

# **Sorgfaltspflichten von Banken und Effekthändlern bei Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Beziehungen zu politisch exponierten Personen**

## **Bericht der „Arbeitsgruppe KYC“**

**Bericht einer durch die Eidgenössische Bankenkommission eingesetzten Arbeitsgruppe zum Entwurf einer Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission**

**Juni 2002**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	
<b>1 Übersicht .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Einleitung .....</b>	<b>6</b>
<b>3 Arbeitsgruppe .....</b>	<b>7</b>
3.1 Mitglieder .....	7
3.2 Mandat.....	8
3.3 Vorgehensweise .....	8
<b>4. Nationale Rahmenbedingungen .....</b>	<b>9</b>
4.1 Entwicklungen in der Gesetzgebung .....	9
4.2 Institutioneller Rahmen .....	10
4.3 Aufsichtsrecht und die Rolle der EBK .....	11
4.4 Selbstregulierung der Banken .....	12
<b>5. Internationale Entwicklungen .....</b>	<b>13</b>
5.1 40 Empfehlungen der FATF (Juni 1996).....	13
5.2 Terrorismusfinanzierungskonvention (Dezember 1999) .....	14
5.3 Wolfsberg-Prinzipien (Oktober 2000).....	14
5.4 FATF Empfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung (Oktober 2001) ...	14
5.5 "Customer Due Diligence paper" des Basler Ausschusses (Oktober 2001) .	15
5.6 "Supervisors' PEP working paper 2001" (November 2001) .....	15
5.7 Weitere wichtige internationale Rechtsinstrumente .....	16
5.8 IWF - Financial Sector Assessment Switzerland (Juni 2002) .....	16
<b>6. Grundzüge des Projekts .....</b>	<b>17</b>
6.1 Verordnung an Stelle der Geldwäschereirichtlinien .....	17
6.2 Beibehalten des bisherigen Detaillierungsgrades .....	17
6.3 Probleme des E-Banking .....	18
6.4 Entwicklung der Regeln über politisch exponierte Personen .....	19
6.5 Pflicht zur erhöhten Sorgfalt bei Risikobeziehungen.....	20
6.6 Systematische Überwachung von Transaktionen .....	20
6.7 Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung .....	21
6.8 Globale Überwachung von Reputationsrisiken .....	22

6.9	Koordination mit der Sorgfaltspflichtverordnung der Kontrollstelle.....	22
<b>7.</b>	<b>Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten.....</b>	<b>23</b>
<b>8.</b>	<b>Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes .....</b>	<b>23</b>
8.1	Allgemeine Bestimmungen .....	23
8.2	Grundsätze .....	25
8.3	Organisatorische Massnahmen .....	26
8.4	Allgemeine Sorgfaltspflichten .....	30
8.5	Erhöhte Sorgfaltspflichten.....	32
8.6	Dokumentationspflichten .....	35
8.7	Verhalten bei Hinweisen auf Geldwäscherei .....	35
8.8	Schlussbestimmungen.....	36
<b>9</b>	<b>Vorschläge zur Weiterführung der Arbeiten .....</b>	<b>37</b>
9.1	Geldwäschereiverordnung der EBK.....	37
9.2	Sorgfaltspflichtsvereinbarung .....	37
9.3	Publikation und Inkrafttreten .....	37

**Anhang I: « Supervisors' PEP working paper 2001 »**

**Anhang II : Im Rahmen der Revision der Sorgfaltspflichtsvereinbarung zu prüfende Punkte**

**Anhang III: Entwurf**

## Abkürzungsverzeichnis

AFG, Anlagefondsgesetz	Bundesgesetz über die Anlagefonds vom 18. März 2000 (SR 951.31)
BankG, Bankengesetz	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (SR 952.0)
Basler Ausschuss	Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BEHG, Börsengesetz	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (SR 954.1)
Botschaft	Botschaft des Bundesrates
CDD	« Customer Due Diligence for Banks » erlassen im Oktober 2001 durch den Basler Ausschuss
E, Entwurf	Entwurf der Geldwäschereiverordnung der EBK über die Sorgfaltspflichten von Banken und Effekthändlern bei Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen
EBK, Bankenkommission	Eidgenössische Bankenkommission
E-StGB	Entwurf des Bundesrates zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes vom 21.9.1998 (BBl 1999 1979)
FATF	Financial Action Task Force
Geldwäschereirichtlinien	Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei vom 26. März 1998 (RS-EBK 98/1)
GwG, Geldwäschereigesetz	Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10. Oktober 1997 (SR 955.0)
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kontrollstelle	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei
Meldestelle	Meldestelle für Geldwäscherei
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
Sorgfaltspflichtsverordnung der Kontrollstelle	Verordnung der Kontrollstelle über die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre (955.033.2)
Terrorismusfinanzierungskonvention	Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999
VSB, Sorgfaltspflichtvereinbarung	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken vom 28. Januar 1998

## 1 Übersicht

Die Bankenkommission beauftragte im April 2001 eine Arbeitsgruppe, die geltenden Geldwäschereirichtlinien aus dem Jahre 1998<sup>1</sup> zu überarbeiten.

Die wichtigsten Ergebnisse und Vorschläge der Arbeitsgruppe sind:

- Die geltende Regelung hat sich grundsätzlich bewährt, sollte aber in einzelnen Punkten ergänzt werden.
- Wie bisher soll die VSB als Selbstregulierung die für alle Kundenbeziehungen geltenden Identifizierungsgrundsätze regeln, während die EBK als Aufsichtsbehörde ausführt, welche Sorgfaltspflichten bei ungewöhnlichen Sachverhalten gelten sollen, die erhöhte Abklärungen erfordern.
- An Stelle des bisherigen Rundschreibens der EBK wird eine auf das Geldwäschereigesetz gestützte Verordnung der EBK vorgeschlagen. Dies entspricht der Regelungstechnik der anderen Geldwäschereiaufsichtsbehörden.
- Die Verordnung soll (wie seit 1998 die geltenden Geldwäschereirichtlinien der EBK) auch den Umgang mit Vermögenswerten politisch exponierter Personen regeln.
- Neu sollen die bisher nur zur Bekämpfung der Geldwäscherei bekannten Instrumente auch zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung angewandt werden. Weist die Abklärung des Hintergrundes ungewöhnlicher oder verdächtiger Transaktionen auf eine mögliche Verbindung zu einer terroristischen Organisation hin, so hat der Finanzintermediär unverzüglich eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei zu erstatten.
- Für Banken ohne physische Präsenz im Inkorporationsort („shell banks“, „brass plate banks“) sollen keine Korrespondenzkonti geführt werden, ausser wenn es sich um Tochtergesellschaften einer überwachten Bank handelt.
- Grundsätzlich sollen die Banken und Effektenhändler Zahlungsaufträge nur noch ausführen, wenn sie Angaben über die auftraggebende Vertragspartei enthalten.
- Auch bei der Geldwäschereiprävention sollen je nach Risiko unterschiedliche Massstäbe gelten („risk based approach“). Die Finanzintermediäre sollen deshalb in Zukunft ihre Geschäftsbeziehungen Risikokategorien zuteilen. Bei allen Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko sind zusätzliche Abklärungen u.a. nach der Herkunft der angelegten Vermögenswerte erforderlich, welche zu dokumentieren sind. Die oberste Geschäftsleitung hat regelmässige Kontrollen all dieser Geschäftsbeziehungen anzuordnen und zu überwachen.

---

<sup>1</sup> EBK Rundschreiben 98/1 (<http://www.ebk.admin.ch/d/publik/rundsch/98-1.pdf>).

- Bei Zweifeln über eine Geschäftsbeziehung mit bedeutenden Vermögenswerten sollen die Finanzintermediäre vor dem Abbruch der Geschäftsbeziehung von ihrem Melderecht Gebrauch machen und die Zweifel der Meldestelle melden, sofern nicht besondere Umstände vorliegen.
- Die Finanzintermediäre sollen informatikgestützte Systeme zur Transaktionsüberwachung einsetzen. Eine Ausnahme ist für kleine Verhältnisse vorgesehen.
- Zugleich hat die Arbeitsgruppe Grundzüge für eine Ergänzung der Regeln über die Identifizierung von Vertragspartnern und der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten in der von der Bankiervereinigung letztmals 1998 mit den Banken abgeschlossenen Sorgfaltspflichtvereinbarung ausgearbeitet. Diese sollen nun durch die Banken im Rahmen der auf Mitte 2003 zu erneuernden VSB geprüft und konkretisiert werden.

## 2. Einleitung

Nach der Inkraftsetzung der Bestimmungen des Strafgesetzbuches über die Geldwäscherei<sup>2</sup> und die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften<sup>3</sup> am 1. August 1990, erliess die EBK ihre ersten Geldwäschereirichtlinien<sup>4</sup>. Dieses Rundschreiben wurde 1998 total revidiert<sup>5</sup>, insbesondere um den Entwicklungen der internationalen Standards auf dem Gebiet der Geldwäscherei Rechnung zu tragen<sup>6</sup>.

Das Recht zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität hat sich insbesondere mit der Einführung der Bestimmungen über die Bestechung von ausländischen Beamten weiterentwickelt<sup>7</sup>. Beide Kammern des Parlaments haben ausserdem für die Einführung von Normen gestimmt, die eine strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen begründen<sup>8</sup>. Eine primäre Strafbarkeit der Unternehmen ist insbesondere vorgesehen, wenn Zuwiderhandlungen gegen die Art. 305bis und 322septies des Strafgesetzbuches auf Grund organisatorischer Mängel nicht haben verhindert werden können. Die Einführung dieser Bestimmungen erfordert aber keine spezielle Anpassung der Geldwäschereireglementierung im Finanzsektor, welcher der Überwachung der EBK unterstellt ist. Umgekehrt wird der Entwurf einen Einfluss auf die Mindestanforderungen an die Organisation von Unternehmen haben, die der Aufsicht der EBK unterstellt sind.

---

<sup>2</sup> Art. 305bis StGB.

<sup>3</sup> Art. 305ter StGB.

<sup>4</sup> EBK-RS 91/3.

<sup>5</sup> EBK-RS 98/1.

<sup>6</sup> Siehe Aufzählung in Randziffer 2 EBK-RS 98/1.

<sup>7</sup> Art. 322septies StGB, in Kraft seit 1. Mai 2000.

<sup>8</sup> Art. 102 und 102a E-StGB.

Zudem zeigte sich ein Bedarf, die geltenden Bestimmungen anzupassen, als schweizerische Banken Gelder von politisch exponierten Personen entgegen nahmen, die sehr wahrscheinlich von der Bestechung oder Veruntreuung öffentlicher Gelder stammten<sup>9</sup>.

### **3 Arbeitsgruppe**

An ihrer Sitzung vom 27. April 2001 beschloss die Bankenkommission, eine Arbeitsgruppe einzusetzen und dieser Arbeitsgruppe das Mandat zu erteilen, die bestehende Regelung in den Geldwäschereirichtlinien unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung und der Regulierungen anderer Geldwäscherei-Behörden zu revidieren und die Grundzüge einer neuen VSB auszuarbeiten.

#### **3.1 Mitglieder**

Als Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden ernannt:

Dr. Urs Zulauf (Leiter des Rechtsdienstes des Sekretariates der Bankenkommission, Vorsitz)

Dina Balleyguier (Kontrollstelle für Geldwäscherei),

Dr. Werner de Capitani (Aufsichtskommission VSB)

Dr. André Cuendet (Treuhandskammer)

Prof. Hans-Peter Dietzi (UBS)

Martin Eichmann (CSFB)

Dr. Maurizio Genoni (Bank Sal. Oppenheim jr. & Cie)

Lorenzo Gerber (Meldestelle für Geldwäscherei)

Andreas Hubschmid (SBVg)

Peter Jüstel (Schweizer Verband Unabhängiger Effektenhändler)

Sylvain Matthey (Pictet & Cie)

Paul Perraudin (Eidgenössischer Untersuchungsrichter)

Dr. Othmar Strasser (Zürcher Kantonalbank)

Daniel Thelesklaf (TvT Compliance AG, bis Juli 2001)

Dave Zollinger (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren)

Vom Sekretariat der Bankenkommission nahmen Jocelyne Bourquard (Rechtsdienst), Dr. Eva Hüpkes (Rechtsdienst) und Daniel Christoph Schmid (Grossbanken) teil.

---

<sup>9</sup> Vgl. die Medienorientierungen der EBK in den Fällen Abacha und Montesinos  
<http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2000/archiv2000.htm>;  
<http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2001/archiv2001.htm>.

