



## **Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus: Auswirkungen der Terroranschläge vom 11. September 2001 auf die Tätigkeit der Eidg. Bankenkommission**

Bern, 14. März 2002

*Die Eidg. Bankenkommission (EBK) übernahm bei der Umsetzung der Massnahmen, die gegen die Verantwortlichen der Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001 und bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus eine wichtige Rolle. Die EBK leitete Listen mit Namen von Personen oder Organisationen, die eine Verbindung zum Terrorismus aufweisen, an Schweizer Banken und inländische Effekthändler mit der Aufforderung weiter, die Vermögenswerte dieser Personen und Organisationen gestützt auf die Geldwäschereigesetzgebung zu blockieren. Damit erfüllte die EBK eine wichtige Koordinationsaufgabe zwischen den ihrer Aufsicht unterstehenden Instituten sowie den amerikanischen und nationalen Behörden. Weiter führte die EBK eine eingehende Untersuchung bei der SWX Swiss Exchange und der Eurex Zurich durch, um abzuklären, ob im Rahmen der untersuchten Transaktionen der Schweizer Börsenplatz von Personen missbraucht wurde, die über Vorinformationen zu den Terroranschlägen verfügten. Die EBK stellt fest, dass keine Transaktionen von schweizerischen Instituten auf ausländischen Börsenplätzen verdächtig erschienen. Zusätzlich beteiligte sich die EBK im Rahmen der internationalen Foren an Diskussionen über Fragen der Terrorismusbekämpfung. Nach Ansicht der EBK verfügt der Schweizer Finanzplatz über das notwendige Instrumentarium, um die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen.*

In den auf die Anschläge vom 11. September 2001 gegen die Vereinigten Staaten von Amerika folgenden Tagen begannen weltweit die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, intensiv nach den Urhebern und Geldgebern der Attentate zu fahnden und ergriffen Massnahmen, um neue Anschläge zu verhindern. Ein Teil der Nachforschungen konzentrierte sich dabei auf die Suche nach Spuren, welche die Terroristen im weltweiten Finanzsystem hinterlassen hatten. In ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde über das schweizerische Banken- und Börsenwesen übernahm die Eidg. Bankenkommission (EBK) bei den in der Schweiz eingeleiteten Schritten eine wichtige Rolle. Sie diente insbesondere als Kontaktstelle zwischen den ihrer Aufsicht unterstehenden Instituten und den involvierten in- und ausländischen Behörden.

### **Einbezug der EBK**

Die EBK setzte am 25. September 2001 eine interne Koordinationsgruppe ein, welche sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Suche nach Vermögenswerten von Terroristen im schweizerischen Finanzsystem zu behandeln hatte. Diese Koordinationsgrup-



pe hatte die Aufgabe, die notwendigen Aufsichtsuntersuchungen durchzuführen und die anderen involvierten Bundesbehörden, wie die Bundesanwaltschaft, das Staatssekretariat für Wirtschaft, die Meldestelle für Geldwäscherei, etc., zu unterstützen. Die Koordinationsgruppe war auch damit beauftragt, den Informationsaustausch mit den Banken, der Presse wie auch EBK-intern sicherzustellen. Ausserdem musste die Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden im Rahmen des Möglichen gewährleistet werden. Der Arbeit innerhalb der Koordinationsgruppe kam für die davon betroffenen Mitarbeiter der EBK absolute Priorität zu.

Anstrengungen in der Zusammenarbeit und Koordination waren nicht nur innerhalb der Bundesverwaltung notwendig, sondern gerade auch gegenüber den ausländischen Behörden und ihren Vertretern. Auf schweizerischer Ebene arbeitete die EBK eng mit der Bundesanwaltschaft, der Bundeskriminalpolizei, dem Bundesamt für Justiz, dem Departement für auswärtige Angelegenheiten, der Meldestelle für Geldwäscherei und der Kontrollstelle zur Bekämpfung der Geldwäscherei zusammen und bildete mit Vertretern dieser Behörden eine interdepartementale Arbeitsgruppe. Zudem fanden zahlreiche Kontakte mit den amerikanischen Aufsichtsbehörden, der amerikanischen Botschaft in der Schweiz, ebenso wie mit Vertretern internationaler Organisationen wie der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) sowie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ).

