK wird das geltende EBK-Rundschreiben „Geldwäscherei-Richtlinien“ vom 26. März 1998 im Hinblick auf die seither stattgefundene Rechtsentwicklung und die gewonnenen Erkenntnisse der Untersuchungen über die Abacha-Gelder auf Schweizer Banken überarbeiten. Zur Diskussion stehen folgende Punkte:



3.1.1 Anpassung an das revidierte Korruptionsstrafrecht

Die Geldwäscherei-Richtlinien sind an das am 1. Mai dieses Jahres in Kraft getretene Korruptionsstrafrecht anzupassen. Dieses sieht unter anderem die Einführung des neuen Tatbestands der aktiven Bestechung eines fremden Amtsträgers als Verbrechen vor. Mit der Einführung dieser Strafnorm machen sich Bankangestellte neuerdings der Geldwäscherei strafbar, wenn sie Gelder ausländischer Amtsträger entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption stammen. Mit dem neuen Korruptionsstrafrecht wird überdies die Meldepflicht ausgelöst, wenn die Bank weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die entgegengenommenen Gelder aus ausländischer Korruption stammen. Nach den geltenden „Geldwäscherei-Richtlinien“ der EBK dürfen Finanzintermediäre unter dem Gewährsgebot zwar keine Gelder entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption oder aus dem Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte stammen. Es fehlt aber seit dem Inkrafttreten des revidierten Korruptionsstrafrechts der Hinweis, dass dieses Verhalten auch strafbar sein und die Meldepflicht auslösen kann.

3.1.2 Kenntnis der wichtigsten Kunden durch Geschäftsleitung

Im verschiedenen von der EBK untersuchten Fällen hat sich gezeigt, dass die höheren Hierarchiestufen der Bank über Kontobeziehungen selbst dann nicht informiert waren, wenn es sich um vergleichsweise bedeutende Vermögenswerte und Kontobeziehungen handelte. Diese Situation muss inskünftig vermieden werden. Die EBK prüft deshalb die Einführung einer Pflicht, welche von den Geschäftsleitungsmitgliedern von im Privat Banking-Geschäft tätigen Banken generell verlangt, dass sie selber die persönlichen Verhältnisse der grössten und wichtigsten Kunden ihrer Bank kennen. Jede Bank müsste die Grenze zwischen grossen/wichtigen und den anderen Kunden selber ziehen und in ihren internen Weisungen nach dem Herkunftsland und Risikopotential abgestufte Schwellenwerte festlegen.



3.1.3 Abklärung der Gründe des Wechsels von Bankbeziehungen

Wie dargestellt entbindet der Umstand, dass Vermögenswerte eines Kunden von angesehenen in- oder ausländischen Banken stammen, die Banken nicht davon, selbst bei Aufnahme einer neuen Kundenbeziehung die notwendigen Abklärungen zu treffen. Dazu kann gehören, sich beim Kunden zu erkundigen, weshalb er die Bankbeziehung wechseln will, und diese Angaben allenfalls durch eine Anfrage bei der ehemaligen Bank zu überprüfen. Das Gegenstück dazu wäre eine Pflicht der Bank, welche eine Kundenbeziehung abbricht, andere Banken proaktiv oder auf Anfrage zu warnen. In der Regel stimmen in solchen Fällen die Angaben der Kunden und ihrer ehemaligen Banken allerdings nicht überein, und es kann mitunter schwierig sein abzuklären, welche Version den Tatsachen entspricht. Trotzdem können solche Rückfragen in Zweifelsfällen wertvolle Hinweise ergeben. Die EBK wird deshalb abklären, ob eine derartige Verpflichtung ausdrücklich in den Geldwäscherei-Richtlinien verankert werden soll.

3.2 Ausbau der Sanktionsmöglichkeiten der EBK

Nach geltendem Recht ist das Instrumentarium, Verletzungen der Sorgfaltspflicht zu sanktionieren, nicht in jedem Fall sachgerecht und angemessen. Verwaltungsrechtliche Massnahmen der EBK gegen einzelne Verantwortliche kommen gerade in grossen Banken vielfach nicht in Betracht, wenn diese nicht der obersten Geschäftsleitung oder dem Verwaltungsrat angehören oder nicht mehr bei einer Bank tätig sind. Ein Bewilligungsentzug ist ausser in Fällen systematischer Verletzungen und Organisationsmängel unverhältnismässig. Neben der Anordnung und Überprüfung von organisatorischen Massnahmen verbleibt vielfach nur die blosser Feststellung durch die EBK, ein Verhalten einer Bank sei mit der vom Gesetz geforderten Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit nicht vereinbar gewesen.

Werden die gegenwärtig im Parlament diskutierten Vorstellungen des Ständerates zur Strafbarkeit der juristischen Person umgesetzt, könnten Unternehmen als solche unabhängig von der Strafbarkeit einer natürlichen Person mit einer Busse bis zu fünf Millionen Franken bestraft werden, wenn sie nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen haben, um Straftaten wie Geldwäscherei und



mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften zu verhindern. Zuständig wären die Strafverfolgungsbehörden. Darüber hinaus wird zu prüfen sein, ob die EBK im Rahmen einer zukünftigen Gesetzgebung nicht die Möglichkeit erhalten sollte, Gewinne aus widerrechtlichen und aufsichtsrechtlich zu beanstandenden Transaktionen verwaltungsrechtlich einzuziehen. Die Frage stellt sich auch im Zusammenhang der Marktaufsicht der EBK bei Verdacht auf Kursmanipulation und Insiderdelikten.

