



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz

Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der
Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT)

Juni 2015

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4
1 Einleitung	8
2 Zweck des Berichts	10
3 Grundbegriffe	10
3.1 Geldwäscherei	10
3.1.1 Der Prozess der Geldwäscherei	11
3.1.2 Die Komplexität	11
3.2 Terrorismusfinanzierung	12
3.3 Beurteilung des Kriminalitätsrisikos (<i>Criminal Risk Assessment</i>)	12
3.3.1 Das Kriminalitätsrisiko	12
3.3.2 Die Gefährdungen	13
3.3.3 Die Verwundbarkeiten	13
4 Methode	13
4.1 Quantitative Messungen	13
4.2 Qualitative Matrix zur Risikobeurteilung	14
5 Allgemeine Informationen zur Schweiz	15
5.1 Zusammensetzung des Wirtschaft- und Finanzsektors	15
5.1.1 Ökonomische Bedeutung des Finanzsektors	15
5.1.2 Internationale Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes	17
5.2 Politischer und rechtlicher Rahmen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität	18
5.2.1 Politik der Bundesrates zur Bekämpfung der Finanzkriminalität	18
5.2.2 Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich der Finanzkriminalität seit 2005	18
5.2.3 Politik und Reglementierung im Bereich der Bekämpfung der internationalen Steuerflucht ..	20
5.2.4 Entwicklung im Bereich der Terrorismusbekämpfung	21
5.2.5 Entwicklung im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität	21
5.2.6 Weitere Entwicklungen des gesetzlichen Rahmens im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanzkriminalität	22
5.3 Institutioneller Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung	23
5.3.1 Die Finanzintermediäre	23
5.3.2 Die Aufsichtsbehörden und Aufsichtsstellen	24
5.3.3 Die an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusbekämpfung beteiligten Bundesbehörden	26
5.3.4 Die an der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beteiligten kantonalen Behörden	29
5.3.5 Die auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung spezialisierten Kommissionen oder Gruppen	29
6 Allgemeine Analyse der Gefahr der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung	30
6.1 Kontext und potenzielle Gefährdung	30
6.2 Geldwäscherei	31
6.2.1 Ausmass und Entwicklung der potenziellen Gefährdung	31
6.2.2 Identifizierung der reellen Gefährdung	34
6.2.3 Analyse der wichtigsten Gefährdungen	37
6.2.4 Gesamtrisikobewertung	42

6.3	Terrorismusfinanzierung	46
6.3.1	Alternative Finanzkreisläufe ausserhalb der Finanzintermediation	48
6.3.2	Art der beanspruchten Finanzintermediäre und Aufdeckungsgründe	49
6.3.3	Beteiligung von Nonprofit-Organisationen (NPO) und Handelsgesellschaften	50
6.3.4	Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen direkt an der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beteiligten Akteuren.....	52
7	Analyse der sektoriellen Risiken.....	54
7.1	Die wichtigsten dem GwG unterstellten Sektoren	54
7.1.1	Banken	56
7.1.2	Effekthändler	69
7.1.3	Vermögensverwalter	72
7.1.4	Versicherungen	76
7.1.5	Rechtsanwälte und Notare	79
7.1.6	Treuhänder	81
7.1.7	Spielbanken	85
7.1.8	Geld- und Wertübertragung (Money Transmitting) und Geldwechselgeschäfte	89
7.1.9	Kreditgeschäft	93
7.1.10	Zahlungsverkehr (Kreditkarten, Prepaidkarten, elektronisches Geld).....	95
7.1.11	Edelmetallhandel	99
7.2	Analyse von nicht dem GwG unterliegenden Sektoren	102
7.2.1	Immobilien Sektor	102
7.2.2	Non-Profit-Organisationen	106
7.2.3	Grenzüberschreitender Barmittelverkehr	109
7.2.4	Zollfreilager	112
7.2.5	Handel mit Kunstgegenständen.....	114
7.2.6	Rohstoffhandel	117
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	121
9	Anhänge.....	126
9.1	Risikoberechnung.....	126
9.2	Quellen	131
	Liste der verwendeten Abkürzungen	134

Übersicht

Das Verständnis der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken, denen ein Land ausgesetzt ist, stellt ein zentrales Element jeder Strategie zur Eindämmung der entsprechenden Risiken dar. Der vorliegende Bericht zeigt die Risiken für die Schweiz auf und berücksichtigt dabei nicht nur den Finanzsektor, der direkt den besonderen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei unterworfen ist, sondern auch andere Sektoren. Es handelt sich um den ersten Bericht dieser Art, der Beiträge aller Behörden umfasst, die in die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung involviert sind.

Der vorliegende Bericht wurde von der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) erarbeitet. Die KGGT ist eine ständige Einrichtung, die vom Bundesrat am 29. November 2013 mit dem Auftrag eingesetzt wurde, Fragen im Zusammenhang mit der Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu koordinieren. In diesem Rahmen hat sie insbesondere den Auftrag, die permanente Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz sicherzustellen und bei Bedarf anhand der ermittelten Risiken die notwendigen Anpassungen des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorzuschlagen.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Schweiz über ein umfassendes, koordiniertes und wirksames rechtliches und institutionelles Instrumentarium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verfügt. Dieses Dispositiv wurde im Laufe der letzten Jahre mehrmals verstärkt, um sich den Entwicklungen und neuen internationalen Standards im Bereich der Bekämpfung der Finanzkriminalität anzupassen. Das jüngste Gesetz zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) wurde am 12. Dezember 2014 vom Parlament verabschiedet und tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Ausgenommen davon sind die Bestimmungen zur Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien, die bereits am 1. Juli 2015 in Kraft gesetzt werden. Dasselbe gilt für die Ausführungsverordnungen. Aufgrund der Bedeutung ihres weitgehend integrierten und international ausgerichteten Finanzsektors bleibt die Schweiz aber trotz des vorhandenen präventiven und repressiven Dispositivs Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken ausgesetzt. Ausserdem hängt das schweizerische System zur Bekämpfung solcher Straftaten von der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Rechtshilfe ab.