### **Übermittlung von Listen mit Namen von Personen oder Organisationen, die eine Verbindung zum Terrorismus aufweisen**

Bei der Suche nach einem Netzwerk zur Finanzierung des Terrorismus erwiesen sich die üblichen generellen Kriterien, welche bei der Bekämpfung der Geldwäscherei angewendet werden, rasch als unzureichend und ungeeignet. Die geringfügigen Beträge, die für die Finanzierung eines Anschlags ausreichen können, lassen sich leicht über die normalen Aktivitäten auf den internationalen Finanzplätzen abwickeln. Dieser Umstand machte neue Untersuchungsmethoden notwendig, die es vorab zu definieren galt. Die Nachforschungen erfolgten deshalb über die Veröffentlichung von Namen von verdächtigen Personen, deren Bankbeziehungen, einmal bekannt, es erlaubten, den Weg der Finanzierung zurückzuverfolgen. Verschiedene amerikanische Behörden wie auch die Vereinten Nationen veröffentlichten aus diesem Grund Listen von Personen oder Organisationen, welche eine Verbindung zum Terrorismus aufwiesen und deren Vermögenswerte weltweit blockiert werden sollten. Dabei handelte es sich insbesondere um die sogenannten "Listen Bush", die auf dem *Executiv Order* des amerikanischen Präsidenten George W. Bush vom 24. September 2001 beruhten, um Listen des Sanktionskomitees der Vereinten Nationen betreffend Afghanistan sowie um konsolidierte Listen von Namen, die von der *Federal Reserve Bank of New York* an die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) übermittelt wurden. Diese verschiedenen Listen wurden in der Schweiz entweder direkt von der EBK oder vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) umgesetzt. In allen diesen Fällen wurden die Listen von der EBK auf elektronischem Weg direkt den *Compliance Officers* der Banken und Effektenhändler in der Schweiz übermittelt.



Drei Arten von Listen wurden von der EBK den ihrer Aufsicht unterstehenden Instituten zugestellt:

- Listen mit den Namen von Personen oder Organisationen, welche mit den Anschlägen vom 11. September 2001 und dem Netzwerk Al Qaida in Verbindung gebracht werden. Hier forderte die EBK die Banken und Effektenhändler auf, nach allfälligen Geschäftsbeziehungen mit diesen Personen und Organisationen, seien sie als Kunden oder wirtschaftlich Berechtigte aufgeführt, zu suchen. Für den Fall, dass solche Geschäftsbeziehungen bestehen sollte, hatten die angefragten Institute gestützt auf das Geldwäschereigesetz unverzüglich eine Meldung bei der Meldestelle für Geldwäscherei zu machen. Die betroffenen Kunden durften über diese Meldung nicht informiert und die gemeldeten Vermögenswerte mussten für längstens fünf Werktage blockiert werden. In diesem Zeitraum hatte die Bundesanwaltschaft als zuständige Ermittlungsbehörde zu entscheiden, ob die Blockierung aufrechterhalten wird.
- Listen mit Namen von Organisationen, die sonst als terroristisch erachtet wurden. Die EBK forderte die Banken und Effektenhändler hier auf, nach entsprechenden Geschäftsbeziehungen zu suchen und solche mit erhöhter Aufmerksamkeit zu behandeln. Eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei sollte nur erfolgen, wenn nach der Einschätzung der Banken und Effektenhändler begründeter Verdacht besteht, dass die Vermögenswerte von einer kriminellen Organisation oder aus einer kriminellen Handlung stammten oder im Zusammenhang mit einer Widerhandlung gegen die Geldwäschereigesetzgebung stehen. Die betroffenen Kunden sollten auch hier über eine allfällige Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei nicht informiert und deren Vermögenswerte während maximal 5 Tagen blockiert werden, während denen die Bundesanwaltschaft über die Aufrechterhaltung der Blockierung zu entscheiden hatte.
- Listen, welche im Anhang zur Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban (SR 946.203) veröffentlicht wurden. Die EBK hat die durch sie beaufsichtigten Institute auf die im Rahmen der UNO-Sanktionen gegen Afghanistan vom Seco<sup>1</sup> ergriffenen Massnahmen aufmerksam gemacht. Die Vermögenswerte von Personen und Organisationen, deren Namen im Anhang der Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban veröffentlicht wurden, sollten auf unbestimmte Zeit blockiert und dem Seco gemeldet werden. Diese Mitteilung an das Seco sollte unabhängig von einer allfällig vorangegangenen Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei erfolgen.