### **3.2 Mandat**

Diese Arbeitsgruppe wurde beauftragt, insbesondere folgende Fragen und Themenkreise zu behandeln:

- Prüfung, ob die geltende gesetzliche Regelung Raum für eine Vereinfachung des komplizierten Regelwerks mit überlappenden Verfahren lässt;
- Prüfung, ob der Grundsatz „one size fits all“ den in der Geldwäschereibekämpfung bestehenden Bedürfnissen noch gerecht wird oder ob für das Private Banking strengere Regeln gelten sollten;
- Anforderungen, welche an die Identifizierung bei „non face to face“-Beziehungen zu stellen sind;
- Voraussetzungen für die Delegation der Identifizierung an Dritte;
- Regeln für die vollständige elektronische Eröffnung von Konten;
- Zeitpunkt der Abklärungen und Aktualisierung von Kundendaten;
- Revision der Anhaltspunkte für Geldwäscherei;
- Prüfung der Einführung einer Pflicht zur Erstellung von Kundenprofilen, jedenfalls für das Private Banking;
- Prüfung der Einführung einer Pflicht zum persönlichen Kontakt bestimmter Kunden mit der Bank oder dem Effektenhändler, jedenfalls im Private Banking und bei Kunden mit rein elektronischer Kontoeröffnung;
- Prüfung der Einführung einer Pflicht für die Geschäftsleitungsmitglieder, die persönlichen Verhältnisse der grössten und wichtigsten Privatkunden zu kennen;
- Prüfung der Einführung von speziellen Überwachungspflichten nach der Kontoeröffnung im Private Banking;
- Prüfung der Einführung einer Pflicht, im Private Banking bei wichtigen Kunden die Gründe des Wechsels von Bankbeziehungen abzuklären.

### **3.3 Vorgehensweise**

Die Arbeitsgruppe tagte an insgesamt zehn ganztägigen Sitzungen. Als Einstieg und Grundlage für ihre Arbeiten diente ein Papier des Sekretariates der EBK, welches die revisionsbedürftigen und diskussionswürdigen Punkte aufzeigte. Die Arbeitsgruppe orientierte sich zudem an den Arbeiten internationaler Gremien, insbesondere der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) und des Basler Ausschusses.

## 4. Nationale Rahmenbedingungen

### 4.1 Entwicklungen in der Gesetzgebung

Seit Anfang der achtziger Jahre wurden auf nationaler Ebene eine Reihe straf-, aufsichts- und standesrechtlicher Bestimmungen geschaffen, um den Kampf gegen die Geldwäscherei zu verschärfen. Im Bereich des Strafrechts sind seit dem 1. August 1990 die Bestimmungen des Strafgesetzbuches<sup>10</sup> betreffend Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften in Kraft. Als Geldwäscherei geahndet werden alle Handlungen, welche die Ermittlung der Herkunft, Auffindung oder Einziehung von Vermögenswerten, die aus einem Verbrechen herrühren, vereiteln sollen.<sup>11</sup> Die mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften erfasst insbesondere die Unterlassung der Feststellung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten.<sup>12</sup> Das im August 1994 eingeführte Melderecht berechtigt alle Finanzintermediäre, den Behörden Informationen und Wahrnehmungen zu melden, die darauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren.<sup>13</sup>

Neben den erwähnten Bestimmungen haben auch andere Strafnormen Geldwäschereirelevanz, und zwar als Vortaten zu den Verstössen gegen das Geldwäschereigesetz. In diesem Zusammenhang sind die am 1. August 1994 in Kraft getretenen Bestimmungen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens<sup>14</sup> sowie das Korruptionsstrafrecht zu erwähnen<sup>15</sup>, wobei neu in Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr<sup>16</sup> auch die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt wird.<sup>17</sup> Von Bedeutung für die Ahndung der Geldwäscherei ist weiter die mit der nächsten Änderung des Strafgesetzes vorgesehene Einführung der Strafbarkeit der juristischen Person<sup>18</sup>. Sie statuiert eine Haftbarkeit des Unternehmens wegen Organisationsmängeln für zwei Fälle. Erstens sozusagen subsidiär, bei gemeinen Verge-

---

<sup>10</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937 (SR 311.0), verfügbar im Internet [http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c311\\_0.html](http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c311_0.html).

<sup>11</sup> Art. 305bis StGB.

<sup>12</sup> Art. 305ter StGB.

<sup>13</sup> Art. 305ter Absatz 2 StGB.

<sup>14</sup> Art. 260ter Ziff.1 StGB.

<sup>15</sup> Siehe Art. 322quater (aktive Bestechung) und Art. 322ter (passive Bestechung) StGB.

<sup>16</sup> Siehe unten Fussnote 51.

<sup>17</sup> Art. 322septies StGB.

<sup>18</sup> Siehe Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998 (BBl 1999 1979) auf dem Internet verfügbar <http://www.ofj.admin.ch/d/index.html>. National- und Ständerat haben alle Differenzen hinsichtlich der Strafbarkeit der juristischen Person bereinigt. Dieser Punkt soll aus der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches herausgelöst und in ergänzter Form im Rahmen der Umsetzung der Terrorismusfinanzierungskonvention (s. hinten Kapitel 5.2) weiterbehandelt werden.

hen oder Verbrechen, wenn die Straftat wegen mangelhafter Organisation keiner natürlichen Person im Unternehmen zugeordnet werden kann. Zweitens primär, wenn das Unternehmen bei spezifischen Straftaten nicht alle erforderlichen und zumutbaren Vorkehrungen zu deren Verhinderung getroffen hat. Zur Umsetzung der Terrorismusfinanzierungskonvention<sup>19</sup> soll eine spezielle Strafnorm zur Terrorismusfinanzierung geschaffen werden.<sup>20</sup>

Das am 1. April 1998 in Kraft getretene Geldwäschereigesetz<sup>21</sup> ergänzt die erwähnten Bestimmungen des Strafgesetzes. Erfasst vom Geltungsbereich des Geldwäschereigesetzes ist der gesamte Finanzsektor. Das Gesetz knüpft am Begriff des Finanzintermediärs an und erfasst damit neben den bereits vor Erlass des Gesetzes spezialgesetzlich beaufsichtigten Finanzintermediären, wie Banken, Versicherungen, Effekthändler und Fondsleitungen, nun insbesondere auch Treuhandgesellschaften, Vermögensverwalter, Anwälte und Notare, die Post, Edelmetallhändler und Wechselstuben. Das Gesetz auferlegt den Finanzintermediären Verpflichtungen organisatorischer Art betreffend beispielsweise die Ausbildung des Personals und interne Kontrollen, sowie Verpflichtungen funktioneller Art, wie die Identifizierung der Vertragspartei, die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, die Abklärung der wirtschaftlichen Hintergründe einer Transaktion bei Anhaltspunkten auf Geldwäscherei und die Aufbewahrungspflicht für Belege. Für die Banken brachte das Geldwäschereigesetz hinsichtlich dieser Pflichten keine Änderungen, da im Bankensektor diese Pflichten zum Teil bereits in der Sorgfaltspflichtvereinbarung<sup>22</sup> und zum Teil durch die Geldwäscherei-Richtlinien der EBK<sup>23</sup> präzisiert worden waren.

## 4.2 Institutioneller Rahmen

Das Geldwäschereigesetz schafft zwei neue Bundesbehörden, die zu den bisherigen spezialgesetzlichen Aufsichtsbehörden hinzukommen, und die Durchführung der geschaffenen Kontrollmechanismen gewährleisten sollen: die Kontrollstelle<sup>24</sup> und die Meldestelle<sup>25</sup>. Das Geldwäschereigesetz überträgt staatliche Kontrollaufgaben an private Selbstregulierungsorganisationen<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> Siehe Kap. 5.2. hiernach.

<sup>20</sup> Art 260quinquies E-StGB. Siehe vorne Fussnote 18.

<sup>21</sup> Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 10.10.1997 (GwG; SR 955.0) verfügbar im Internet <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/9/955.0.de.pdf>.

<sup>22</sup> Siehe unten Fussnote 33.

<sup>23</sup> EBK-Rundschreiben 91/3 Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei vom 18. Dezember 1991, siehe auch EBK-Jahresbericht 1991, S. 33ff. Das Rundschreiben wurde durch das EBK-Rundschreiben 98/1 vom 26. März 1998 ersetzt und ist seit dem 1. Juli 1998 in Kraft.

<sup>24</sup> Art. 17-22 GwG, siehe auch die Website der Kontrollstelle <http://www.gwg.admin.ch>.

<sup>25</sup> Art. 23 GwG, siehe auch die Website der Meldestelle [http://internet.bap.admin.ch/d/themen/geld/i\\_index.htm](http://internet.bap.admin.ch/d/themen/geld/i_index.htm).

<sup>26</sup> Art. 24-28 GwG.

Die Kontrollstelle ist organisatorisch der Eidgenössischen Finanzverwaltung angegliedert. Ihr unterstehen alle Finanzintermediäre, ausgenommen jene, die spezialgesetzlich durch die EBK oder das Bundesamt für Privatversicherungen beaufsichtigt werden. Die Finanzintermediäre müssen einer Selbstregulierungsorganisation beitreten oder sich direkt der Aufsicht durch die Kontrollstelle unterstellen. Die Kontrollstelle übt entweder eine direkte Aufsicht aus oder kontrolliert die Selbstregulierungsorganisationen. Bei Verletzung der im Geldwäschereigesetz aufgestellten Pflichten können Selbstregulierungsorganisationen gegen ihre Mitglieder Sanktionen, beispielsweise Konventionalstrafen, verhängen. Die Kontrollstelle kann Massnahmen gegen die Selbstregulierungsorganisationen und die ihr direkt unterstellten Finanzintermediäre ergreifen und ihnen im Ernstfall die Anerkennung oder Bewilligung entziehen und die Liquidation des Finanzintermediärs anordnen.

Ausser den eigentlichen Sorgfaltspflichten sieht das Geldwäschereigesetz noch die Pflicht vor, bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei der Meldestelle für Geldwäscherei Meldung zu erstatten und die involvierten Vermögenswerten zu sperren. Die durch das Geldwäschereigesetz eingesetzte Meldestelle ist dem Bundesamt für Polizeiwesen angegliedert. Ihre Aufgabe besteht darin, die ihr von den Finanzintermediären in Anwendung des Geldwäschereigesetzes gemeldeten Informationen zu sammeln und auszuwerten. Bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei zeigt sie dies unverzüglich den zuständigen Strafverfolgungsbehörden an. Die Ermittlungskompetenz im Bereich der Geldwäscherei sowie auch der organisierten Kriminalität, Korruption und schweren Wirtschaftskriminalität wurde im Dezember 1999 im Rahmen der sogenannten Effizienzvorlage dem Bund übertragen.<sup>27</sup>

#### **4.3 Aufsichtsrecht und die Rolle der EBK**

Der EBK obliegt es, die Einhaltung der vom Geldwäschereigesetz vorgeschriebenen Pflichten bei den ihrer Aufsicht unterstellten Instituten zu überwachen. Einzelne dieser Sorgfaltspflichten, beispielsweise das Gebot, bei schwierigen, grossen und ungewöhnlichen Transaktionen den wirtschaftlichen Hintergrund abzuklären<sup>28</sup>, hat die EBK bereits seit Ende der 70er Jahre einzelfallweise gestützt auf das bankengesetzliche Gebot der einwandfreien Geschäftstätigkeit<sup>29</sup> entwickelt. Im Zusammenhang mit dem Fall Marcos entwickelte die EBK ihre Praxis, wonach die Geschäftsleitung und nicht untergeordnete Stellen in einer Bank darüber zu entscheiden haben, ob eine Geschäftsbeziehung mit einer politisch exponierten Person aufgenommen oder weitergeführt werden soll. Diese Praxis wurde erstmals im Jahresbericht 1987 veröffent-

---

<sup>27</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch (Schaffung neuer Verfahrenskompetenzen des Bundes in den Bereichen organisiertes Verbrechen und Wirtschaftskriminalität) Änderung vom 22. Dezember 1999, verfügbar auf dem Internet <http://www.bk.admin.ch/ch/d/as/2001/3071.pdf>. Die Regelung ist seit dem 1. Januar 2002 in Kraft.

<sup>28</sup> BGE 111 Ib 126.

<sup>29</sup> Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG.

licht<sup>30</sup> und im Nachgang zu den Fällen Mobutu und Benazir Bhutto im Verlauf des Jahres 1997 noch weiter verfeinert<sup>31</sup>. Anlässlich der Überarbeitung ihrer Geldwäscherei-Richtlinien im Jahre 1998, die der Anpassung an die Bestimmungen des Geldwäschereigesetzes dienten, verankerte die EBK diese Regeln im neuen Rundschreiben. Jüngste Anwendungsfälle dieser Regeln, insbesondere des Erfordernisses, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck von Geschäftsbeziehungen sowie die mögliche PEP-Eigenschaft von Kunden sorgfältig abzuklären und dazu auch aktiv öffentliche Informationsquellen zu konsultieren, sind die Fälle Abacha und Montesinos.

Die EBK kann gegen einzelne Verantwortliche verwaltungsrechtliche Massnahmen ergreifen und ihnen beispielsweise verbieten, im Bankensektor vergleichbare Aufgaben oder Verantwortungen auszuüben. Stellt sie organisatorische Schwachstellen bei überwachten Instituten hinsichtlich der „legal and compliance“ Funktionen fest, werden die betroffenen Institute angewiesen, diese unter enger aufsichtsrechtlicher Kontrolle in kurzer Frist zu beheben. Bei systematischer Verletzung und Organisationsmängeln ist ein Bewilligungsentzug möglich. In den jüngsten Fällen hat die EBK über die Resultate ihrer Untersuchungen und die angeordneten Massnahmen öffentlich berichtet<sup>32</sup>.