Auf der Grundlage einer Methode, die quantitative Daten mit einem qualitativen Ansatz verbindet, zeigt der Bericht auf, dass für den Finanzsektor in der Schweiz folgende Vortaten die grösste Gefährdung darstellen: Betrug (Art. 146 Strafgesetzbuch, StG), einschliesslich Internetbetrug (z.B. betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, Art. 147 StGB), Bestechung fremder Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB), Veruntreuung (Art. 138 StGB) sowie Unterstützung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB). Die Vortaten werden mehrheitlich im Ausland begangen. Das Geldwäschereirisiko in Verbindung mit Korruptionshandlungen im Ausland und der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation ist zudem erhöht, weil solche Vortaten sehr komplex sind, es dabei um hohe Summen geht und es für die Strafverfolgung schwierig ist, im Ausland begangene Verbrechen nachzuweisen. Auf nationaler Ebene betreffen die Vortaten namentlich die «Strassenkriminalität», einschliesslich Betäubungsmittelhandel.

Finanzintermediäre unterstehen den Sorgfaltspflichten, die im Geldwäschereigesetz (GwG) festgelegt sind. Sie gelten als fester Bestandteil des Systems zur Erkennung und Analyse von Verdachtsfällen. Tatsächlich stehen Finanzintermediäre im direkten Kontakt zu ihren Kunden, sie kennen ihr Profil und ihre Aktivitäten und überprüfen ihre Transaktionen. Aus diesem Grund überträgt die geltende Gesetzgebung ihnen die Verantwortung, als erster Analysefilter zu dienen und der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) nur jene Fälle zu melden, bei denen der Anfangsverdacht bestehen bleibt. Diese Einbindung in das System führt zu einer engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und den Finanzintermediären, die auch im vorliegenden Bericht deutlich wird.

Die Analyse zeigt, dass die Banken (vor allem Universalbanken und private Vermögensverwaltungsbanken [*Private Banking*]), unabhängige Vermögensverwalter, Treuhänder, Anwälte und Notare sowie Finanzintermediäre, die Dienstleistungen im Bereich Geld- oder Wertübertragung erbringen [*Money-Transmitter*], diejenigen Finanzintermediäre sind, die den Risiken der Geldwäscherei am stärksten ausgesetzt sind. Die Risikokriterien, die in den Analysen dieses Berichts berücksichtigt wurden, ergeben sich aus den Vorschriften der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA).

Als zentrales Element des Finanzplatzes ist der Bankensektor sämtlichen Gefährdungen ausgesetzt. Das Risiko wird jedoch durch eine konsolidierte und vom Sektor strikt angewendete Reglementierung

sowie durch die direkte risikobasierte Aufsicht durch die FINMA vermindert. Die Analyse ergibt denn auch ein mittleres Risiko für die Banken insgesamt, während es für die Universalbanken und die Vermögensverwaltungsbanken erhöht ist. Bei den Vermögensverwaltern, Treuhändern und Anwälten und Notaren besteht ein relativ hohes Risiko. Dies hängt mit der Komplexität ihrer Geschäftsbeziehungen zusammen, die meist durch rechtliche Konstrukte und ein erhöhtes Risiko aufgrund der Präsenz von politisch exponierten Personen (PEP) geprägt sind. Unabhängige Effektenhändler sind je nach Art ihrer Tätigkeit mit unterschiedlichen Risiken der Geldwäscherei konfrontiert: dieses ist eher gering für solche, die auf eigene Rechnung arbeiten, zeigt sich jedoch erhöht, wenn der Händler auf Rechnung von Kunden handelt und diesen Vermögensverwaltungsdienste und Kontoführung anbietet. Bei den *Money-Transmittern* sind die Risiken je nach Land, in das die Gelder übermittelt werden, und aufgrund der Schwierigkeit, Hilfspersonen zu kontrollieren, die im Namen und im Auftrag des Hauptfinanzintermediärs agieren, leicht erhöht. Zahlungstransferdienstleistungen sind mit einem mittleren Risiko verbunden, das jedoch je nach verwendeter Technologie und dem Grad der Regulierung am Wohnsitz des Dienstleisters variiert. Das Risiko im Zusammenhang mit dem Edelmetallhandel ist ein mittleres, aber erhöht beim grenzüberschreitenden Handel mit raffiniertem Gold, an dem Giessereien beteiligt sind, sowie beim Einzelhandel mit Altgold. Bei den Versicherungen und Spielbanken kann das Geldwäschereirisiko als schwach bezeichnet werden. Dasselbe gilt für Kredit- und Leasing-Dienstleistungen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die allgemeine Beurteilung des Geldwäschereirisikos für die Gesamtheit aller dem GwG unterstellten Sektoren ein mittleres Risiko ergibt. Mit dem bestehenden gesetzlichen Dispositiv und den damit verbundenen Massnahmen können die Verwundbarkeiten angesichts der vorhandenen Bedrohung ausreichend kontrolliert werden.

Gefährdungen		Universalbanken		
			<i>Private Banking</i> Vermögensverwalter Treuhänder Anwälte / Notare <i>Money Transmitters</i>	
	Versicherungen	Retailbanken Zahlungsverkehr mit Karten	Effektenhändler Edelmetallhändler <i>Network Money</i>	
		Casinos Kreditdienstleister	Geldwechselgeschäfte Virtuelle Währungen	
				Verwundbarkeiten

Quelle: KGGT

Hinsichtlich der Terrorismusfinanzierung besteht in der Schweiz ein begrenztes Risiko, vor allem im Bereich der Finanzintermediation. Aktuell sind die am stärksten exponierten Finanzintermediäre die Banken, die *Money-Transmitter* sowie die Kreditdienstleister. Dabei geht es oft um geringe Summen. Neben den verschiedenen Arten der Geld- oder Wertbeschaffung und -übertragung über Finanzdienstleister, die dem GwG unterstellt sind, gibt es in der Schweiz auch alternative Verfahren wie etwa das Hawala-System oder den Bargeldtransport, die zur Finanzierung möglicher terroristischer Akte verwendet werden können. Das Risiko der Terrorismusfinanzierung könnte sich daher rasch erhöhen, dies

insbesondere, wenn die Netzwerke zur Terrorismusfinanzierung diese alternativen Verfahren des Finanztransfers systematischer nutzen würden. Solche Verfahren entziehen sich nicht nur der Kontrolle des Finanzsystems, sondern hinterlassen zudem kaum schriftliche Spuren, wodurch sie schwieriger zu erkennen sind und die Beweiserbringung im Rahmen von Gerichtsverfahren erheblich erschweren.