Die Angaben in den den Finanzintermediären übermittelten Listen waren häufig nur rudimentäre Kurzfassungen; die EBK suchte deshalb nach einer Möglichkeit, die Banken und Effektenhändler bei ihren Nachforschungen zu unterstützen. So hat die Bundesanwaltschaft auf Anregung der EBK Anfang Oktober 2001 einen zentralen Dienst der Bundeskriminalpolizei eingerichtet, an den sich die Finanzintermediäre bei Zweifeln

---

<sup>1</sup> <http://www.seco-admin.ch>



auf informelle Weise wenden und um ergänzende Informationen nachsuchen konnten. Dieser zentrale Dienst konnte mit sämtlichen ausländischen Strafverfolgungsbehörden, welche mit der Fahndung nach Terroristen beschäftigt waren, Kontakt aufnehmen. Über diesen informellen Weg konnte die Effektivität der Suche nach Geschäftsbeziehungen, die in Verbindung zum Terrorismus stehen, gesteigert werden.

Gemäss den Angaben der für die Blockierung der Vermögenswerte zuständigen Behörden, konnten bis am 25. Januar 2002 gestützt auf die Meldepflicht des Geldwäschereigesetzes in 40 Bankbeziehungen rund CHF 24 Mio sowie gestützt auf die Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban auf 75 Bankkonten CHF 42 Mio blockiert werden. Die aufgrund der Meldepflicht nach Geldwäschereigesetz blockierten Bankbeziehungen decken sich weitgehend mit den gestützt auf die Verordnung über Massnahmen gegenüber den Taliban blockierten Geschäftsbeziehungen.

### **Suche nach Terroristen anhand von verdächtigen Transaktionen, die kurz vor den Anschlägen getätigt wurden**

Bei der Suche nach Terrorismusfinanzierungsstrukturen wurden ebenfalls Untersuchungen geführt, in welchen es darum ging herauszufinden, ob möglicherweise Terroristen oder mit Terroristen in Verbindung stehende Personen im Umfeld der Anschläge mit Insidertransaktionen in Erscheinung getreten waren. Die EBK wies am 18. und 21. September 2001 die SWX Swiss Exchange und die Eurex Zurich formell an, Untersuchungen über allfällige verdächtige Transaktionen im Vorfeld der Anschläge vom 11. September 2001 durchzuführen. Die EBK priorisierte und intensivierte mit ihrer Auftragserteilung die bereits angelaufenen Untersuchungen bei den beiden Börsen. Diese wurden angewiesen, der EBK innerhalb kurzen zeitlichen Vorgaben detaillierte Informationen über den Handel der schweizerischen Teilnehmer der SWX (Warrants), der Eurex (standardisierte Derivate) und der virt-x (SMI Bluechips) in besonders sensiblen Titeln, insbesondere Flug- und Versicherungsgesellschaften, im zeitlichen Umfeld des 11. Septembers zu übermitteln. Ausserdem waren Analysen über allfällige ungewöhnliche Handelstätigkeiten auf Ebene der Börsenmitglieder zu erstellen. Hierbei hatten die Börsen bereits geringe Ungewöhnlichkeiten zu berücksichtigen.