#### **4.4 Selbstregulierung der Banken**

Die Identifizierung von Bankkunden ist bereits seit 1977 durch die Banken selbst in der seither mehrfach überarbeiteten VSB<sup>33</sup> geregelt. Im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung gegen die Geldwäscherei hat die VSB gestützt auf Art. 16 des Geldwäschereigesetzes die zusätzliche Funktion übernommen, die Sorgfaltspflichten zu konkretisieren. Aufgabe der Bankenkommission als spezialgesetzliche Aufsichtsbehörde ist es zu prüfen, ob die VSB die Erfüllung der im Geldwäschereigesetz enthaltenen Pflichten ausreichend regelt. Die bankengesetzlichen Revisionsstellen haben den Auftrag, die Einhaltung der VSB zu überprüfen. Über die Einhaltung der Standesregeln wacht zudem eine von der Schweizerischen Bankiervereinigung auf fünf Jahre gewählte Aufsichtskommission, welche auf Antrag der ebenfalls von der Schweizerischen Bankiervereinigung eingesetzten Untersuchungsbeauftragten entscheidet. Wo sie Standesregelverletzungen feststellt, kann die Aufsichtskommission

---

<sup>30</sup> EBK Jahresbericht 1987 S. 29f.

<sup>31</sup> EBK Jahresbericht 1997 S. 20ff.

<sup>32</sup> Siehe Bericht der EBK „Abacha-Gelder bei Schweizer Banken“, publiziert auf der Website der EBK ([www.ebk.admin.ch/d/aktuell/archiv.htm](http://www.ebk.admin.ch/d/aktuell/archiv.htm)) und Medienmitteilung vom 13. November 2001 im Fall Montesinos (<http://www.admin.ch/d/archiv/2001/m1113-01d.pdf>)

<sup>33</sup> Verfügbar auf dem Internet [http://www.swissbanking.org/110\\_d.pdf](http://www.swissbanking.org/110_d.pdf).

Konventionalstrafen verhängen. Die Aufsichtskommission veröffentlicht regelmässig einen Tätigkeitsbericht über ihre Praxis<sup>34</sup>.

## 5. Internationale Entwicklungen

In den letzten Jahren arbeiteten verschiedene internationale Gremien Standards und Kriterien zur Geldwäschereibekämpfung aus. Die Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 führten zu einer weiteren Ausweitung des Kampfes gegen die Geldwäscherei und der Verabschiedung von internationalen Empfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die Einhaltung internationaler Mindeststandards wird nunmehr regelmässig im Rahmen von Länderprüfungen, wie den Mutual Self-Assessments der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)<sup>35</sup> oder dem Financial Sector Assessment Program (FSAP) des Internationalen Währungsfonds (IWF)<sup>36</sup>, von internationalen Experten geprüft. Es ist daher wichtig, bei der Ausarbeitung der nationalen Regulierung im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung die internationalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Die wichtigsten internationalen Regelungsinstrumente werden nachfolgend aufgeführt:

### 5.1 40 Empfehlungen der FATF (Juni 1996)

Die 40 Empfehlungen der FATF vom 7. Februar 1990, welche am 28. Juni 1996 geändert wurden<sup>37</sup>, bilden heute einen international anerkannten Standard für Massnahmen, die ein Land zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei ergreifen muss. Die Empfehlungen definieren Minimalanforderungen für die Identifizierung von Kunden und die Aufbewahrung von Unterlagen, eine erhöhte Sorgfalt bei der Feststellung und Meldung verdächtiger Transaktionen sowie Massnahmen für den Verkehr mit Ländern, die ungenügende Vorkehrungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei getroffen haben. Die FATF sieht vor, bis Mitte 2003 eine überarbeitete Fassung der Empfehlungen zu verabschieden. Ein entsprechendes Konsultationspapier ist im Mai 2002 publiziert worden<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> „Übersicht über die Praxis der Aufsichtskommission zur Sorgfaltspflicht der Banken 1998-2001“, verfügbar auf dem Internet unter [http://www.swissbanking.org/auf\\_sorg\\_d\\_ber.pdf](http://www.swissbanking.org/auf_sorg_d_ber.pdf).

<sup>35</sup> Die FATF ist ein unabhängiges internationales Gremium, dessen Sekretariat bei der OECD angesiedelt ist. Die 29 Mitgliedsländer und Regierungen der FATF sind: Argentinien; Österreich; Belgien; Brasilien; Kanada; Dänemark; Finnland; Frankreich; Deutschland; Griechenland; HongKong, China; Island; Irland; Italien; Japan; Luxemburg; Mexiko; Niederlande; Neuseeland; Norwegen; Portugal; Singapur; Spanien; Schweden; Schweiz; Türkei; Grossbritannien und die USA. Zwei internationale Organisationen sind ebenfalls Mitglieder der FATF: die Europäische Union und der arabische Golf-rat.

<sup>36</sup> Siehe unten Ziff. 5.8.

<sup>37</sup> EBK-Bulletin 31 S. 19ff, siehe auch [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec\\_de.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Rec_de.pdf).

<sup>38</sup> Verfügbar auf dem Internet: [http://www.fatf-gafi.org/40RecsReview\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/40RecsReview_en.htm) - Consultation Paper.

Auf der Grundlage der Empfehlungen der FATF entwickelten der IWF und die Weltbank eine Methodologie<sup>39</sup>, welche Kriterien zur Beurteilung der Einhaltung und Umsetzung der geldwäschereirelevanten Bestimmungen insbesondere der FATF Empfehlungen formuliert. Diese Methodologie soll Prüfern im Rahmen der FSAP-Länderprüfungen als Hilfsmittel bei der Beurteilung der Geldwäschereisysteme einzelner Ländern dienen.

## **5.2 Terrorismusfinanzierungskonvention (Dezember 1999)**

Die Ratifizierung und Umsetzung des internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999<sup>40</sup> ist eine der FATF Empfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung. Die Terrorismusfinanzierungskonvention legt die Terrorismusfinanzierung als eigenständiges Delikt fest, d.h. eine Bestrafung kann unabhängig davon erfolgen, ob der eigentliche Terrorakt tatsächlich ausgeführt wird oder nicht. Des Weiteren enthält das Übereinkommen Bestimmungen, welche die internationale Zusammenarbeit erleichtern und die Vorbereitung und Durchführung finanzieller Aktivitäten zu Gunsten des Terrorismus vereiteln sollen. Der Bundesrat beschloss im November 2001, die Terrorismusfinanzierungskonvention zu ratifizieren und wird voraussichtlich im Sommer 2002 dem Parlament eine entsprechende Botschaft unterbreiten.

## **5.3 Wolfsberg-Prinzipien (Oktober 2000)**

Im Oktober 2000 einigte sich eine Gruppe weltweit führender Banken auf globale Richtlinien zur Bekämpfung der Geldwäscherei für international tätige Privatbanken<sup>41</sup>. Die Prinzipien befassen sich mit diversen Aspekten des "know your customer"-Prinzips beim Verkehr zwischen vermögenden Privatkunden und Private-Banking-Abteilungen der Finanzinstitute sowie der Erkennung und Verfolgung ungewöhnlicher oder verdächtiger Aktivitäten. Im Januar 2002 beschloss die Gruppe der Banken die Wolfsberg-Prinzipien auf die Terrorismusbekämpfung auszudehnen<sup>42</sup>.

## **5.4 FATF Empfehlungen gegen die Terrorismusfinanzierung (Oktober 2001)**

An ihrer ausserordentlichen Vollversammlung in Washington im Oktober 2001 verabschiedete die FATF ein Sofortprogramm, mit dem alle Länder der Welt dazu angehalten werden, den neuen internationalen Empfehlungen gegen die Terrorismusfinan-

---

<sup>39</sup> Fund and Bank Methodology for Assessing Legal, Institutional and Supervisory Aspects of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT Methodology) 2002.

<sup>40</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism A/RES/54/109 <http://www.un.org/documents/ga/res/54/a54r109.pdf>.

<sup>41</sup> "Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking" (Wolfsberg AML Principles) verfügbar auf dem Internet <http://www.wolfsberg-principles.com/>.

<sup>42</sup> "Wolfsberg Statement on the suppression of the financing of terrorism", Januar 2002, verfügbar über das Internet <http://www.wolfsberg-principles.com>.

zierung unverzüglich nachzukommen<sup>43</sup>. Diese Empfehlungen sehen namentlich vor, dass alle Staaten die Pflicht zur Erstattung von Verdachtsanzeigen auf die Terrorismusfinanzierung ausweiten, im nationalen und internationalen elektronischen Zahlungsverkehr (Wire Transfers) Kundenidentifizierungspflichten durchsetzen und sicherstellen, dass Unternehmen, insbesondere gemeinnützige Vereinigungen, nicht zur Finanzierung des Terrorismus missbraucht werden können<sup>44</sup>.

### **5.5 “Customer Due Diligence paper” des Basler Ausschusses (Oktober 2001)**

Ende 2001 verabschiedete der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht<sup>45</sup> die von einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Basler Ausschusses und der Vereinigung der Aufsichtsbehörden von Offshore-Finanzplätzen formulierten Mindeststandards zur Kundenidentifizierung<sup>46</sup>. Dieses Dokument stellt den neusten internationalen Standard für die Sorgfaltspflichten von Banken dar und ergänzt die Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht vom September 1997 (insbesondere Grundsatz 15 betreffend die Kundenidentifizierung)<sup>47</sup>. Es ist wie alle Texte des Basler Ausschusses nicht verbindlich, bildet aber dennoch einen neuen Minimalstandard, mit dem sich alle Mitglieder des Ausschusses einverstanden erklärten.

### **5.6 "Supervisors' PEP working paper 2001" (November 2001)**

Auf Initiative der Schweiz fand im November 2000 in Lausanne eine Tagung zum Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten („politically exposed persons“, „PEP“) statt. Vertreter von Justiz- und Bankenaufsichtsorganen der G-7 Staaten und der Schweiz setzten sich grundsätzlich mit der PEP-Problematik auseinander und diskutierten die Erkenntnisse aus dem Fall Abacha. Die im Anschluss an das Treffen durch Vertreter der Aufsichtsbehörde von G-7 Ländern und der Schweiz erarbeiteten Empfehlungen zur Entgegennahme von Vermögenswerten von Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben ("Supervisors' PEP working paper 2001")<sup>48</sup> wurden im November 2001 fertiggestellt. Das Dokument

---

<sup>43</sup> Financial Action Task Force on Money Laundering, Special Recommendation on Terrorist Financing, 31 October 2001, verfügbar auf dem Internet [http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF\\_en.htm](http://www1.oecd.org/fatf/SRecsTF_en.htm).

<sup>44</sup> Als ein Hilfsmittel zur Entdeckung von Verbindungen zu Terrorismusorganisationen und der Terrorismusfinanzierung hat die FATF Weisungen („Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing“) veröffentlicht. Sie sind auf dem Internet unter [http://www1.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01\\_en.pdf](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/GuidFITF01_en.pdf) abrufbar.

<sup>45</sup> Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht wurde Ende 1974 von den Zentralbank-Gouverneuren der Zehnergruppe (G10) bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel gegründet. Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden folgender 13 Länder zusammen: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich und USA.

<sup>46</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Customer due diligence for banks, October 2001, verfügbar auf dem Internet <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>47</sup> EBK-Bulletin 33 S. 73ff.

<sup>48</sup> Siehe Anhang I.

stellt eine Grundlage für eine Reglementierung von Geschäftsbeziehungen zu Personen mit bedeutenden öffentlichen Aufgaben dar, wie sie auch in diesen Verordnungsentwurf einfließt.

## 5.7 Weitere wichtige internationale Rechtsinstrumente

Weitere wichtige internationale Rechtsinstrumente auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind die Europäische Geldwäschereirichtlinie vom 10. Juni 1991<sup>49</sup>, das Wiener Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1988<sup>50</sup>, das Übereinkommen des Europarates vom 8. November 1990 über Geldwäsche sowie die Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten<sup>51</sup>, das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 21. November 1997<sup>52</sup>, die Strafrechtskonvention des Europarates gegen Korruption vom 27. Januar 1999<sup>53</sup> sowie die UNO-Konvention gegen das länderübergreifende organisierte Verbrechen<sup>54</sup> aus dem Jahr 2000.

## 5.8 IWF - Financial Sector Assessment Switzerland (Juni 2002)

Im Jahr 2001 führte der Internationale Währungsfonds in der Schweiz eine Finanzsektor-Länderevaluation (Financial Sector Assessment Program FSAP) durch.<sup>55</sup> Mittels standardisierter Fragebogen überprüfte der IWF die Befolgung von international anerkannten Standards and Kodizes zur Aufsicht der Banken, Börsen und Märkte, des Versicherungswesens und der Zahlungssysteme sowie zur Transparenz in den Bereichen Geld- und Finanzpolitik. Obwohl Ziel des FSAP primär die Analyse und Stärkung der Finanzsystemstabilität auf nationaler und internationaler Ebene ist, ge-

---

<sup>49</sup> Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (Abl Nr. L 166/77, 1991) auf dem Internet abrufbar unter [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Im November 2001 beschloss der EU-Ministerrat eine Änderung der Richtlinie COM (1999) 352 endg., [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>50</sup> United Nations Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances, 19. Dezember 1988 (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen), abrufbar auf dem Internet <http://www.incb.org/e/conv/1988/index.htm>.

<sup>51</sup> Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, Strasbourg, 8. November 1990, am 11. Mai 1993 von der Schweiz unterzeichnet. Verfügbar auf dem Internet <http://Conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/141.htm>.