Im Bereich der Terrorismusfinanzierung ist die nationale und internationale Zusammenarbeit eng. Die Weiterführung und Stärkung dieser Zusammenarbeit, die Sensibilisierung der sozialen Akteure – insbesondere gemeinnütziger Organe –, die möglicherweise von der Problematik der Terrorismusfinanzierung betroffen sind, sowie die Anwendung weiterer verfügbarer gesetzlicher Mittel im Kampf gegen diese Plage sind grundlegend, um das Risiko kontrollieren zu können.

Nach Ansicht der KGGT wird den aktuellen Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mit dem bestehenden gesetzlichen Dispositiv für die dem GwG unterstellten Sektoren und mit dem Gesetz vom 12. Dezember 2014 über die Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen angemessen Rechnung getragen. Allerdings ist sie der Meinung, dass die gesetzlich vorgesehenen Instrumente operativ noch stärker genutzt werden sollten. Um das aktuelle Dispositiv zu stärken, empfiehlt die KGGT deshalb die folgenden Massnahmen:

1. Der Dialog mit dem Privatsektor über die Risiken wird intensiviert. Hierzu ist es einerseits angezeigt, dass die MROS und die FINMA die Finanzintermediäre noch stärker für die Risiken sensibilisieren, die im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeitsbereiche bestehen. Andererseits wird im Rahmen der KGGT und in Koordination mit den betroffenen Behörden ein regelmässiger Dialog mit dem Finanzsektor und allenfalls weiteren Sektoren angestrengt, um die Resultate und die künftigen Arbeiten im Zusammenhang mit den Risikobeurteilungen zu besprechen und die Mittel zur Bewältigung dieser Risiken zu erörtern. Dieser Dialog muss sich auch auf neu auftretende Risiken erstrecken und so zu einem wechselseitigen «Frühwarnsystem» zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beitragen.
2. Die Bundesanwaltschaft wird die Erhebung und die Analyse von Daten in Bezug auf Geldwäscherei/Terrorismusfinanzierung bei den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen fortsetzen, insbesondere für die Erstellung konsolidierter Statistiken über die Behandlung solcher Fälle.
3. Die an der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beteiligten öffentlichen und privaten Akteure sollten die Statistiken unter Berücksichtigung der in diesem Bericht verwendeten quantitativen Methoden weiterentwickeln und systematisieren. Dazu gehört namentlich die Erhebung von Daten über mutmassliche Vortaten und den Begehungsort. Diese Informationen werden der MROS einmal jährlich übermittelt, damit sie diese auf angemessene Weise in ihren Jahresbericht integrieren kann.
4. Die Risikoanalysen sollten von der KGGT weitergeführt werden. Dabei geht es einerseits darum, die bestehenden Analysen anhand der Entwicklung der Bedrohungslage bezüglich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu aktualisieren. Andererseits sollten die Analysen auf neue Vortaten ausgeweitet werden, für die bis anhin noch keine Risikoanalysen existieren, namentlich auf Vortaten im Steuerbereich.

Dieser Bericht umfasst zudem auf qualitative Analysen gestützte Untersuchungen von sechs Sektoren, die nicht direkt dem GwG unterstellt sind. Sie wurden aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung und der Aufmerksamkeit ausgewählt, die bestimmte Aktivitäten in diesen Sektoren in den letzten Jahren in der Schweiz geweckt haben. Konkret handelt es sich um den Immobiliensektor, gemeinnützige Organisationen, den grenzüberschreitenden Barmittelverkehr, Zollfreilager, den Kunsthandel und den Rohstoffhandelssektor. Massnahmen zur Eindämmung der Risiken in diesen Sektoren wurden bereits eingeführt. Die KGGT hat jedoch einige zusätzliche Massnahmen identifiziert, um die im vorliegenden Bericht ermittelten Lücken zu schliessen:

5. Um die festgestellten Verwundbarkeiten im Immobiliensektor zu vermindern, muss das in

der Botschaft des Bundesrats vom 16. April 2014¹ vorgesehene, den Bundesbehörden zugängliche nationale Grundbuch rasch eingeführt werden. Allerdings würde sich das nationale Grundbuch auf die Erfassung der AHV-Versichertennummern der Immobilieneigentümer beschränken. Um den Bundesbehörden auch im Kreis der ausländischen Besitzer von Schweizer Immobilien effiziente Recherchen zu ermöglichen, sollten diese Recherchen auch auf der Basis der Familien- und Vornamen – oder auf Grundlage der Firmenbezeichnungen im Falle des Immobilieneigentums von juristischen Personen – durchgeführt werden können.

6. Um die Aufsicht zu stärken und damit die Risiken eines Missbrauchs von Stiftungen zur Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung zu verringern, sollte die Eidgenössische Stiftungsaufsicht verstärkt und mit mehr Ressourcen ausgestattet werden. Die KGGT wird zudem mit den für die Stiftungsaufsicht zuständigen Behörden sowie den entsprechenden Behörden im Bereich der gemeinnützigen Organisationen zusammenarbeiten, um bei Bedarf konkrete Vorschläge für Massnahmen auszuarbeiten.
7. Die Strategie des Bundesrates zu den Zolllagern² soll vor allem durch die Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie durch die Schaffung und Anwendung von Rechtsgrundlagen auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Insbesondere soll die Lagerung von zur Ausfuhr veranlagten Waren zeitlich nur noch beschränkt zulässig sein und der Inhalt der Bestandesaufzeichnungen bzw. die Informationspflicht der Lagerhalterin oder des Lagerhalters bzw. der Einlagererin oder des Einlagerers soll erweitert werden. Bei der Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist insbesondere eine grössere Einheitlichkeit der in den Zollfreilagern vorgenommenen Kontrollen sicherzustellen.
8. Die Vorschläge im Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht)³ betreffend die Rechnungslegungsvorschriften für im Bereich der Rohstoffgewinnung tätige Unternehmen, die zu einer verstärkten Transparenz führen sollen, ebenso wie die Ausweitung dieser Vorschriften auf den Rohstoffhandel im Rahmen eines international koordinierten Vorgehens sollten in den zukünftigen Gesetzesentwurf und die entsprechende Botschaft zuhanden der Bundesversammlung übernommen werden.