Im September 2001 erhielt die EBK zudem Amtshilfegesuche von der amerikanischen Securities and Exchange Commission (SEC) und der Commodity Futures Trading Commission (CFTC) betreffend allfällige auffällige Transaktionen in an Schweizer Börsen gehandelten US-amerikanischen Titeln. Die Behandlung dieser Gesuche wurde in die bereits laufenden Insiderabklärungen der EBK integriert.

Nach Auswertung der von den Börsen übermittelten Informationen und Analysen kontaktierte die EBK neun Banken, um die Identität von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten sowie die genauen Umstände von Transaktionen zu erfahren, die als auffällig eingestuft wurden. Als auffällig beurteilt wurden rund hundert Transaktionen bereits ab bescheidener Grössenordnung in spezifischen Titeln (amerikanischen Titeln und Flug- oder Versicherungsgesellschaften) im Zeitraum Ende August 2001 bis zum 11. Sep-



tember 2001. Von Interesse waren namentlich Käufe von Putoptionen, allfällige Leerverkäufe sowie Verkäufe von Calloptionen. Aus den Stellungnahmen der neun Banken ging in der Folge hervor, dass sechzig der genannten hundert Transaktionen bereits vor der Bekanntgabe der Anschläge durch entsprechende Gegengeschäfte von den jeweiligen Kunden wieder glattgestellt worden waren. Sie fielen somit als potentielle Insidertransaktionen nicht mehr in Betracht. In Bezug auf die vierzig verbliebenen Transaktionen wurden die Angaben und Unterlagen der Banken zu den Kunden und wirtschaftlich Berechtigten ausgewertet. In den Fällen, in welchen zwischen dem ausführenden Börsenmitglied und dem wirtschaftlich Berechtigten weitere Banken oder Effekthändler zwischengeschaltet waren, wurden Ermittlungen bei weiteren sechs Banken und Effekthändlern und einem dem Börsengesetz nicht unterstellten Institut geführt. Im Falle einer involvierten liechtensteinischen Bank wurde ferner um Amtshilfe bei der zuständigen Aufsichtsbehörde des Fürstentums Liechtenstein ersucht. Wie sich herausstellte, teilten sich die vierzig Transaktionen in Kundengeschäfte, Vermögensverwaltungsgeschäfte für Kunden sowie in Eigengeschäfte von Banken und Effekthändlern auf.

Nach eingehender Auswertung und Analyse der eingeforderten Daten ergab sich schliesslich zweifelsfrei bei allen Transaktionen, dass es sich jeweils um begründete, ordentliche Geschäfte handelte, die dem normalen Handelsgebaren des entsprechenden Kunden, Vermögensverwalters oder der jeweiligen Bank entsprachen. In keinem Fall konnte ferner eine Übereinstimmung des jeweiligen wirtschaftlich Berechtigten mit den in Zusammenhang mit den Terroranschlägen versandten Namenslisten festgestellt werden. Im Rahmen der untersuchten Transaktionen konnte die EBK somit feststellen, dass an den Börsen des Finanzplatzes Schweiz während des genannten kritischen Zeitraumes keine verdächtige Transaktion getätigt wurde, die in Zusammenhang mit den Attentaten steht.

### **Internationale Amtshilfe**

Die ausländischen Aufsichtsbehörden führten, ebenso wie die EBK, auf ihren eigenen Finanzmärkten Untersuchungen über mögliche Transaktionen durch, die kurz vor den Anschlägen von Terroristen oder mit solchen in Verbindung stehenden Personen getätigt wurden. In diesem Zusammenhang hat die EBK neun Amtshilfeersuchen erhalten, die Transaktionen betrafen, bei welchen ein Zusammenhang mit den Ereignissen des 11. September 2001 vermutet wurde und von schweizerischen Banken oder Effekthändlern auf ausländischen Märkten getätigt worden waren. Diese Ersuchen stammten von der US Securities and Exchange Commission (SEC), der Commission des Opérations de Bourse (COB), dem Bundesaufsichtsaufsichtsamt für den Wertpapierhandel (BAWe) und der Hellenic Capital Market Commission (HCMC). Sie betrafen insgesamt 17 Transaktionen oder Transaktionsgruppen, die Luftfahrtgesellschaften, Versicherungen, eine Grossverteiler-Verkaufskette sowie Derivate von Markt- oder Aktienindizes betrafen. In einem Fall wurde lediglich um die Weiterleitung eines Fragebogens an einen Effekthändler ersucht.