<sup>52</sup> OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17. Dezember 1997 abrufbar über das Internet <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/5560.pdf>. Die Konvention wurde am 21. Mai 2000 von der Schweiz ratifiziert.

<sup>53</sup> Criminal Law Convention on Corruption, 27. Januar 1999, abrufbar über das Internet <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>.

<sup>54</sup> United Nations Convention against transnational organized crime, [http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_eng.pdf).

<sup>55</sup> Vgl. EBK-Jahresbericht 2001, S. 24-26; EBK-Jahresbericht 2000 S. 32f.

hört auch die Geldwäschereibekämpfung zum Prüfungsfeld des FSAP. Der IWF entwickelte als Hilfsmittel für seine Assessments eine Methodologie, welche die geldwäschereirelevanten internationalen Aufsichtsstandards zusammenfasst. Da im Zeitpunkt der FSAP Prüfungen die Arbeiten zu der Methodologie noch nicht abgeschlossen waren, erklärte sich die Schweiz zu einer ersten versuchsweisen Verwendung des Methodologieentwurfs im Rahmen des FSAP bereit. Die Schweizer Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Bankensektor bewertete der IWF als angemessen und im Einklang mit internationalen Standards. In Bezug auf die Effektenhändler äusserte sich der IWF differenzierter, obwohl hier grundsätzlich dieselben Regeln zur Anwendung kommen. Kritisiert wurde insbesondere, dass die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten nicht routinemässig erfolgen müsse. Ein zusammenfassender Bericht des schweizerischen FSAP ist im Juni 2002 publiziert worden.<sup>56</sup>

## **6. Grundzüge des Projekts**

### **6.1 Verordnung an Stelle der Geldwäschereirichtlinien**

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass die revidierten Richtlinien der EBK in Form einer Verordnung erlassen werden. Seit Inkraftsetzung des Geldwäschereigesetzes<sup>57</sup> schaffen Art. 16 Abs. 1 und Art. 41 des Geldwäschereigesetzes hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Auch die Kontrollstelle hat gestützt darauf ihre Verordnung vom 25. November 1998 erlassen.

Das Geldwäschereigesetz enthält eine ganze Reihe von Bestimmungen, die direkt auf Finanzintermediäre anwendbar sind. Die Geldwäschereiregelung der EBK kann sich deshalb darauf beschränken, einige Punkte zu präzisieren und zu konkretisieren, ohne das Gesetz zu wiederholen. Ein Verordnungstext verlangt einen präziseren Stil und eine grössere systematische Strenge, was die Lesbarkeit der Bestimmungen verbessert sowie eine erhöhte Klarheit des Systems sicherstellt. Schliesslich unterstreicht eine Verordnung als materielles Gesetz die Bedeutung der Regelung.

Der Entwurf vermeidet soweit als möglich, den Inhalt des Geldwäschereigesetzes zu wiederholen. Dies erlaubt, den Text kurz zu halten, bedeutet aber, dass beide Texte zwingend nebeneinander konsultiert werden müssen.

### **6.2 Beibehalten des bisherigen Detaillierungsgrades**

Die Geldwäschereirichtlinien enthalten die grundsätzlichen Prinzipien, die in der Regel in internen Weisungen der Finanzintermediäre konkretisiert werden müssen. Die VSB beinhaltet Detailbestimmungen, die nur wenig Handlungsspielraum erlauben.

---

<sup>56</sup> Der Bericht wird unter <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr02108.pdf> einsehbar sein.

<sup>57</sup> 1. April 1998.

Die Arbeitsgruppe erachtet dieses System als adäquat. Es ist richtig, dass die EBK die generelle Ausrichtung in der Geldwäschereibekämpfung im ihr unterstellten Bereich festlegt. Details können im Rahmen der Selbstregulierung (VSB), unter der Aufsicht der EBK, geregelt werden. Zudem verlangt die Unterschiedlichkeit der Unternehmen, die der Aufsicht der EBK unterstellt sind, eine gewisse Flexibilität in der Anwendung der Geldwäschereibestimmungen. Das geltende Recht trägt dieser Vielfältigkeit angemessen Rechnung.

### **6.3 Probleme des E-Banking**

Beim Kontoeröffnungsverfahren und bei der Kontoüberwachung tragen die bisherigen Vorschriften den Möglichkeiten und Risiken des elektronischen Geschäftsverkehrs ungenügend Rechnung. Das in der VSB vorgesehene Verfahren für die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung auf dem Korrespondenzweg lässt es genügen, die Identifizierung eines in der Schweiz wohnhaften angehenden Vertragspartners durch eine Überprüfung des Wohnsitzes mittels einfacher Postzustellung von Kontounterlagen vorzunehmen. Immerhin sieht die VSB weiter vor, dass anlässlich einer allfälligen späteren persönlichen Vorsprache des Kunden eine Kopie eines amtlichen Ausweises zu erstellen und somit eine Nachidentifikation des Kunden vorzunehmen ist. Im Geschäftsmodell reiner Internet Banken jedoch entfällt grundsätzlich diese spätere persönliche Vorsprache. Angesicht dieser Situation verlangte die Bankenkommision deshalb anlässlich der Bewilligungserteilung an reine Internet-Banken und –Effektenhändler ausdrücklich ein Konzept zur Kundenidentifikation und zur Überwachung ihrer Geschäftsbeziehungen, das die persönliche Vorsprache für wichtige Kunden vorzusehen hat. Nach Einsicht in die ersten Konzepte erliess die Bankenkommision im März 2001 im Interesse einer einheitlichen Regelung die sogenannten Mindeststandards für die Kontoeröffnung und die Kontoüberwachung bei reinen Internet-Banken und –Effektenhändlern („Mindeststandards“)<sup>58</sup>.

Diese Mindeststandards verlangen von den reinen Internet Banken und Effektenhändlern, dass bei wichtigen Kunden eine persönliche Vorsprache zu erfolgen hat. In quantitativer Hinsicht gilt dabei als wichtiger Kunde, wer Vermögenswerte von CHF 500'000.- oder mehr einbringt oder innert Monatsfrist ein Transaktionsvolumen in gleicher Höhe erreicht. Damit wichtige Kunden rechtzeitig erkannt werden können, sind vor der Kontoeröffnung entsprechende Informationen einzuholen. Wird ein möglicher Kunde bereits in diesem Stadium als wichtig qualifiziert, hat die persönliche Vorsprache vor der Kontoeröffnung zu erfolgen. Ferner wird von den reinen Internet-Finanzintermediären eine regelmässige Kontoüberwachung verlangt, um einerseits wichtige Kunden und andererseits ungewöhnliche oder auffällige Transaktionen erkennen zu können.

---

<sup>58</sup> <http://www.ebk.admin.ch/d/archiv/2001/neu5-01.pdf>.

Der Entwurf verpflichtet alle Finanzintermediäre, ihre Geschäftsbeziehungen hinsichtlich Rechts- und Reputationsrisiken Kategorien zuzuteilen und insbesondere jene mit besonderen Risiken zu kennzeichnen. In diesen Fällen, zu denen auch alle politisch exponierten Personen gehören, sowie beim Vorliegen von Transaktionen mit erhöhten Risiken haben die Finanzintermediäre zusätzliche Abklärungen vorzunehmen. Der Entwurf schreibt in diesen Fällen anders als die Mindeststandards den Finanzintermediären nicht mehr zwingend eine persönliche Vorsprache vor, sondern überlässt es ihnen, die nach den Umständen geeignetsten Abklärungsmittel zu wählen. Die Finanzintermediäre haben weiter informatikgestützte Systeme einzusetzen, um ungewöhnliche oder mit einem erhöhten Risiko behaftete Transaktionen zu erkennen.

Der Entwurf wird zusammen mit der zukünftig überarbeiteten Sorgfaltspflichtvereinbarung VSB die wesentlichen Anliegen der Mindeststandards aufnehmen. Für den Bereich der Internet-Finanzdienstleistungen sind damit Regeln vorgesehen, welche eine solide Identifikation des Vertragspartners, allenfalls eine zusätzliche Abklärung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Vertragspartners sowie eine Überwachung der Transaktionen gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe verzichtet nach eingehender Diskussion auf die ebenfalls ihrem Mandat enthaltenen Ausarbeitung von Übergangsregeln für die Kontoeröffnung und –überwachung für das E-Business aller Schweizer Finanzintermediäre. Die Kontoeröffnung im Bereich E-Finance erfolgt grundsätzlich auf dem Korrespondenzweg wie in allen anderen Fällen, in welchen der angehende Kunde keinen direkten persönlichen Kontakt zum Finanzintermediär hat, zum Beispiel bei Finanzintermediären mit Direktvertriebsstrukturen. Ohne neue Abgrenzungsprobleme und ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen wäre eine Übergangslösung somit nicht möglich gewesen, es sei denn, das Korrespondenzverfahren würde gleich für alle Finanzintermediäre strenger geregelt. Das aber war innert nützlicher Frist nicht machbar, ist doch dieser Bereich einer der Schwerpunkte der Revision überhaupt. Dazu hätten sich Probleme mit dem Übergangsrecht gestellt, da die neue VSB, in der auch inskünftig das Kontoeröffnungsverfahren einschliesslich Korrespondenzverfahren geregelt werden soll, frühestens auf Juli 2003 in Kraft treten kann.

#### **6.4 Entwicklung der Regeln über politisch exponierte Personen**

Die Sensibilität der Bevölkerung gegenüber Geldern von PEPs auf schweizerischen Banken, die vermutlich durch Korruption erlangt wurden, hat sich in den letzten Jahren erhöht, was auch auf ein erhöhtes Reputationsrisiko bei solchen Beziehungen hinweist.

Einige Schwachstellen im Zusammenhang mit der Abklärung ungewöhnlicher Geschäftsbeziehungen wurden im Rahmen der Verfahren der EBK in den Fällen Ab-

cha und Montesinos aufgedeckt<sup>59</sup>, weshalb die EBK eine Stärkung der Bestimmungen zum Umgang mit Geschäftsbeziehungen zu PEPs verlangte.

Eine der zentralen Bestimmungen des Entwurfs ist die Einführung der Pflicht, Informationen, die der Kunde selbst, seine Vertreter oder andere Bankkunden geben, anhand von öffentlich zugänglichen Quellen zu überprüfen<sup>60</sup>.

## **6.5 Pflicht zur erhöhten Sorgfalt bei Risikobeziehungen**

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass die im Zusammenhang mit den PEPs gemachten Feststellungen auch für andere Geschäftsbeziehungen gelten. Um ihre Reputationsrisiken zu beschränken, darf sich eine Bank nicht mit Auskünften des Kunden selbst oder seiner Vertreter begnügen. Die Verankerung einer erhöhten Sorgfaltspflicht ist eine adäquate Antwort auf die Komplexität des internationalen Finanzmarktes und auf das steigende Angebot an öffentlich zugänglichen Informationen. Der Entwurf verlangt zusätzlich zur auf alle Kundenbeziehungen in gleicher Weise anwendbaren VSB<sup>61</sup>, eine erhöhte Sorgfaltspflicht bei Geschäftsbeziehungen, die abstrakt erhöhte Risiken aufweisen. Diese neue Bestimmung betrifft nicht die gesamte Kundschaft aber auch nicht ausschliesslich PEPs.

Das erhöhte Risiko kann insbesondere durch den Wohnsitz des Kunden, seine berufliche Tätigkeit oder die Art seiner Transaktionen begründet sein. Finanzintermediäre müssen anhand von Merkmalen, die im Entwurf beispielhaft aufgezählt sind, Risikokategorien festlegen. Diese Kategorien werden sich in der Regel aus einer Kombination verschiedener Kriterien ergeben. Die EBK soll die einheitliche Anwendung dieser Norm überwachen, insbesondere bezüglich der Festlegung eines Grenzwertes für eingebrachte Vermögenswerte, bei dessen Überschreiten eine Beziehung als mit erhöhten Risiken behaftet gilt.

Die in eine Risikokategorie eingeteilten Geschäftsbeziehungen sollen vertieft abgeklärt werden, wobei verschiedene Quellen zu konsultieren sind. Ausserdem muss die oberste Geschäftsleitung auf eine direktere und systematischere Weise als bisher einbezogen werden.

## **6.6 Systematische Überwachung von Transaktionen**

Eine der Neuheiten des Entwurfes ist die Einführung der Verpflichtung, Transaktionen systematisch zu überwachen. Es sollen Transaktionen ermittelt werden, die entweder durch ihre Höhe oder durch ihre Muster auffallen. Solche Transaktionen müssen auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden um herauszufinden, ob sie plausibel erklärt werden können. Ausser der Ermittlung von Transaktionen, die gemäss Art. 9 des Geldwäschereigesetzes zu melden sind, soll das Ergebnis der Überwachung

---

<sup>59</sup> Siehe vorne Fussnote 9.

<sup>60</sup> Siehe Kap. 6.5 hiernach.

<sup>61</sup> Siehe Kap. 7. hiernach.

dazu dienen, die bereits bestehenden Informationen über den Kunden zu vervollständigen.