3.3 Internationale Regulierung der Behandlung von Vermögenswerten politisch exponierter Personen

Die Untersuchungen der EBK haben unter anderem gezeigt, dass nebst dem Finanzplatz Schweiz auch andere ausländische Finanzplätze in die Abacha-Affäre verwickelt sind. Soweit die EBK dies aufgrund der ihr vorliegenden Informationen beurteilen kann, ist die Schweiz das erste Land, welches das Verhalten der von ihr beaufsichtigten Banken umfassend untersucht und Massnahmen gegen die fehlbaren Banken ergriffen hat. Die Schweiz verfügt zudem auf dem Gebiet der Potentatengelder als bisher einziges Land überhaupt über ein Regelwerk.

Die Schweiz und die EBK sind aus diesen Gründen bemüht, das Thema der „Potentatengelder“ in allen geeigneten internationalen Foren zur Sprache zu bringen und darauf hinzuwirken, dass internationale Mindeststandards geschaffen werden. Entsprechende Schritte sind bereits unternommen worden.

4. Fazit

Angelegenheit höchst unerfreulich

Die Tatsache allein, dass bedeutende Vermögenswerte von Angehörigen des ehemaligen Abacha-Regimes auf Konten von Schweizer Banken liegen, ist höchst unerfreulich und schadet dem Ansehen des Schweizer Finanzplatzes.



Reputationsrisiko bei Geldern politisch exponierter Personen

Die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen kann die Banken bedeutenden Rechts- und Reputationsrisiken aussetzen und überdies den Ruf des gesamten Finanzplatzes in Mitleidenschaft ziehen. Die Banken müssen deshalb bei der Entgegennahme von Geldern von politisch exponierten Kunden besondere Sorgfalt walten lassen.

Kenne Deinen Kunden

Die Untersuchungen der EBK zeigen die Bedeutung des Grundsatzes „Kenne Deinen Kunden“. Geschäftsbeziehungen mit Kunden aus Staaten, wo sich ein bedeutender staatlicher Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit mit einer weit verbreiteten Korruption und mit einer systematischen Missachtung fundamentaler Menschenrechte und politischen Gewaltakten verbindet, erfordern besondere Aufmerksamkeit und eingehende Abklärungen, zumal wenn diese Vermögenswerte in bedeutender Höhe anlegen wollen.

Entschlossenes und kooperatives Handeln der Schweizer Behörden

Es muss betont werden, dass die Gelder dank entschlossenem und kooperativen Handeln der zuständigen Behörden (Bundesamt für Polizeiwesen³, Untersuchungsrichteramt in Genf) noch rechtzeitig blockiert werden konnten und die Gelder im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens aller Voraussicht nach zurückgeführt werden können. Der Finanzplatz Schweiz hat kein Interesse an Korruptionsgeldern und anderen Geldern deliktischer Herkunft.

Grosse Bedeutung der Sorgfaltspflichten

Der frühzeitigen und sorgfältigen Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Kunden kommt herausragende Bedeutung zu. Abklärungen über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse von Kunden sind soweit möglich vor der Kontoeröffnung zu treffen. Ist ein Konto einmal eröffnet worden und bestätigen sich im

³ Die Aufgaben im Bereich der internationalen Rechtshilfe werden seit dem 1. Juli 2000 vom Bundesamt für Justiz wahrgenommen.



Eidgenössische Bankenkommission
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

Verlauf einer Geschäftsbeziehung eventuell bereits zu Beginn vorhandene Zweifel über die Herkunft der Vermögenswerte, läuft die Bank Gefahr, unerwünschte Gelder nicht wieder loszuwerden, vor allem dann, wenn sie den Kunden nicht mehr erreichen kann.

EBK verstärkt die Überwachung der „compliance“

Einige Banken haben sich korrekt verhalten. Eine Anzahl von Banken ist aber ihren Sorgfaltspflichten nur ungenügend nachgekommen. Die Bankenkommission wird die Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen bei der Entgegennahme und Aufbewahrung von Vermögenswerten auch in Zukunft konsequent ahnden. Sie wird ihre Anstrengungen im Bereich Vollzug der Geldwäscherei-Gesetzgebung inklusive Potentatenregelung verstärken.

Regulierung in der Schweiz grundsätzlich ausreichend

Der Finanzplatz Schweiz verfügt über ein zweckmässiges Dispositiv zur Abwehr unerwünschter Gelder. Das geltende regulatorische Umfeld reicht grundsätzlich aus und geht im internationalen Umfeld sehr weit. Die EBK wird es aber, soweit es in ihrem Kompetenzbereich liegt, punktuell aktualisieren und ergänzen.

Korruption ist international – ihre Bekämpfung muss es auch sein

Der Fall Abacha zeigt exemplarisch die internationale Dimension der Frage der Anlage von Korruptionsgeldern im Finanzsystem. Keineswegs nur Schweizer Banken haben Gelder aus dem Umfeld von Abacha angenommen. Aus diesem Grund sollte der regulatorische Mindeststandard für Banken hinsichtlich der Behandlung von Geldern politisch exponierter Personen im internationalen Gleichschritt erhöht werden. Dazu sind auch die international tätigen Banken aufgerufen. Die Schweiz hat als bisher einziges Land versucht, die Frage zu regeln. Die EBK wird sich auf allen Ebenen bemühen, die Frage der Behandlung von Potentatengeldern auf die Agenda der zuständigen internationalen Gremien zu bringen.