¹ Botschaft vom 16. April 2014 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) (BBl 2014 3551, S. 3577)

² Vgl. Botschaft vom 6. März 2015 zur Änderung des Zollgesetzes (BBl 2015 2883, hier 2891).

³ Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), in Vernehmlassung vom 28. November 2014 bis am 15. März 2015.

1 Einleitung

Die Schweiz misst dem Erhalt der Integrität, Attraktivität und Leistungsfähigkeit ihres Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Sie unternimmt alles, damit ihr Finanzplatz nicht zu kriminellen Zwecken, namentlich zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, missbraucht wird. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aufgebaut, das präventive und repressive Massnahmen verbindet. Zudem passt sie ihr Dispositiv regelmässig an, um neue Gefährdungen und die Entwicklung der internationalen Standards in diesem Bereich zu berücksichtigen und die Leistungsfähigkeit ihres Systems zu bewahren.

Die Wirksamkeit und der Erfolg der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung insbesondere auf der Ebene der Prävention hängen auch von der landesweiten Schaffung und Bereitstellung grundlegender Kapazitäten zur Risikoanalyse und vom Verständnis der kriminellen Phänomene in den verschiedenen zuständigen Behörden ab.

Eine wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erfordert eine risikoorientierte Ressourcenkonzentration. Die Schweiz setzte bereits geraume Zeit vor der Verabschiedung eines Standards durch die Groupe d'action financière (GAFI) im Jahr 2012⁴ auf einen risikobasierten Ansatz und die regelmässige Koordination der Strategien aller Behörden, die am Kampf gegen die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beteiligt sind. Dazu zählt insbesondere ein koordiniertes Vorgehen gegen die Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanz- und Nichtfinanzsektor. So verlangten die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (die heute in die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] integriert sind) bereits 2003, dass sich alle Banken für die Prävention der Geldwäscherei einsetzen und systematisch einen risikobasierten Ansatz übernehmen. Ein solcher Ansatz ermöglicht es den Banken, ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei an ihre Tätigkeiten und vor allem an deren Besonderheiten und die spezifischen damit verbundenen Risiken anzupassen. Die Analyse der Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung liegt nicht nur in der Zuständigkeit der verschiedenen betroffenen Akteure des Sektors, sondern weitgehend auch in der Verantwortung der nationalen Behörden. Auf eidgenössischer und kantonaler Ebene bestehen seit 2007 enge operative Kontakte in der Form eines regelmässigen Informationsaustauschs zwischen den für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden.⁵ Ausserdem führen diese Behörden im Rahmen ihrer besonderen Überwachungsbedürfnisse bereits seit mehreren Jahren punktuelle Risikobeurteilungen durch. Der Bundesrat hat es jedoch als sinnvoll erachtet, eine permanente Struktur aufzubauen, um die Analyse- und Koordinationskapazitäten zur allgemeinen Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu stärken. Er war der Ansicht, dass eine solche Struktur eine verstärkte Koordination zwischen den betroffenen Behörden auf politischer und operativer Ebene ermöglichen würde und zugleich spezifische neue Aufgaben wie etwa die systematische Beurteilung der Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung übernehmen könnte.

Schaffung einer ständigen departementsübergreifenden Struktur

⁴ Gemäss Empfehlung 1 der GAFI sollten Länder die Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, denen sie ausgesetzt sind, identifizieren, beurteilen und verstehen sowie geeignete Massnahmen dagegen ergreifen. Dazu gehören die Bestimmung einer Behörde oder eines Mechanismus zur Koordination der Tätigkeiten zur Risikobeurteilung und die Mobilisierung von Ressourcen, um sicherzustellen, dass die Risiken wirksam vermindert werden. Ausgehend von dieser Beurteilung sollten die Länder einen risikobasierten Ansatz anwenden, um zu gewährleisten, dass die Massnahmen zur Prävention und Eindämmung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung den identifizierten Risiken entsprechen. Dieser Ansatz sollte das wesentliche Fundament einer effizienten Ressourcenzuweisung im System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und der Umsetzung von risikobasierten Massnahmen für sämtliche Empfehlungen der GAFI sein. Wenn Länder erhöhte Risiken identifizieren, sollten sie sicherstellen, dass diese mit ihrem System zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf zufriedenstellende Weise kontrolliert werden können. Wenn die Risiken geringer sind, können sie beschliessen, unter bestimmten Bedingungen vereinfachte Massnahmen für gewisse GAFI-Empfehlungen zu bewilligen.

Die Länder sollten Finanzinstitute sowie bestimmte Unternehmen und Berufe ausserhalb des Finanzsektors (*Designated Non Financial Businesses and Professions*, DNFBP) dazu verpflichten, ihre Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu identifizieren und zu beurteilen und effiziente Massnahmen zu ihrer Eindämmung umzusetzen.

⁵ Hauptsächlich zwischen der FINMA (Führung der Koordinationsgruppe), der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) und den Strafverfolgungsbehörden.