In der Regel wird diese Aufgabe mittels Informatik sichergestellt werden. Die Informatik eröffnet umfangreiche Möglichkeiten einer automatischen Überwachung von Transaktionen. Der Zeit- und Kostenaufwand der Installation einer Überwachungssoftware ist je nach Erfordernis sehr unterschiedlich und kann je nach Umfang des zu überwachenden Systems, der Eingriffsparameter und der zu installierenden Software<sup>62</sup>, exorbitant hoch werden. Aus diesem Grund definiert der Entwurf flexible Kriterien, die eine minimale Überwachung der mit erhöhtem Risiko behafteten Transaktionen sicherstellen sollen. Im Rahmen der technischen Möglichkeiten muss das System derart konfiguriert werden, dass es dem Typus der Kunden der Finanzintermediäre (oder Gruppen von Kunden) und den potentiellen Risiken, die mit ihnen verbunden sind, am ehesten Rechnung trägt.

## **6.7 Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung**

Der internationale Rahmen der Geldwäschereibekämpfung ist im Anschluss an die terroristischen Anschläge auf die USA vom 11. November 2001 erheblich ausgebaut worden. Es existierte aber bereits früher ein Abkommen der UNO vom 9. Dezember 1999 betreffend die Terrorismusfinanzierung<sup>63</sup>, welches von der Schweiz in Kürze ratifiziert werden soll. Der Entwurf trägt der Umsetzung dieses Abkommens Rechnung.

Seit den Terroranschlägen auf die USA wurde unter anderem im Rahmen der FATF<sup>64</sup> präzisiert, dass der Kampf gegen die Geldwäscherei sich auch auf die Terrorismusfinanzierung erstrecken soll. Es wurde nämlich festgestellt, dass Terroristen sehr häufig für die Verwaltung ihrer Vermögenswerte die üblichen internationalen Finanzkanäle benutzen und teilweise Gelder von Verbänden oder Gesellschaften erhalten, die ganz legal sind. Zudem rechtfertigt sich eine vergleichbare Behandlung der beiden Fragen durch die Vergleichbarkeit der Mittel, die es aufzuwenden gilt, um den beiden Typen von Netzwerken zu begegnen.

A priori soll das schweizerische System des Kampfes gegen die Geldwäscherei eigentlich auch die Ermittlung von Transaktionen und die Meldung damit verbundener Informationen abdecken, die eine Verbindung zur Terrorismusfinanzierung haben. Art. 9 Abs. 1 des Geldwäschereigesetzes sieht vor, dass die Meldestelle für Geldwä-

---

<sup>62</sup> Im Wesentlichen werden auf dem Markt drei Typen von Informatikmodellen zur Aufdeckung von verdächtigen Transaktionen angeboten: Die Systeme, die sich darauf beschränken die Transaktionen nach fixen vorgegebenen Kriterien zu filtern („business rules approach“), diejenigen, die sich auf gegebene Statistiken stützt, um verschiedene Segmente von Risiken innerhalb einer Struktur festzulegen („statistical profiling“) und zum Schluss diejenigen, die sich künstlicher Intelligenz bedienen. Die am weitesten entwickelten Systeme sind jene, die die verschiedenen Techniken verbinden.

<sup>63</sup> Siehe oben 5.2.

<sup>64</sup> Siehe oben 5.4.

scherei verständigt werden muss, sobald ein Finanzintermediär einen begründeten Verdacht hat, dass eine kriminelle Organisation im Sinne des Art. 260ter Ziff. 1 des Strafgesetzbuches die Verfügungsgewalt über Vermögenswerte ausübt. Begrifflich soll für terroristische Organisationen die gleiche Definition wie für kriminelle Organisationen nach Art. 260ter des Strafgesetzbuches gelten. Dies entspricht den Vorarbeiten des Bundesrates zur Umsetzung der Terrorismusfinanzierungskonvention<sup>65</sup>.

## **6.8 Globale Überwachung von Reputationsrisiken**

Die geltenden Geldwäschereirichtlinien der EBK verbieten es den Finanzintermediären, zur Umgehung dieser Bestimmungen ihre ausländischen Zweigniederlassungen oder andere Gruppengesellschaften im Ausland, die im Banken- oder Finanzbereich tätig sind, einzusetzen<sup>66</sup>. Der Entwurf dehnt dieses Verbot aus, indem er eine analoge Anwendung seiner Bestimmungen auf Zweigniederlassungen und auf andere Gesellschaften der Gruppe im Ausland vorsieht.

Zudem werden internationale Finanzgruppen, die ihren Sitz in der Schweiz haben, verpflichtet, Reputationsrisiken aufgrund von Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung global zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Zu diesem Zweck muss das interne Überwachungsorgan sowie der externe Revisor der Gruppe in einzelnen Fällen Zugang zu Informationen über die Vertragsparteien sowie die wirtschaftlich Berechtigten von allen Gesellschaften der Gruppe haben. Umgekehrt müssen Finanzintermediäre mit Sitz in der Schweiz, die Teil einer schweizerischen oder internationalen Gruppe sind, dem Überwachungsorgan der Gruppe sowie dem externen Revisor Zugang zu Informationen in Bezug auf ihre Geschäftsbeziehungen garantieren, soweit es für eine globale Überwachung von Reputationsrisiken nötig ist. Diese neuen Bestimmungen entsprechen den letzten Entwicklungen der internationalen Standards<sup>67</sup>.

## **6.9 Koordination mit der Sorgfaltspflichtverordnung der Kontrollstelle**

Im Rahmen des Möglichen versucht die gegenwärtige Revision, die Kriterien zu vereinheitlichen, die auf alle schweizerischen Finanzintermediäre anwendbar sind. Diskrepanzen zwischen den Definitionen oder den Erfordernissen der Geldwäschereirichtlinien oder der VSB auf der einen und jenen in der Sorgfaltspflichtverordnung der Kontrollstelle auf der anderen Seite sollten überarbeitet werden. Die Kontrollstelle hat sich ebenfalls zu einem solchen Bemühen bereit erklärt, wenn die definitive Fassung der Geldwäschereiverordnung der EBK und der neuen VSB bekannt sind.

---

<sup>65</sup> Siehe Kap. 5.2.

<sup>66</sup> Randziffer 6 EBK-RS 98/1.

<sup>67</sup> Randziffer 63 ff. CDD.

## **7. Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten**

Die Frage der Identifizierung der Vertragsparteien und der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten durch die Banken ist ein zentraler Punkt in der Geldwäschereibekämpfung. Sie ist primär im Geldwäschereigesetz und, was den Bankensektor<sup>68</sup> anbelangt, in den Art. 2-6 VSB geregelt. Die Geldwäschereirichtlinien behandeln diese Frage nicht detailliert. Diese Aufteilung der Reglementierungskompetenzen hat sich grundsätzlich bewährt und wird durch die Arbeitsgruppe nicht in Frage gestellt. Die VSB wird also auch in Zukunft die Details der Identifizierung der Vertragspartei und der Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten regeln.

Die Arbeitsgruppe hat sich indessen zu den Prüfungspunkten geäußert, welche bei der Revision der VSB<sup>69</sup> berücksichtigt werden sollten.<sup>70</sup> Ganz generell soll diese Revision der Entwicklung der internationalen Erfordernisse auf dem Gebiet der due diligence, insbesondere denjenigen des Customer Due Diligence Paper<sup>71</sup> sowie den Prinzipien des Wolfsberg Forums<sup>72</sup>, Rechnung tragen. Materiell schlägt die Arbeitsgruppe grundsätzlich vor, für alle Geschäftsbeziehungen wie bisher die gleichen Erfordernisse zur Identifizierung der Vertragspartei sowie zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten zu verlangen. Auf der Ebene der VSB müssten im Gegensatz zum Entwurf, der zusätzliche Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken vorsieht<sup>73</sup>, keine verschiedenen Kundenkategorien geschaffen werden.

## **8. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes**

### **8.1 Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1 Begriffe**

In Übereinstimmung mit einer international anerkannten Praxis<sup>74</sup> sollen wie bisher Personen mit öffentlichen Funktionen in der Schweiz von der Definition der PEPs ausgeschlossen bleiben. Die gegenteilige Lösung hätte bewirkt, den Kreis der betroffenen Personen extrem zu vergrößern, ohne dass dies durch die Umstände gerechtfertigt würde. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kundenberater einer

---

<sup>68</sup> Die Effektenhändler und Fondsleitungen fallen ebenfalls unter die Bestimmungen von Randziffer 10 EBK-RS 98/1.

<sup>69</sup> Die revidierte Fassung der VSB müsste im Juli 2003 in Kraft treten. Siehe auch Kap. 9.2 hiernach.

<sup>70</sup> Siehe Anhang II.

<sup>71</sup> Siehe vorne Kap. 5.5.

<sup>72</sup> Siehe vorne Kap. 5.3.

<sup>73</sup> Siehe Art. 16 ff. E.

<sup>74</sup> Siehe Proposed Rules vom US Treasury zur Umsetzung vom Abschnitt 312 des Patriot Act <http://www.treas.gov/press/releases/docs/nprm.pdf>, S. 10 und 27.

schweizerischen Bank über das politische Umfeld der Schweiz besser informiert sind, als über jenes des Auslandes.

Eine Person, die einmal mit öffentlichen Funktionen im Sinne von Buchstabe a betraut war, behält ihren Status als PEP auch nach der Einstellung dieser Tätigkeit bei. Es wird von Fall zu Fall zu unterscheiden sein<sup>75</sup>, ob eine „Zurückstufung“ nach einer gewissen Anzahl von Jahren vorgenommen werden kann. Dieselbe differenzierte Lösung wird auch für Nahestehende von Personen gelten müssen, die nicht mehr mit einer offiziellen Funktion betraut sind.

Der Entwurf integriert soweit nötig die heute in den Richtlinien für die Reglementierung des professionellen Notenhandels in den Banken<sup>76</sup> enthaltenen Bestimmungen. Ziel dieser Richtlinien ist es, eine missbräuchliche Verwendung des Bankensystems zu kriminellen Zwecken wie insbesondere der Geldwäscherei, zu verhindern. Die in Buchstabe b enthaltene Definition entspricht inhaltlich weitgehend der bisherigen, wurde aber gekürzt.

Als terroristische Organisationen sollen solche im Sinne von Art. 260ter des Strafgesetzbuches gelten. Diese Lösung will auch der Bundesrat durch eine Änderung des Randtitels zu dieser Bestimmung dem Parlament in der Botschaft zur Umsetzung der Terrorismusfinanzierungskonvention vorschlagen.<sup>77</sup>

## **Art. 2 Geltungsbereich**

Der Entwurf sieht gegenüber den geltenden Geldwäschereirichtlinien keine grundsätzlichen Änderungen in Bezug auf den Anwendungsbereich vor (Absatz 1).

Artikel 2 übernimmt die in Absprache mit der Kontrollstelle bereits in Randziffer 5 der Geldwäschereirichtlinien erwähnte Möglichkeit, auch schweizerische Gruppengesellschaften von Banken oder Effektenhändlern der Geldwäschereiüberwachung der EBK zu unterstellen, die keiner spezialgesetzlichen Aufsicht unterstellt sind<sup>78</sup>, jedoch Aktivitäten im Finanzbereich gemäss Art. 2 Abs. 3 des Geldwäschereigesetzes ausüben. Diese Möglichkeit wird aber nur auf Gesuch hin und unter den Voraussetzungen der Buchstaben a bis d gewährt. Dies gilt nun explizit auch für Schwestergesellschaften von Banken und Effektenhändlern.

Weil die Gesellschaft, die dem speziellen Regime von Artikel 2 unterliegt, nicht der umfassenden Aufsicht durch die EBK unterstellt ist, muss die Einhaltung der von der EBK angeordneten Massnahmen gewährleistet sein. Die antragstellende Gesellschaft muss sich demnach verpflichten, Anordnungen der EBK zu befolgen (Bst. b),

---

<sup>75</sup> Bestätigte Herkunft der Gelder, längerfristige Abwesenheit von näheren Verbindungen zu politischem Umfeld.

<sup>76</sup> <http://www.admin.ch/f/publik/bulletin/bull20.pdf>; S. 101 (nur in deutscher Fassung).

<sup>77</sup> Vgl. vorne Kapitel 5.2.

<sup>78</sup> Entsprechend Art. 2 Abs. 2 GwG.

und die Gruppe, die selbst einer umfassenden Aufsicht der EBK unterstellt ist, muss dafür einstehen, dass die Gruppengesellschaft die Entscheide der EBK einhält (Bst. c). Die in Buchstabe c vorgesehene Voraussetzung ergibt sich bereits zu einem grossen Teil aus der globalen Überwachungspflicht der Reputationsrisiken, wie sie internationalen Finanzgruppen obliegt<sup>79</sup>.

Der externe Revisor der Gruppe muss eine Kontrolle für jede Gruppengesellschaft vornehmen, die Artikel 2 unterliegt. Er muss darauf in seinem Bericht zur Einhaltung der Geldwäschereiverordnung durch diese Gesellschaften einzeln Stellung nehmen.

### **Art. 3** *Ausländische Zweigniederlassungen und Gruppengesellschaften*

Diese Bestimmung geht weiter als die Geldwäschereirichtlinien, die nur die Verwendung von ausländischen Zweigniederlassungen oder Gesellschaften der Gruppe im Ausland zum Zwecke der Umgehung der Richtlinien verbieten<sup>80</sup>. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Customer Due Diligence Paper<sup>81</sup> wird eine analoge Anwendung der Vorschriften der Verordnung auch auf ausländische Zweigniederlassungen und in der Finanzbranche tätige Gruppengesellschaften (erfasst sind insbesondere konsolidierungspflichtige Tochtergesellschaften, allenfalls auch Schwester-gesellschaften) verlangt, wenn die Gruppe der umfassenden Aufsicht der EBK unterstellt ist.