Die daraufhin erhaltenen Informationen zeigten, dass drei verdächtige Transaktionen sowie eine grosse Anzahl Geschäfte auf Aktienderivaten auf Rechnung einer ausländischen Niederlassung einer Schweizer Bank getätigt wurden. Die EBK forderte die ersuchende Behörde deshalb auf, ihre Anfrage der Aufsichtsbehörde am Sitz der Niederlassung zu unterbreiten.

Für die restlichen 14 Transaktionen stellte die EBK fest, dass keiner der Kunden oder der wirtschaftlich Berechtigten, deren Identität der EBK mitgeteilt wurde, auf einer der den schweizerischen Finanzintermediären zugestellten Listen aufgeführt ist. In 11 Fällen wurde die Entscheidung zum Kauf oder Verkauf der fraglichen Titel unabhängig von einer Anweisung des Kunden oder wirtschaftlich Berechtigten selbständig vom bankinternen oder –externen Vermögensverwalter gefällt. In den übrigen Fällen stand entweder der Verkauf der Titel in engem Zusammenhang zum Rückkauf derselben Titel zu demselben Preis durch eine andere Gesellschaft des gleichen wirtschaftlich Berechtigten, oder stimmte mit der Anlagestrategie, die der betreffende Kunde seit dem Beginn des Jahres 2001 verfolgte, überein. Schliesslich wurden aufgrund der im Anschluss an die Attentate fallenden Kurse eine bestimmte Anzahl Transaktionen mit Verlust getätigt.

Die EBK konnte aufgrund der ihr mitgeteilten Informationen feststellen, dass keine der aufgrund der Amtshilfegesuche untersuchten Transaktionen, die über schweizerische Banken oder Effekthändler abgewickelt wurden, einen Zusammenhang mit den Ereignissen des 11. September 2001 aufwiesen.

### **Gesetzgeberische Massnahmen**

Obwohl die von der EBK unternommenen Schritte zeigen, dass die schweizerische Gesetzgebung bereits heute über die notwendigen Instrumente für eine effiziente Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verfügt, wurde diese Problematik speziell in die laufenden Gesetzesrevisionen eingebracht.

In dieser Hinsicht wird die EBK die spezifischen Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung in die sich im Gang befindende Überarbeitung ihres Geldwäscherei-Rundschreibens EBK-RS 98/1 integrieren. Dort soll nun insbesondere die Pflicht der Banken und Effekthändler vorgesehen werden, umgehend Meldung zu erstatten, wenn Abklärungen ungewöhnlicher Transaktionen Hinweise auf eine Verbindung zum Terrorismus ergeben.

Die EBK hat ebenfalls im Verfahren zur Ratifikation der UNO-Konvention zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (KFT) Position bezogen. Sie weist dabei darauf hin, dass die heutige Banken-, Börsen- und Anlagefonds-Gesetzgebung den Anforderungen von Art. 18 KFT im wesentlichen entspricht.