Am 29. November 2013 hat der Bundesrat die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) eingesetzt. Die KGGT ist eine ständige Einrichtung, die den Auftrag hat, Fragen im Zusammenhang mit der Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, einschliesslich der Risikobeurteilung, zu koordinieren. Ihre wichtigsten Aufgaben sind: (i) die Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung koordinieren; (ii) die kontinuierliche Beurteilung der Risiken für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gewährleisten; (iii) je nach Risiko Anpassungen des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vorschlagen und (iv) dazu beitragen, die Kohärenz zwischen der Schweizer Politik zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und den diesbezüglichen internationalen Strategien sicherzustellen.

Die KGGT wird vom stellvertretenden Staatssekretär des SIF geleitet, das dem EFD angegliedert ist. Sie setzt sich aus Direktionsmitgliedern der folgenden Bundesämter zusammen: EZV (EFD); fedpol, BJ, ESBK (EJPF); NDB (VBS); DV, ASA (EDA); FINMA und BA. Die KGGT trifft sich regelmässig. Sie umfasst drei ständige Fachgruppen, die periodisch Sitzungen abhalten und mit spezifischen Aufgaben in den Bereichen (i) Risikobeurteilung, (ii) Informationsaustausch und Koordination der operativen Fragen sowie (iii) Bearbeitung ausländischer Terroristenlisten betraut sind. Der Bundesrat hat ein Mandat für die KGGT und ihre Fachgruppen verabschiedet. Seit ihrer Einrichtung ist die KGGT zu acht Sitzungen zusammengetreten. Die Fachgruppen haben sich in regelmässigen Abständen getroffen. Die KGGT informiert den Bundesrat mindestens einmal pro Jahr über ihre Arbeiten und insbesondere über die beurteilten Risiken und unterbreitet ihm gegebenenfalls Vorschläge für Massnahmen zu deren Eindämmung.⁶

Der vorliegende Bericht der KGGT über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und der Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz ist Bestandteil der allgemeinen Politik des Bundesrates zum Schutz vor Bedrohungen, die sich nachteilig auf die Integrität des Finanzplatzes Schweiz auswirken könnten. Auf diese Weise trägt die Schweiz auch zu den koordinierten Bemühungen auf internationaler Ebene bei, mit denen der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung Einhalt geboten werden soll.

Die weltweiten Geldflüsse im Zusammenhang mit der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung werden immer bedeutender, weshalb die Schweiz ihre Anstrengungen zur Bekämpfung solcher Handlungen in den letzten 20 Jahren verstärkt hat. Der vorliegende Bericht fügt sich in diesen Kontext ein. Er zieht eine Bilanz der Gefährdungen und der Verwundbarkeiten im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in den wichtigsten Sektoren, die dem Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 (GwG)⁷ unterstellt sind, sowie in ausgewählten weiteren Sektoren, die dem GwG nicht unterworfen sind. Um für diese nationale Risikobeurteilung auf möglichst viele Quellen und Daten zurückgreifen zu können, hat die KGGT zahlreiche Akteure des öffentlichen und des privaten Sektors⁸ beauftragt, einschlägige Analysen, Statistiken und Informationen aus ihren Tätigkeitsbereichen zu liefern. Sie ergänzen die detaillierten Daten aus den Verdachtsmeldungen, die bereits im Besitz der MROS sind.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

In einem ersten Teil werden der Zweck des Berichts (Kap. 2) und die Grundbegriffe (Kap. 3) dargelegt. Dabei werden namentlich die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ebenso wie die damit verbundenen wesentlichen Schlüsselbegriffe definiert.

Der zweite Teil (Kap. 4) beschreibt die für die Analyse verwendete Methode. Diese Methode umfasst einen quantitativen Teil zur Messung der Risiken sowie einen qualitativen Teil, der die Aspekte im Zusammenhang mit den Gefährdungen und Verwundbarkeiten umfasst.

Der dritte Teil (Kap. 5) vermittelt einen Überblick über den wirtschaftlichen, politischen, juristischen und institutionellen Rahmen der Schweiz, der das Verständnis der allgemeinen Bedingungen im Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie der bestehenden Massnahmen zur Eindämmung der Risiken erleichtern soll.

Der vierte Teil (Kap. 6 und 7) ist der eigentlichen Risikoanalyse gewidmet. Nach der Beurteilung des allgemeinen Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko folgen sektorspezifische Analysen, wobei die im zweiten Teil beschriebene Methode zur Anwendung gelangt. Die beiden Kapitel in diesem Teil enthalten zudem eine Kurzbeschreibung der Massnahmen, die bis heute zur Verminderung der ermittelten Risiken ergriffen worden sind.

⁶ Der Bundesrat wurde erstmals anlässlich seiner Sitzung vom 5. Dezember 2014 informiert.

⁷ SR 955.0

⁸ Im öffentlichen Sektor waren dies namentlich die FINMA, die ESBK, das BJ, die Staatsanwaltschaften des Bundes und von drei Kantonen, die Eidgenössische Stiftungsaufsicht und der NDB. Im privaten Sektor trugen Banken, Dienstleister im Bereich Geld- und Wertübertragung, Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und Berufsverbände dazu bei.

Auf der Grundlage der durchgeführten Analysen folgt abschliessend ein Teil mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen für Bereiche, in denen zusätzliche Massnahmen notwendig erscheinen (Kap. 8).

2 Zweck des Berichts

Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind Formen der Wirtschaftskriminalität, die sich parallel zur zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften und unter dem Einfluss des technologischen Fortschritts insbesondere im Kommunikationsbereich entwickeln. Dieser Kontext fördert die Kapitalmobilität, wodurch zugleich Möglichkeiten und Gelegenheiten für Missbräuche geschaffen werden. Dazu gehören namentlich das Waschen von Vermögenswerten krimineller Herkunft und die Finanzierung von terroristischen Aktivitäten. Daraus ergibt sich nicht nur eine weltweite Erhöhung der Risiken und des Umfangs der Vortaten zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, sondern auch eine wachsende Internationalisierung der kriminellen Aktivitäten, die oft mehrere Jurisdiktionen gleichzeitig betreffen. Hinzu kommt, dass sich die Techniken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung laufend weiterentwickeln, was eine ständige Wachsamkeit und regelmässige Anpassung der Massnahmen im Kampf gegen diese Phänomene erfordert. Aufgrund der Bedeutung ihres weitgehend integrierten und international ausgerichteten Finanzsektors ist die Schweiz Risiken der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung ausgesetzt. Ausgehend von dieser Feststellung liegt der Hauptzweck des vorliegenden Berichts einerseits darin, das Ausmass der verschiedenen Gefährdungen im Zusammenhang mit der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene zu ermitteln und einzuschätzen und andererseits Verwundbarkeiten zu erkennen, das heisst jene besonderen Faktoren, die es möglich machen, dass sich die Gefährdungen in den verschiedenen Wirtschaftssektoren des Landes verwirklichen.