Für die Meldung von verdächtigen Transaktionen oder Beziehungen und die Blockierung der Vermögenswerten gelten aber in jedem Fall nur die lokalen Bestimmungen (Absatz 3). Alle anderen Pflichten, die die schweizerische Geldwäschereigesetzgebung vorsieht, sollen sinngemäss anwendbar sein. So muss insbesondere im Falle eines Abbruchs von zweifelhaften Geschäftsbeziehungen, ohne dass ein begründeter Verdacht besteht, der „paper trail“ garantiert werden<sup>82</sup>. Sollte dem Finanzintermediär daraus ein Wettbewerbsnachteil entstehen, soll er die EBK informieren, damit diese die Situation beurteilen kann. Das Gleiche gilt, wenn lokale Vorschriften die sinngemässe Anwendung der Verordnung verbieten (Absatz 2).

## **8.2 Grundsätze**

### **Art. 4** *Verbot der Annahme von Vermögenswerten aus Korruption und anderen Verbrechen*

Die vorsätzliche Entgegennahme<sup>83</sup> von Vermögenswerten krimineller Herkunft entspricht einem Anwendungsfall der Geldwäscherei im Sinne von Art. 305ter des Strafgesetzbuches, da sie eine potentielle Vereitelung der Ermittlung der Herkunft, der

---

<sup>79</sup> Siehe Art. 7 hiernach.

<sup>80</sup> Siehe Randziffer 6 EBK-RS 98/1.

<sup>81</sup> <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

<sup>82</sup> Siehe Art. 27 E.

<sup>83</sup> Für eine Definition von Vorsatz, siehe Art. 18 Abs. 2 StGB.

Auffindung oder der Beschlagnahme von Vermögenswerten darstellt (Absatz 1). Absatz 2 wiederholt diese Aussage ausdrücklich für Korruptionsgelder.

Die fahrlässige Entgegennahme von Vermögenswerten, die aus einem Verbrechen stammen, ist strafrechtlich nicht relevant. Die Finanzintermediäre, die der Aufsicht der EBK unterstellt sind, dürfen ihre Tätigkeit jedoch erst nach Erteilung einer Bewilligung ausüben<sup>84</sup>. Deren Erteilung (und die Aufrechterhaltung) hängt von der Erfüllung gewisser Voraussetzungen ab, darunter die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit<sup>85</sup>. Nimmt ein Finanzintermediär Vermögenswerte, die aus einem Verbrechen stammen, in Folge Fahrlässigkeit entgegen, kann die Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit in Frage gestellt werden (Absatz 3)<sup>86</sup>.

**Art. 5** *Verbot von Geschäftsbeziehungen mit kriminellen oder terroristischen Organisationen oder Einzelpersonen*

Diese Bestimmung stellt das verwaltungsrechtliche Gegenstück der strafrechtlichen Verbote dar. Ein Finanzintermediär, der vorsätzlich<sup>87</sup> Vermögenswerte von kriminellen oder terroristischen Organisationen entgegennimmt, kann sich der Teilnahme oder wenigstens der Gehilfenschaft einer kriminellen Organisation<sup>88</sup> strafbar machen.

### **8.3 Organisatorische Massnahmen**

**Art. 6** *Zuteilung der Geschäftsbeziehungen in Risikokategorien*

Der Grad der anzuwendenden Sorgfalt soll bei Geschäftsbeziehungen höher sein, wenn diese ein erhöhtes Risikopotential aufweisen. Bevor dem Risiko einer Beziehung entsprechende Massnahmen bestimmt werden können<sup>89</sup>, müssen Risikokategorien gebildet werden. Die Kennzeichnung einer Geschäftsbeziehung als solche mit erhöhtem Risiko muss in der Regel auf der Basis von Informationen erfolgen können, die bei der Eröffnung des Kontos ohne grosse Nachforschungen sofort verfügbar sind. Darüber hinaus müssen die Kriterien unter dem Blickwinkel der rechtlichen Risiken und der Reputationsrisiken materiell relevant sein. Sie können sich sowohl auf die Vertragspartei als auch auf den wirtschaftlich Berechtigten beziehen. Die Beurteilung, ob eine Geschäftsbeziehung ein erhöhtes Risiko aufweist, soll grundsätzlich zu

---

<sup>84</sup> Für Banken : Art. 3 ff. BankG; für Börsen: Art. 3 BEHG; Effektenhändler: Art. 10 BEHG; Anlagefondsleitungen: Art. 10 AFG.

<sup>85</sup> Für die Definition der Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit in diesem Zusammenhang, siehe EBK Bulletin 40/2000, S. 24 (<http://www.ebk.admin.ch/d/publik/bulletin/bull25.pdf>).

<sup>86</sup> Für die Definition von Fahrlässigkeit, siehe Art. 18 Abs. 3 StGB.

<sup>87</sup> Für eine Definition von Vorsatz, siehe Art. 18 Abs. 2 StGB.

<sup>88</sup> Art. 260ter StGB.

<sup>89</sup> Siehe Art. 16 ff. E.

Beginn der Geschäftsbeziehung<sup>90</sup> vorgenommen werden, selbst wenn gewisse Informationen erst im Laufe der Beziehung überprüfbar sind.

Absatz 2 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Kriterien, die verwendet werden können. Die Höhe der eingebrachten Vermögenswerte (Bst. a) kann sich entweder auf die effektiv einbezahlten Summen, oder im Fall, dass die Vertragspartei höhere Beträge angekündigt hat, auch auf die Gesamtheit der angekündigten Beträge beziehen. Die Höhe der Zu- und Abflüsse (Bst. b) soll an der Geschäftstätigkeit des Vertragspartners und des wirtschaftlich Berechtigten gemessen werden. Der Typ des Kontos oder der getätigten Transaktionen (Bst. f) kann ebenfalls eine Rolle spielen, so z.B. im Falle von Nummernkonten, Gemeinschaftskonten oder wenn grosse Transaktionen in Bargeld vorgesehen sind. Der Verweis auf ausländische Jurisdiktionen (Bst. c, d, e und g) soll eine Anknüpfung an Risikoländer ermöglichen (oder ausschliessen).

### **Art. 7 Globale Überwachung der Rechts- und Reputationsrisiken**

Finanzintermediäre mit Zweigniederlassungen im Ausland oder in der Schweiz domizilierte Finanzgruppen mit ausländischen Gruppengesellschaften müssen ihre Reputationsrisiken global erfassen, begrenzen und überwachen. Die mit einem Geldwäschereifall oder dem Auffinden von Terroristengeldern verbundenen rechtlichen Risiken sowie potentiell rufschädigenden Medienberichte können über nationale Grenzen hinaus Auswirkungen auf alle miteinander verbundenen rechtliche Einheiten haben. Es muss daher die Möglichkeit bestehen, konsolidiert und konzernweit Geschäftsbeziehungen mit Kunden mit erhöhten Risiken zu erfassen und zu überwachen, selbst wenn die Geschäftsbeziehung mit einer ausländischen Zweigniederlassung oder Gruppengesellschaft eingegangen wurde (Absatz 1).

Bei Finanzgruppen muss zu diesem Zweck eine Compliance Funktion auf Gruppenebene vorhanden sein, welche Zugang zu Informationen über Vertragsparteien und wirtschaftlich Berechtigte in allen Gesellschaften der Finanzgruppen hat. Im Bedarfsfall muss die Möglichkeit gegeben sein, konzernweit die Portfolios von allen rechtlichen Einheiten oder Business Units auf bestimmte Geschäftsbeziehungen überprüfen zu lassen. Diese Bestimmung steht im Einklang mit der internationalen Aufsichtspraxis, wonach ein konzernweites zentralisiertes Risikomanagementsystem unter der Verantwortung eines Group Compliance Officer zur globalen Überwachung von Reputationsrisiken generell als erforderlich anerkannt wird<sup>91</sup>. Zur Umsetzung

---

<sup>90</sup> Siehe Art. 21 Abs. 1 E.

<sup>91</sup> Das Customer Due Diligence Paper des Basler Ausschusses, siehe vorne Kap. 5.5., verlangt unter Ziffer 16 eine konsolidierte Überwachung von wichtigen Kundenbeziehungen („Customers frequently have multiple accounts with the same bank, but in offices located in different countries. To effectively manage the reputational, compliance and legal risk arising from such accounts, banks should be able to aggregate and monitor significant balances and activity in these accounts on a fully consolidated worldwide basis, regardless of whether the accounts are held on balance sheet, off balance sheet, as assets under management, or on a fiduciary basis.“). Im Nachgang zu den Ereignissen vom 11. September 2001 wurde dieser Gedanke weiterentwickelt und das Vorhandensein eines

dieses Erfordernisses bestehen auf internationaler Ebene verschiedene Praktiken. Der Entwurf verlangt keine zentralen Datenbanken, sondern bloss einen Zugang zu Kundendaten bei ausländischen Niederlassungen im Bedarfsfall, was den internationalen Vorgaben entspricht<sup>92</sup>. Der Entwurf sieht zudem vor, dass Zweigniederlassungen und Gruppengesellschaften im Ausland den Hauptsitz oder die Zentrale in der Schweiz unverzüglich über wesentliche Verdachtsfälle zu informieren haben. Wesentliche Verdachtsfälle umfassen insbesondere jegliche Hinweise auf Verbindungen eines Kunden zu terroristischen Organisationen oder Meldungen bedeutender Geschäftsbeziehungen an die zuständigen ausländischen Stellen (Absatz 2).

Zur Überprüfung der Anwendung der Geldwäschereivorschriften durch ausländische Zweigniederlassungen und Gruppengesellschaften<sup>93</sup> sowie zur Durchführung einer konzernweiten Erfassung von bestimmten Geschäftsbeziehungen, welche als mit einem erhöhten Risiko verbunden, identifiziert wurden, müssen die internen Kontrollorgane der Gruppe und externen Revisoren der schweizerischen Mutter- oder Gruppengesellschaft einen direkten Zugang zu allen Informationen in den ausländischen Niederlassungen haben.<sup>94</sup> Wird der direkte Zugang auf Grund von restriktiven Bestimmungen des ausländischen Rechts verweigert, ist die EBK zu informieren, damit diese zur Regelung dieser Frage direkt Kontakt mit der ausländischen Aufsichtsbehörde aufnimmt. Erweist sich ein Einbezug der ausländischen Niederlassungen in die konsolidierte Überwachung der Compliance Risiken aufgrund der lokalen Rechtslage und Aufsichtspraxis als nicht praktikabel, könnte die EBK als letztes Mittel die Errichtung von Niederlassungen von schweizerischen Finanzintermediären oder Finanzgruppen in der besagten Jurisdiktion beschränken oder untersagen (Absatz 3).

Schweizerische Niederlassungen, welche in den Konsolidierungskreis eines ausländischen Finanzintermediärs oder einer ausländischen Finanzgruppe eingeschlossen sind, müssen den Kontrollorganen der ausländischen Mutter Zugang zu Informationen über einzelne Kunden und wirtschaftliche Berechtigte gewähren, sofern diese für die konsolidierte Überwachung der Reputationsrisiken notwendig sind. (Absatz 4).

#### **Art. 8** *Interne Geldwäschereiweisungen*

Die geltenden internen Weisungen im Sinne von Randziffer 15 der Geldwäschereirichtlinien werden an die neuen Bestimmungen der Geldwäschereiverordnung der

---

zentralisierten Risikomanagementsystems zur globalen Überwachung von Reputationsrisiken von Finanzgruppen für erforderlich erklärt. Siehe Basel Committee Publications No. 89 April 2002 Summary of a meeting of representatives of Supervisors and Legal Experts of G10 Central Banks and Supervisory Authorities on 14 December 2001, Basel, Switzerland, verfügbar auf dem Internet unter <http://www.bis.org/publ/bcbs89.pdf>.

<sup>92</sup> Siehe Informal record of a meeting of representatives of Supervisory Authorities and Legal Experts of G-10 Central Banks and Supervisory Authorities on 14 December, in der vorangehenden Fussnote.

<sup>93</sup> Vgl. Art. 3 E.

<sup>94</sup> Vgl. Customer Due Diligence Paper, Ziffer 64. Siehe vorne Kap. 5.5.

EBK angepasst werden müssen. Die neuen Weisungen müssen allen betroffenen Mitarbeitern mitgeteilt werden.

Absatz 2 regelt den Minimalinhalt der Weisungen. Die Buchstaben a, b, e und h enthalten im Vergleich zu den Geldwäschereirichtlinien neue Aufgaben. Sie finden ihren Niederschlag in anderen Bestimmungen des Entwurfes und werden gegebenenfalls im Zusammenhang mit diesen Artikeln kommentiert.

Die Bedeutung der Thematik rechtfertigt, dass die Weisungen in Form eines formalen Beschlusses zumindest durch die Direktion oder bei kleineren Finanzintermediären durch den Verwaltungsrat erlassen werden. (Absatz 3)

#### **Art. 9** *Ausbildung des Personals*

Mitarbeiter eines Finanzintermediärs müssen bei Antritt ihrer Stelle eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung auf dem Gebiet der Geldwäscherei erhalten. Diese Ausbildung muss für alle Mitarbeiter, die von der Geldwäschereibekämpfung betroffen sind, regelmässig auf den neusten Stand gebracht werden.