## Internationale Aktivitäten

Auf internationaler Ebene verfolgt die EBK mit Interesse die Inkraftsetzung des *US Patriot Act 2001* durch die amerikanischen Behörden und ist ferner an Gesprächen verschiedener internationaler Gremien wie die *Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)*, die *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)* oder den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht beteiligt, welche sich mit Fragen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beschäftigen. Über Folgendes kann in diesem Zusammenhang berichtet werden:

- Anlässlich einer ausserordentlichen Vollversammlung der FATF in Washington D.C. vom 29. und 30. Oktober 2001, an welcher die Schweiz teilnahm, wurde der Auftrag der Task Force über die Geldwäscherei hinaus auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgedehnt<sup>2</sup>. Die FATF verabschiedete und publizierte neue spezifische Empfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die einzelnen Länder sind nun aufgefordert, diese jeweils auf nationaler Ebene umzusetzen. Zusammen mit den anderen involvierten schweizerischen Behörden war die EBK an der Bestandesaufnahme in Zusammenhang mit diesen neue Empfehlungen beteiligt. Aus Sicht der EBK erfüllt die schweizerische Bankengesetzgebung heute schon im Wesentlichen die neuen Empfehlungen der FATF.
- Am 14. Dezember 2001 hat die EBK in Basel an einem Treffen der prudentiellen Bankenaufsichtsorgane und der Zentralbanken der G-10 sowie Vertretern der Europäischen Union und der Europäischen Zentralbank teilgenommen. Diskutiert wurden dabei Massnahmen, die es ermöglichen, den Missbrauch des Bankensystems zur Finanzierung des Terrorismus effizienter zu bekämpfen. Aufgrund des Treffens wird dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ein Bericht vorgelegt werden. Empfohlen wird namentlich, Massnahmen zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit zu ergreifen, sowie die Möglichkeiten einer konsolidierten Kontrolle der Reputationsrisiken von international tätigen Bankkonzernen zu prüfen.
- Auch die IOSCO<sup>3</sup> arbeitet zurzeit an einem multilateralen *Memorandum of Understanding (MoU)*, welches die Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen zwischen den Börsenaufsichtsbehörden der Signatarstaaten zu Gegenstand hat. Die EBK beteiligt sich aktiv an diesen Gesprächen. Geplant ist grundsätzlich, dass das MoU bis Ende Mai 2002 in der IOSCO in Vernehmlassung gehen soll.

Schliesslich weist die EBK auf die Bemühungen der in der Wolfsberg Group zusammengefassten Banken hin – unter ihnen die UBS AG und die Credit Suisse Group –, die am 25. Januar 2002 Grundsätze für den Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus vereinbart haben<sup>4</sup>, die sie bei ihren Tätigkeiten befolgen werden.

---

<sup>2</sup> [http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/TerFinance_en.htm)

<sup>3</sup> <http://www.iosco.org/press/presscomm011012.html>

<sup>4</sup> <http://www.wolfsberg-principles.com>



## Fazit

Die EBK musste im Zusammenhang mit den Folgen der Terroranschläge vom 11. September 2001 bedeutende Ressourcen zu Verfügung stellen, namentlich für den Aufbau einer internen ad-hoc-Struktur, die es erlaubte, die notwendigen Koordinationsaufgaben und Untersuchungen zu übernehmen und durchzuführen. Die damit betrauten Mitarbeitenden leisteten für diese Aufgaben im Zeitraum vom September 2001 bis Mitte Februar 2002 insgesamt rund 230 Arbeitstage. Auf diese Weise war die EBK in der Lage, zusammen mit den anderen Akteuren des Finanzplatzes zu gewährleisten, dass die Schweiz über das notwendige Instrumentarium verfügte, um die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen. Die EBK setzt sich auf nationaler und internationaler Ebene dafür ein, den Mechanismus zur Bekämpfung des Missbrauchs der internationalen Finanzmärkte zu verbessern. Die EBK wird weiterhin Anstrengungen unternehmen, um die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken und daran zu erinnern, dass die Schweiz keinen sicheren Hort für im Zusammenhang mit Terrorismus stehende Vermögenswerte bietet.

*Die Bekämpfung des Missbrauchs des Bankensystems zur Finanzierung des Terrorismus bleibt auch nach Abschluss ihrer Insideruntersuchungen eine wichtige Aufgabe der EBK, die sie operationell und regulatorisch sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene konsequent weiterverfolgen wird.*