Gleichzeitig ermöglicht es dieser Bericht den wichtigsten an der nationalen Risikobeurteilung beteiligten Akteuren, ein gemeinsames Verständnis der wichtigsten Gefährdungen zu entwickeln und die in ihren jeweiligen Sektoren ermittelten Risiken besser zu verstehen.

Die vorliegende nationale Risikobeurteilung dient auch als Grundlage, um im Rahmen des vierten GAFI-Länderexamins den Nachweis zu erbringen, dass die Schweiz in den Bereichen Prävention, Erkennung, Kommunikation und Repression landesweit angemessene und wirksame Massnahmen gegen die in diesem Bericht ermittelten Gefährdungen und Verwundbarkeiten ergriffen hat.⁹ Ausserdem erlauben es die Ergebnisse dieser Beurteilung den verschiedenen Behörden und Akteuren im Kampf gegen die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, bei Bedarf konkrete Empfehlungen für Massnahmen gegen erkannte Risiken zu formulieren und nach Massgabe der Bedeutung, die diesen Risiken beigemessen wird, Prioritäten zu setzen. Die Ergebnisse der nationalen Risikobeurteilung dienen aber auch der Information der betroffenen Akteure des Privatsektors und in erster Linie der Finanzintermediäre, damit sie ihre eigenen Präventionsbemühungen in ihren Tätigkeitsbereichen optimieren können.

3 Grundbegriffe

3.1 Geldwäscherei

Vom kriminologischen Standpunkt aus betrachtet kann die Geldwäscherei als eine Aktivität definiert werden, die darin besteht, Vermögenswerte aus kriminellen Tätigkeiten in den regulären Wirtschaftskreislauf einzuschleusen, um ihre illegale Herkunft zu verschleiern und sie gegenüber anderen Akteuren dauerhaft zu legitimieren.¹⁰ In diesem Sinne dient die Geldwäscherei zwei Zielen: Zum einen will der Urheber durch die Verschleierung verhindern, dass ihm die Vermögenswerte durch die Behörde entzogen werden, damit er selbst darüber verfügen und effektiv davon profitieren kann. Zum andern dient die Geldwäscherei aber auch dazu, die Gefahr der Erkennung und des Nachweises einer Straftat und damit auch der Verurteilung der Urheber und der Einziehung der Vermögenswerte krimineller Herkunft zu vermindern. Erträge aus einer Straftat sind ein wichtiges Indiz zur Ermittlung einer Vortat.

In der Schweiz wird die Geldwäscherei in Artikel 305^{bis} des Strafgesetzbuches (StGB) geahndet¹¹; sie wird als Handlung definiert, mit der die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von

⁹ Gemäss den Richtlinien der GAFI in: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment 2013.

¹⁰ IMF, UNODC 2005

¹¹ SR 311.0; Art. 305^{bis} StGB: Geldwäscherei

1. Wer eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft, die Auffindung oder die Einziehung von Vermögenswerten zu vereiteln, die, wie er weiss oder annehmen muss, aus einem Verbrechen herrühren, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Vermögenswerten vereitelt werden soll, die aus einem Verbrechen herrühren.¹² Der Begriff der Vermögenswerte ist sehr breit zu verstehen und umfasst alle typischen Finanzmarktinstrumente wie etwa in- und ausländische Banknoten und Münzen, Devisen, Edelmetalle, Effekten, Wertpapiere und Wertrechte sowie deren Derivate.¹³ Das GwG präzisiert die Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre und ab dem 1. Januar 2016 auch der Händler bei Bargeldgeschäften im Wert von über 100 000 Franken.

Die Geldwäscherei setzt eine kriminelle Herkunft der betroffenen Vermögenswerte sowie eine sogenannte Vortat (*predicate offense*) zur eigentlichen Geldwäsche voraus. In der Schweiz gelten Taten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bestraft werden, als Verbrechen (Art. 10 Abs. 2 StGB). Alle Verbrechen können Vortaten zur Geldwäscherei darstellen, sofern sie Vermögenswerte generieren. Das Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI¹⁴ erweitert das Spektrum der Vortaten. So gehören ab dem 1. Januar 2016 auch gewisse qualifizierte Vergehen im Bereich der direkten Steuern dazu (Art. 305^{bis} Ziff. 1 und 1^{bis}, StGB). In Ziffer 3 von Artikel 305^{bis} StGB wird zusätzlich präzisiert: «Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und diese auch am Begehungsort strafbar ist.»

Die Geldwäscherei ist auch bei schuldhafter Unterlassung strafbar.¹⁵ Das Schweizer System kennt zudem ein Vergehen wegen mangelnder Sorgfalt seitens von Finanzintermediären im Sinne von Artikel 305^{ter} Absatz 1 StGB: In diesem Fall kann ein Finanzintermediär verurteilt werden, auch wenn eine Vortat zu konkreten Geldwäschereihandlungen fehlt.