#### **Art. 10** *Systeme zur Transaktionsüberwachung*

Artikel 6 des Geldwäschereigesetzes verlangt von den Finanzintermediären, die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck ungewöhnlicher Transaktionen abzuklären, wenn ihre Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist. Dazu ist in einem ersten Schritt aber die ungewöhnliche Transaktion als solche zu erkennen. An sich ungewöhnlich sind hohe Bartransaktionen oder Durchlaufoperationen. Ungewöhnlich sind auch Transaktionen, welche nicht zu den Angaben des Finanzintermediärs über einen Kunden passen und von den vom Kunden normalerweise getätigten Geschäfte abweichen<sup>95</sup>. Ungewöhnlich sind schliesslich Transaktionen, welche signifikant von denjenigen abweichen, welche vergleichbare Kunden in der Regel tätigen. Finanzintermediäre sollen in Zukunft, soweit sie dies nicht bereits tun, informatikgestützte Systeme einsetzen, welche ihnen helfen solche Transaktionen zu erkennen (Absatz 1). Die Neueinführung entsprechender Software ist sehr aufwendig, weshalb eine angemessene Übergangsfrist notwendig ist<sup>96</sup>.

Diese Informatiksysteme sind nur (aber immerhin) ein Hilfsmittel. Letztlich müssen die verantwortlichen Mitarbeiter des Finanzintermediärs die vom System generierten Berichte auf ihre Bedeutung prüfen. Die Häufigkeit, mit welcher die vom System produzierten Berichte überprüft werden müssen, hängt von der Art der Transaktion und von Faktoren wie die Grösse der Geschäftsbeziehung ab (Absatz 2).

In kleinen Verhältnissen ist eine aufwendige informatikgestützte Transaktionsüberwachung nicht notwendig und unverhältnismässig teuer. In diesem Fall soll aber die

---

<sup>95</sup> Vgl. Wolfsberg AML Principles, Ziffer 4.1, Art. 16 Abs. 2 E sowie den Anhang zum Verordnungsentwurf.

<sup>96</sup> Art. 29 E.

Revisionsstelle alljährlich schwerpunktmässig prüfen, ob eine systematische „handbetriebene“ Überwachung vorhanden ist und funktioniert (Absatz 3).

#### **Art. 11 Interne Geldwäschereifachstelle**

Im Allgemeinen wird die interne Geldwäschereifachstelle wahrscheinlich der „Compliance“-Abteilung des Finanzintermediärs zugeordnet sein, sei es generell oder als Teil derselben. Die Geldwäschereifachstelle soll nur beratende und unterstützende Aufgaben erfüllen. Die Verantwortung für die Geschäftsbeziehungen muss bei der Linie bleiben. Dies bedeutet generell, dass Kundenbetreuer nicht davon absehen können, ihren Kunden gegebenenfalls die nötigen Fragen zu stellen.

Die interne Geldwäschereifachstelle bereitet die internen Geldwäschereiweisungen zu Händen der Direktion vor<sup>97</sup> (Abs. 2 Bst. a) und überwacht in Absprache mit der internen Revision und den Liniverantwortlichen deren Vollzug (Abs. 2 Bst. b). Die Verantwortung der Organisation der Geldwäschereiausbildung obliegt ihr (Abs. 2 Bst. c)<sup>98</sup> ebenso wie die Festsetzung von Parametern zur Überwachung von Transaktionen gemäss Art. 10 (Abs. 2 Bst. d). Die interne Geldwäschereifachstelle nimmt im Prinzip nicht selbst die Überprüfung der Ergebnisse des Transaktionsüberwachungssystems vor, stellt aber sicher, dass die zuständigen Personen der Linie regelmässig und sorgfältig die Relevanz dieser Ergebnisse überprüfen (Abs. 2 Bst. e). In Fällen, in welchen zusätzliche Abklärungen durchgeführt werden müssen<sup>99</sup>, muss die interne Geldwäschereifachstelle entweder selbst tätig werden, oder die bei der Linie zuständigen Mitarbeiter damit beauftragen. Sie muss sicherstellen, dass das für den Entscheid über die Aufnahme oder Weiterführung einer Beziehung mit erhöhten Risiken zuständige Organ regelmässig die nötigen Unterlagen erhält, um seinen Entscheid zu fällen (Absatz 2 Bst. g).

Die Möglichkeiten einer Ausgliederung<sup>100</sup> einer solchen Struktur sind relativ grosszügig formuliert. Sie steht nämlich nicht nur Finanzintermediären offen, die auf Grund ihrer Grösse oder Organisation nicht in der Lage sind, eine solche Stelle einzurichten, sondern ist in Fällen möglich, in welchen eine solche Einrichtung unzweckmässig wäre (Absatz 3).

### **8.4 Allgemeine Sorgfaltspflichten**

#### **Art. 12 Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten**

Wie bereits Randziffer 10 der Geldwäschereirichtlinien vorsieht, gelten die Bestimmungen der VSB betreffend die Feststellung der Identität der Vertragsparteien und

---

<sup>97</sup> Art. 8 Abs. 3 E.

<sup>98</sup> Art. 9 E.

<sup>99</sup> Art. 17 E.

<sup>100</sup> Siehe EBK-RS 99/2 „Outsourcing“.

der wirtschaftlich Berechtigten weiterhin für alle Finanzintermediäre, die der Geldwäschereiaufsicht der EBK unterstehen (Absatz 1).

Aufgrund ihrer vertraglichen Konstruktion kann die VSB nur mit grossem Aufwand und in Abständen von (zur Zeit) 5 Jahren revidiert werden. Deshalb scheint es nötig, ausdrücklich auf die Befugnis der EBK hinzuweisen, von der VSB abweichende Bestimmungen zu erlassen, hauptsächlich um technischen Neuerungen (zum Beispiel Internet und e-commerce) und wichtigen nationalen oder internationalen Entwicklungen im Banken- oder Finanzsektor ausserhalb der ordentlichen Revisionsfristen der VSB Rechnung zu tragen.

#### **Art. 13** *Angabe der Auftraggeber bei Zahlungsaufträgen*

Diese Bestimmung setzt die Empfehlung VII der Besonderen Empfehlungen der FATF gegen die Terrorismusfinanzierung<sup>101</sup> um, wonach Überweisungen genaue und verständliche Angaben über den Auftraggeber enthalten müssen. Diese Bestimmung ist jedoch bei Überweisungen innerhalb der Schweiz unnötig, da schweizerische Straf- oder Verwaltungsbehörden bei Bedarf unbeschränkten Zugang zu solchen Informationen haben (Absatz 1).

Die Finanzintermediäre können von der Angabe von Informationen über den Auftraggeber gemäss Absatz 1 absehen, wenn die Vertragspartei berechnete Beweggründe plausibel erklärt. Die entsprechenden Abklärungen müssen dokumentiert werden (Absatz 2).

#### **Art. 14** *Korrespondenzbankbeziehungen*

Entsprechend den internationalen Vorgaben sollen die Finanzintermediäre in Zukunft keine Geschäftsbeziehungen mit Banken unterhalten, welche an ihrem Inkorporationsort keine physische Präsenz unterhalten, d.h. dauernd Personal beschäftigen. Eine Ausnahme ist vorgesehen für Banken, welche Teil einer beaufsichtigten Finanzgruppe bilden. Ausgeschlossen ist auch, Beziehungen mit solchen „shell banks“ als Privatbeziehung zu führen, da eine Abgrenzung zur herkömmlichen Korrespondenzbeziehung schwierig ist und Missbräuche möglich sind.

#### **Art. 15** *Professioneller Notenhandel*

Es ist keine Änderung der Regelungen vorgesehen, die zur Zeit in den Richtlinien der Bankenkommission für die Reglementierung des professionellen Notenhandels in den Banken<sup>102</sup> enthalten sind. Ihr Inhalt wird aber gestrafft.

---

<sup>101</sup> Siehe oben Kap. 5.4.

<sup>102</sup> Siehe oben bei Art. 1.

## 8.5 Erhöhte Sorgfaltspflichten

### **Art. 16** *Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken*

Nach Artikel 6 haben die Finanzintermediäre ihre Kunden Risikokategorien zuzuteilen. Demzufolge werden einzelne Kunden als solche mit erhöhtem Risiko betrachtet werden müssen. Dies bedeutet nicht, dass sie unerwünscht sind. Hingegen bedarf es bei diesen Kunden systematisch zusätzlicher Abklärungen, welche über die gemäss VSB routinemässig verlangten Identifizierungsmassnahmen bei der Kontoeröffnung hinausgehen. Das Gleiche gilt für politisch exponierte Personen, welche die Verordnung selbst aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit zwingend als mit erhöhtem Reputationsrisiken verbunden einstuft. Wie unter der heute geltenden Regelung<sup>103</sup> können auch einzelne Transaktionen mit erhöhtem Risiko eine Pflicht zu zusätzlichen Abklärungen auslösen.

### **Art. 17** *Zusätzliche Abklärungs- und Kontrollpflichten bei erhöhten Risiken*

In allen Fällen von Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit erhöhten Risiken muss der Finanzintermediär zusätzliche Abklärungen über den Kunden und sein Umfeld treffen, um das Risiko der Geschäftsbeziehung genauer beurteilen zu können. Mit den zusätzlichen Angaben dieser Abklärungen entsteht ein Kundenprofil. Die Arbeitsgruppe verzichtet aber auf diesen Ausdruck, um Verwechslungen mit Abklärungen zu vermeiden, welche ein anderes Ziel haben, nämlich die optimale Beratung des Kunden. Selbstverständlich können Informationen derartiger „Kundenprofile“ auch zur Geldwäschereibekämpfung verwendet werden. In der Regel dürften die zu Beratungszwecken erhobenen Angaben aber den Anforderungen an die zusätzlichen Abklärungen nicht genügen. Mit Absicht schlägt die Arbeitsgruppe nicht vor, solche Abklärungen für sämtliche Kunden zu verlangen. Angesichts der grossen Zahl von Geschäftsbeziehungen wäre dies unrealistisch und würde keine sinnvollen Resultate hervorbringen. Es sollen nicht breitflächige Abklärungen oberflächlich, sondern risikoorientierte Abklärungen vertieft gemacht werden (Absatz 1).

Die Aufnahme einer neuen Risikobeziehung muss durch einen Vorgesetzten oder durch eine zu diesem Zweck geschaffene Instanz, bewilligt werden (Absatz 2). Über die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen mit PEPs soll wie bisher sogar die Geschäftsleitung entscheiden<sup>104</sup>.

### **Art. 18** *Gegenstand der zusätzlichen Abklärungen*

Der Entwurf nennt einzelne Punkte, welche je nach Umständen bei Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit erhöhtem Risiko abzuklären sind (zum Beispiel Herkunft der eingebrachten Vermögenswerte, Ursprung des Kundenvermögens). Ziel ist, so viele Informationen wie nötig zu sammeln, um eine tragfähige Grundlage für eine

---

<sup>103</sup> Vgl. Randziffer 23 EBK RS 98/1.

<sup>104</sup> Art. 22 Abs. 1 E.

Risikobeurteilung zu schaffen. Diese Informationsbeschaffung ist eine Holschuld der Finanzintermediäre. Sie müssen ausreichend abklären und dürfen sich nicht einfach mit unzureichenden Erklärungen des Kunden zufrieden geben, auch wenn dies im Einzelfall heikel sein kann.

**Art. 19 Abklärungsmittel**

Der Entwurf nennt einige Abklärungsmittel, welche je nach Umständen angewendet werden sollen. Nach reiflicher Diskussion schlägt die Arbeitsgruppe nicht vor, dass zwingend eine persönliche Begegnung mit dem Kunden stattfinden muss. Zum einen gibt es Kunden, welche ihre finanziellen Angelegenheiten konsequent Beratern übertragen haben und selbst keine Kontakte mit Bankiers wünschen. Zum anderen bringt eine persönliche Begegnung nicht notwendigerweise zuverlässige Informationen mit sich. Entscheidender ist, dass öffentlich zugängliche Datenbanken auf diskrete Weise (Absatz 2) konsultiert werden, um festzustellen, ob der Kunde allenfalls öffentlich bekannt ist (Absatz 1 Bst. a). Dies bedeutet nicht, dass jede negative Medienmitteilung zur Folge haben soll, dass ein Kunde für einen Finanzintermediär unerwünscht ist. In Zeiten reisserischer, teilweise unsorgfältiger und allenfalls interessengesteuerter Medienberichterstattung ist sehr grosse Vorsicht angebracht. Der Finanzintermediär soll sich aber bei Kunden mit erhöhtem Risiko in die Lage versetzen, aufgrund einer möglichst breiten Informationsbasis eine Beurteilung vornehmen zu können. Ungenügend ist es jedenfalls, sich auf ungeprüfte Erklärungen des Kunden oder anderer Kunden zu verlassen, welche den Kunden empfohlen haben (Absatz 1 Bst. b). Es kann auch angezeigt sein, sich bei der früheren Bank des Kunden zu erkundigen, deren Auskunft aber das ausdrückliche oder konkludente Einverständnis des Kunden voraussetzt (Absatz 1 Bst. d). Wichtig ist, dass der Finanzintermediär die Abklärungen und die Schlüsse daraus schriftlich festhält (Absatz 4).