3.1.1 Der Prozess der Geldwäscherei

Die Geldwäscherei wird allgemein als Prozess in drei Phasen beschrieben. Die erste Phase ist die *Platzierung* (Phase I). Dabei werden die Vermögenswerte meist in Form von Bargeld geografisch verschoben, in andere physische Werte oder Buchgeld umgetauscht oder mit Vermögenswerten legitimer Herkunft vermischt, beispielsweise durch Handel, der hauptsächlich auf dem Einsatz von Bargeld beruht. In der zweiten Phase, dem sogenannten *Layering* (Splitting und Streuung, Phase II), wird die Herkunft der Vermögenswerte weiter verschleiert, indem sie physisch oder virtuell vom Tatort des Verbrechens entfernt werden. Dies geschieht oft durch mehrfache und/oder beschleunigte grenzüberschreitende Überweisungen, wobei die Form der Vermögenswerte beispielsweise mittels Offshore-Gesellschaften, Stiftungen oder Handelsgesellschaften in unterschiedliche Strukturen aufgeteilt und verändert wird, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erschweren. Die dritte Phase, die *Integration* (Phase III), dient der Verwässerung und Wiedereinführung der Vermögenswerte in den regulären Wirtschaftskreislauf, beispielsweise durch den Erwerb von Immobilien oder Geschäften verschiedenster Art.¹⁶ Der Schweizer Finanzsektor ist allen drei Phasen der Geldwäscherei ausgesetzt. Geldwäschereihandlungen nach Vortaten im Ausland betreffen häufiger die Phasen II und III.

3.1.2 Die Komplexität

Die Wahrscheinlichkeit der Erkennung von Geldwäschereifällen und die Wirksamkeit der Strafverfolgung hängen erheblich von der Komplexität der einzelnen Fälle ab. Paradoxerweise ist die Komplexität von Beziehungen und Finanztransaktionen oft der Ursprung eines Verdachts auf Geldwäscherei, weil sie Anlass zur Vermutung gibt, dass sie dazu dient, eine mögliche Verbindung zu Vermögenswerten krimineller Herkunft zu vertuschen. Die häufigsten Faktoren der Komplexität sind: Begehung der Vortat im Ausland, Anzahl der involvierten Jurisdiktionen (grenzübergreifende Kriminalität), Anzahl und Art der involvierten Wirtschaftsakteure, Nutzung von wenig transparenten Strukturen (Domizilgesellschaften,

2. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Mit der Freiheitsstrafe wird eine Geldstrafe bis zu 500 Tagessätzen verbunden.

Ein schwerer Fall liegt insbesondere vor, wenn der Täter:

- a. als Mitglied einer Verbrechensorganisation handelt;
- b. als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Ausübung der Geldwäscherei zusammengefunden hat;
- c. durch gewerbsmässige Geldwäscherei einen grossen Umsatz oder einen erheblichen Gewinn erzielt.

3. Der Täter wird auch bestraft, wenn die Haupttat im Ausland begangen wurde und diese auch am Begehungsort strafbar ist.

¹² Ziffer 2 von Artikel 305^{bis} StGB präzisiert zudem erschwerende Kriterien und sieht für solche Fälle eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren vor.

¹³ Vgl. «Abgrenzung im Bereich Verwaltung von Vermögen», EFD, 8. März 2007.

¹⁴ AS 2015 1389

¹⁵ Bundesstrafgericht, Urteil vom 18. September 2008, SK.2007.28 und 2008.16.

¹⁶ Bernasconi 1988

Trusts usw.) sowie Anzahl und Art der beteiligten Finanzintermediäre.¹⁷ Komplexität erfordert eine erhöhte Wachsamkeit, was bedeutet, dass auch die Bemühungen der Behörden zur Erkennung und Verfolgung von Geldwäscherei verstärkt werden müssen.

3.2 Terrorismusfinanzierung

Die Terrorismusfinanzierung lässt sich als eine Handlung definieren, mit der Vermögenswerte gesammelt und Personen oder Einrichtungen zur Finanzierung von terroristischen Operationen zur Verfügung gestellt werden, oder als Handlung, mit der Personen oder Organisationen Vermögenswerte zur Verfügung gestellt werden, die diese verwenden, um terroristische Aktivitäten durchzuführen, in Auftrag zu geben oder zu erleichtern. Aus kriminologischer Sicht besteht der Hauptzweck der Terrorismusfinanzierung darin, die Absicht zu vertuschen, dass die zur Verfügung gestellten Vermögenswerte zu terroristischen Zwecken verwendet werden sollen. Die Tatsache, dass die dazu verwendeten Vermögenswerte nicht zwingend krimineller Herkunft sein müssen, sondern auch und oft legaler beziehungsweise gleichzeitig legaler und illegaler Herkunft sind, erschwert die Erkennung. Hinzu kommt, dass die Finanzierung terroristischer Handlungen, beispielsweise die Beschaffung von Waffen und Sprengstoff, nur geringe finanzielle Mittel erfordert.

Die schweizerische Rechtsordnung umfasst eine Vielfalt von Bestimmungen zur wirksamen Bekämpfung und Bestrafung der Terrorismusfinanzierung. Die spezifische Gesetzesbestimmung, mit der die Terrorismusfinanzierung verboten wird, ist Artikel 260^{quinquies} StGB. Dabei muss das Ziel der Einschüchterung oder Nötigung nicht zwingend umgesetzt werden, damit das Verbrechen als begangen gilt. Der strafbare Charakter der Finanzierung ist nämlich nicht akzessorisch, was bedeutet, dass er nicht von der erfolgten oder versuchten Umsetzung einer terroristischen Handlung abhängt. Die Finanzierung des Terrorismus gemäss Artikel 260^{quinquies} StGB ist eine eigenständige Straftat und erfordert keinen kausalen Zusammenhang mit einer späteren terroristischen Handlung. Artikel 260^{quinquies} StGB erlaubt es zudem, Terroristinnen und Terroristen ins Visier zu nehmen, die alleine oder in Gruppierungen handeln, die weniger gut strukturiert sind als eine kriminelle Organisation. Wenn eine konkrete terroristische Handlung finanziert wird oder finanziert werden soll, sind zahlreiche Strafnormen anwendbar, welche die Finanzierung als Teilnahmehandlung ahnden. In diesem Kontext ist Artikel 260^{bis} StGB (Strafbare Vorbereitungshandlungen) zu erwähnen, dank dem auch Vorbereitungshandlungen zu einer terroristischen Handlung (einschliesslich die Finanzierung) verfolgt werden können, und dies sogar bevor die Ausübung dieser Handlung überhaupt begonnen hat.