**Art. 20 Delegation der zusätzlichen Abklärungen an Dritte**

In aller Regel wird der Finanzintermediär die zusätzlichen Abklärungen selbst vornehmen. Es soll aber unter gewissen Voraussetzungen zulässig sein, die Abklärungen durch Dritte vornehmen zu lassen. Dies können zum Beispiel besondere Beauftragte wie Anwälte sein. Möglich ist auch, dass ein externer Vermögensverwalter die Abklärungen vornimmt. Denkbar ist auch eine Delegation innerhalb einer Finanzgruppe, z.B. an eine andere Gruppengesellschaft oder an den ausländischen Hauptsitz einer Zweigniederlassung eines ausländischen Finanzintermediärs in der Schweiz. Der Dritte muss aber vergleichbaren gesetzlichen Sorgfaltspflichten unterstehen oder auf solche Dienstleistungen spezialisiert sein und die dafür nötigen Fachkenntnisse besitzen. Anwendbar sind die Regeln über das Outsourcing<sup>105</sup> (Absatz 1). In der Schweiz sind dies alle dem Geldwäschereigesetz unterstellten Personen. Im Ausland ist dieses Erfordernis in jedem Fall abzuklären. Zudem muss der

---

<sup>105</sup> EBK-RS 99/2.

Finanzintermediär einen schriftlichen Vertrag mit dem Delegierten abschliessen, worin er ihn genau über seine Aufgaben instruiert (Absatz 2). Dies führt in der Regel zu einer dauernden Beziehung, und schliesst grundsätzlich Gelegenheitsdienstleistungen aus. Die Dokumentation über die Abklärungen sind dem Finanzintermediär zu übergeben (Absatz 3). Das bedeutet, dass der Finanzintermediär den Kunden selbst kennt. Auch in Zukunft sollen Banken und Effekthändler die Kunden kennen, welche durch externe Vermögensverwalter und Treuhänder betreut werden. Für diese Kunden gilt wie für alle anderen, dass die Verantwortung für die richtige Durchführung der vom Entwurf verlangten zusätzlichen Abklärungen beim Finanzintermediär verbleibt (Absatz 4).

**Art. 21** *Zeitpunkt der zusätzlichen Abklärungen*

Sind die erhöhten Risiken bereits beim ersten Kundenkontakt ersichtlich, soll der Finanzintermediär die zusätzlichen Abklärungen sofort durchführen. Vorher darf für die Vertragspartei kein Konto operationell gemacht werden (Absatz 1). Vielfach werden die erhöhten Risiken aber erst während einer Geschäftsbeziehung ersichtlich. In diesem Fall sind die zusätzlichen Abklärungen unverzüglich in die Wege zu leiten und so rasch als möglich durchzuführen (Absatz 2). Die Arbeitsgruppe verzichtet darauf, eine bestimmte Frist vorzuschlagen, da die Verhältnisse in jedem Fall anders liegen können. Gerade bei ausländischen Kunden, welche selten oder nie beim Finanzintermediär vorbeikommen, können diese Abklärungen schwierig sein. Dies darf aber nicht dazu führen, dass sie während Monaten oder gar Jahren verschleppt werden. Wenn innert vernünftiger Fristen keine aussagekräftigen Informationen beigebracht werden können, ist die Geschäftsbeziehung zu melden oder abzubrechen<sup>106</sup>.

**Art. 22** *Verantwortung des obersten Geschäftsführungsorgans*

Entscheide über Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko sollen grundsätzlich Chefsache sein. Nicht die unmittelbar betroffenen Kundenverantwortlichen sollen darüber entscheiden. Die oberste Geschäftsleitung darf die Verantwortung für solche zum Teil „unangenehmen“ Entscheide auch nicht an untergeordnete Linienverantwortliche oder die interne Geldwäschereifachstelle abschieben können. Deren Aufgabe ist aber, die für die Geschäftsleitung notwendigen Entscheidungsgrundlagen zusammenzustellen<sup>107</sup>. Zu vermeiden sind umgekehrt auch Zuständigkeitsordnungen, welche die oberste Geschäftsleitung zwingen, über eine Vielzahl von Anträgen aufgrund einer Informationsfülle entscheiden zu müssen, welche sie realistisch nicht verarbeiten kann.

Im Normalfall soll deshalb, wie bereits nach den geltenden Geldwäschereirichtlinien vorgesehen, mindestens ein Mitglied der obersten Geschäftsleitung für den Entscheid darüber verantwortlich sein, ob eine Geschäftsbeziehung mit einer politisch

---

<sup>106</sup> Vgl. Art. 26 E.

<sup>107</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 2 Bst. g E.

exponierten Person aufgenommen oder weitergeführt werden soll. Die Arbeitsgruppe sieht davon ab, die gleiche Regelung für alle Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken vorzuschlagen, da die oberste Geschäftsleitung diese Aufgabe angesichts möglicherweise grosser Zahlen nicht in allen Fällen richtig wahrnehmen kann (vgl. aber Art. 17 Abs. 2). Stattdessen soll sie aber dafür verantwortlich sein, regelmässige Kontrollen sämtlicher Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken anzuordnen, zu überwachen und auszuwerten. Dies schliesst Entscheide betreffend Geschäftsbeziehungen ein, welche aufgrund Kontrollen als kritisch beurteilt wurden (Absatz 1).

Diese Zuständigkeitsordnung ist ungeeignet für grosse Banken mit komplexen vielstufigen hierarchischen Strukturen. Hier ist im Einzelfall eine andere sachgerechte Lösung vorzusehen, welche aber den dargestellten Grundgedanken Rechnung tragen muss (Absatz 2).

## **8.6 Dokumentationspflichten**

### **Art. 23 Auskunftsbereitschaft**

Diese Bestimmung führt Art. 7 des Geldwäschereigesetzes aus, welcher eine Pflicht zur Erstellung und zur Aufbewahrung von Dokumenten in Bezug auf Transaktionen und deren Abklärungen vorsieht. Es soll sichergestellt werden, dass sich aussenstehende Experten ein objektives Bild über die Transaktionen und die entsprechenden Geschäftsbeziehungen sowie über die Einhaltung des Geldwäschereigesetzes machen können.

Buchstabe c betrifft die Pflicht der Finanzintermediäre, auf eine Anfrage hin Informationen in Bezug auf Personen, die eine Vollmacht über ein Konto haben<sup>108</sup>, erteilen zu können. Dies bedingt in der Regel die Schaffung eines Vollmachtenregisters.

## **8.7 Verhalten bei Hinweisen auf Geldwäscherei**

Dieser Abschnitt präzisiert und ergänzt die allgemeinen für alle Finanzintermediäre geltenden Pflichten der Art. 9-11 des Geldwäschereigesetzes. Die Regelung des Geldwäschereigesetzes, insbesondere die Bestimmungen zur Meldepflicht bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei, bleiben vollumfänglich anwendbar. In der Verordnung sollen sie aber nicht wiederholt werden.

### **Art. 24 Verhalten ausserhalb der Geschäftsbeziehungen**

Diese Bestimmung präzisiert wie die geltenden Geldwäschereirichtlinien<sup>109</sup>, wie sich ein Finanzintermediär bei begründetem Verdacht der Geldwäscherei oder einem Hinweis auf eine Verbindung zum Terrorismus zu verhalten hat, bevor eine Geschäftsbeziehung eingegangen wurde. In Anwendung von Art. 4 soll der Finanzintermediär sich weigern, ein Konto unter diesen Umständen zu eröffnen. Auch in die-

---

<sup>108</sup> Siehe Randziffer 37 f. EBK-RS 98/1.

<sup>109</sup> Siehe Randziffer 22 EBK-RS 98/1.

sem Fall muss eine Meldung im Sinne von Art. 9 des Geldwäschereigesetzes erstattet werden, sofern es sich um einen Fall von Geldwäscherei (begründeter Verdacht) oder Terrorismusfinanzierung (Hinweis) handelt.

**Art. 25** *Meldung von Hinweisen auf Terrorismusfinanzierung*

Es handelt sich um eine Präzisierung der Meldepflicht im Falle eines Hinweises auf die Finanzierung von terroristischen Aktivitäten. Das Geldwäschereigesetz im Allgemeinen und Art. 9 des Geldwäschereigesetzes im Speziellen sind grundsätzlich anwendbar. Entsprechend der Terrorismusfinanzierungskonvention<sup>110</sup> entsteht diese Pflicht bereits beim kleinsten Hinweis auf eine direkte oder indirekte Verbindung zwischen einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung und einer terroristischen Organisation.

**Art. 26** *Verhalten bei fehlender Behördenverfügung*

Dieser Artikel wiederholt und präzisiert Art. 10 Abs. 2 des Geldwäschereigesetzes im Sinne der bestehenden Regelung<sup>111</sup>. Wenn die zuständigen Strafbehörden nicht innerhalb der gesetzlichen Frist eine Verfügung zustellen, soll der Finanzintermediär nach Ermessen und den Instruktionen des Kunden entscheiden, ob und in welchem Rahmen er die Geschäftsbeziehung weiterführen will.

**Art. 27** *Abbruch der Geschäftsbeziehungen und Melderecht*

Der Finanzintermediär, der eine Geschäftsbeziehung auf Grund von blossen Zweifeln abbricht und nicht von seinem Melderecht Gebrauch macht, soll die Gelder auf eine Weise transferieren, die den „paper trail“ sicherstellt (Absatz 1). Auch dies entspricht der geltenden Regelung<sup>112</sup>.

Um das Ansehen des schweizerischen Finanzplatzes zu schützen und um zu vermeiden, dass Gelder verdächtiger Herkunft über mehrere schweizerische Banken transferiert werden, ehe eine Meldung bei der Meldestelle eingereicht wird, sollen die Finanzintermediäre ihr Melderecht ausüben, bevor sie eine Geschäftsbeziehung mit bedeutenden Vermögenswerten abbrechen (Absatz 2).

## **8.8** **Schlussbestimmungen**

**Art. 28** *Aufhebung bestehenden Rechts*

Die geltenden Geldwäschereirichtlinien sollen bis am 30. Juni 2004 Geltung haben. Dadurch soll eine Regelungslücke hinsichtlich der Bereiche verhindert werden, in denen eine Übergangsregelung bis zu diesem Zeitpunkt vorgesehen ist<sup>113</sup>. Die sich

---

<sup>110</sup> Siehe Art. 18 Bst. b iii, ebenso oben 5.2.

<sup>111</sup> Randziffer 32 EBK-RS 98/1.

<sup>112</sup> Rz 29 EBK-RS 98/1.

<sup>113</sup> Vgl. z.B. Randziffer 21 ff. EBK-RS 98/1 gegenüber Art. 17 ff. E.

daraus für die sofort bei Inkrafttreten der Verordnung anwendbaren Bestimmungen ergebende Überlappung ist nicht gravierend, da die Regelungen sich inhaltlich weitgehend entsprechen.

### **Art. 29 Übergangsbestimmungen**

Die Übergangsfristen tragen der Tatsache Rechnung, dass der Entwurf im Laufe des Sommers 2002 in Vernehmlassung gehen soll und eine endgültige Publikation wahrscheinlich erst Ende 2002 möglich sein wird. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Anwendung der neuen Bestimmungen in einigen besonderen Fällen als schwieriger erweist als erwartet. Dies könnte insbesondere bei denjenigen Bestimmungen zutreffen, die mit der Verwendung von Informatiksystemen zusammenhängen. Deshalb soll es möglich sein, ein Gesuch um Fristverlängerung an die EBK zu stellen (Absatz 1).

## **9 Vorschläge zur Weiterführung der Arbeiten**

### **9.1 Geldwäschereiverordnung der EBK**

Die Arbeitsgruppe schlägt für die Fortführung ihrer Arbeiten folgendes vor:

Der Entwurf wird zusammen mit dem vorliegenden Bericht der EBK bis Ende Juni 2002 zur ersten Beratung vorgelegt. Falls keine grundsätzlichen Unstimmigkeiten über die im Entwurf gewählten Optionen vorliegen, könnte dieser von Anfang Juli bis Ende September 2002 in Vernehmlassung gegeben werden. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens, spätestens aber im November 2002, werden Gespräche zwischen Vertretern der EBK und der Bankiervereinigung über das Ergebnis der Vernehmlassung sowie über den Revisionsentwurf der VSB geführt. Der definitive Text der Geldwäschereiverordnung könnte Ende Dezember 2002 von der EBK verabschiedet werden.

### **9.2 Sorgfaltspflichtsvereinbarung**

Damit Gespräche zwischen Vertretern der SBVg und der EBK bis Ende Oktober geführt werden können, müsste ein erster Revisionsentwurf der VSB ungefähr Ende September fertig sein. Der definitive Text müsste Ende 2002 verabschiedet sein.

### **9.3 Publikation und Inkrafttreten**

Die Verordnung könnte im Januar 2003 parallel zur revidierten VSB und wahrscheinlich allenfalls gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Gesetzespaketes über die Terrorismusfinanzierung publiziert werden.

Die Verordnung sollte am 1. Juli 2003 in Kraft treten. Bis dahin müsste die SBVg die Unterschriften aller Mitglieder eingeholt haben, um das gleichzeitige Inkrafttreten der beiden Texte zu erlauben.