Hinsichtlich der Repression der Finanzierung von terroristischen Organisationen und Terroristinnen und Terroristen kommen zudem Artikel 260^{ter} StGB (Kriminelle Organisation) sowie das Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen¹⁸ zur Anwendung. Artikel 260^{ter} StGB verbietet die Beteiligung an und Unterstützung einer kriminellen oder terroristischen Organisation. Alle Arten der Finanzierung sind typische Formen der Unterstützung. Das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen ahndet auf umfassende Weise alle Verhaltensweisen, die dazu dienen, diese terroristischen Organisationen zu unterstützen. Dazu gehört auch das Zur-Verfügung-Stellen von menschlichen oder materiellen Ressourcen (direkte oder indirekte Finanzierung). Diese Bestimmung deckt auch Finanzierungshandlungen zugunsten von Einzelpersonen ab, die diese Organisationen auf irgendeine Weise unterstützen.

Alle Handlungen, die durch die massgebenden Strafnormen verboten werden, und insbesondere auch die Finanzierung von Terrorismus, die Beteiligung an und Unterstützung einer terroristischen Organisation (Art. 260^{ter} StGB und 260^{quinquies} StGB), ebenso wie Handlungen, die durch das neue Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen geahndet werden, fallen in die Kategorie der Verbrechen und stellen somit selbst Vortaten zur Geldwäscherei dar.

3.3 Beurteilung des Kriminalitätsrisikos (*Criminal Risk Assessment*)

3.3.1 Das Kriminalitätsrisiko

Das Kriminalitätsrisiko ist definiert als die Wahrscheinlichkeit, dass ein kriminelles Phänomen in der Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintritt. Bei der Beurteilung des Kriminalitätsrisikos im Zusammenhang mit der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind zwei verschiedene Elemente

¹⁷ In diesem Sinne legt die GwV-FINMA in Art. 12 Abs. 2 Buchstabe h fest, dass die Komplexität der Strukturen als Kriterium zu betrachten ist, das auf ein erhöhtes Risiko hinweist.

¹⁸ SR 122

zu berücksichtigen, die das Risiko bestimmen: Die Gefährdung und die möglichen vorhandenen Schwächen (sogenannte Verwundbarkeiten), welche die Begehung einer Geldwäscherei- oder der Terrorismusfinanzierungshandlung erleichtern können.

3.3.2 Die Gefährdungen

Die Gefährdungen (*threats*) sind definiert als die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person oder eine Gruppe von Personen Geldwäscherei- oder Terrorismusfinanzierungshandlungen vornehmen. Die Bedrohungsbeurteilung (*threat assessment*) ermittelt die Bedeutung der Gefährdung, indem sowohl ihr Ausmass (quantitatives Element) als auch ihre Merkmale (qualitatives Element) gemessen werden. Dabei muss zwischen potenziellen und reellen Gefährdungen unterschieden werden. Die *potenzielle Gefährdung* (oder abstrakte Gefährdung) bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, dass eine Bedrohung angesichts gewisser struktureller und kontextueller Elemente eintreffen kann. Die *reelle Gefährdung* (oder konkrete Gefährdung) ist die Gesamtheit aller Gefährdungen, die effektiv eingetroffen sind und die grundsätzlich gemessen werden können.

3.3.3 Die Verwundbarkeiten

Die Verwundbarkeiten (*vulnerabilities*) sind die Gesamtheit aller (strukturellen und institutionellen) Faktoren, die das Begehen eines Verbrechens in den Augen der Person oder der Gruppe von Personen attraktiv machen, die Geld waschen oder zur Finanzierung von terroristischen Handlungen beitragen wollen. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Risiko verwirklicht, ist umso höher, je mehr Verwundbarkeiten existieren. Die *allgemeinen Verwundbarkeiten* hängen mit den strukturellen Merkmalen eines Landes und seines Finanzplatzes zusammen. Die *spezifischen Verwundbarkeiten* sind mit den Praktiken und Instrumenten verbunden, die in einem bestimmten Tätigkeitsbereich verwendet werden. Eine letzte Kategorie ist jene der *Verwundbarkeiten in Verbindung mit dem institutionellen Dispositiv* (Regulierung und Aufsicht) im Kampf gegen die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.

4 Methode

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem in der Schweiz eingesetzten risikobasierten Ansatz hat sich die KGGT für einen Ansatz entschieden, der quantitative und qualitative Kriterien verbindet. Dieser kombinierte Ansatz hat den doppelten Vorteil, dass die Analyse der Gefährdungen auf einer objektiven Grundlage beruht und zugleich die Informationsquellen vervielfacht werden, welche die Risikobeurteilung konsolidieren und ergänzen können. Ausserdem kann auf diese Weise ein offener Rahmen für die Gesprächspartner des Privatsektors festgelegt werden, die dadurch aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen und Evaluationen zur Risikobeurteilung beitragen können. Um zudem die Risiken so realitätsnah wie möglich einschätzen zu können, wurden die quantitativen Messungen den potenziellen, aus zahlreichen Quellen ermittelten Gefährdungen gegenübergestellt. Zu diesem Zweck hat die KGGT nicht nur alle relevanten Informationen aus internationalen und nationalen, öffentlichen und internen Berichten, sondern auch die in der Schweiz verfügbaren offiziellen Statistiken beigezogen, die in irgendeiner Form die Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zum Gegenstand haben. (Eine ausführliche Liste der konsultierten Statistiken und Berichte ist im Anhang zu finden.) Die KGGT hat ein Inventar (*mapping*) aller vorhandenen nationalen Analysen erstellt, die sich mit der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz beschäftigen, und diese bei der Risikobeurteilung berücksichtigt. Ausserdem hat sie beschlossen, auch Analysen zu Tätigkeitsbereichen durchzuführen, die nicht direkt dem Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung unterstellt sind. Massgebend waren dabei die wirtschaftliche Bedeutung und die Aufmerksamkeit, die gewisse Aktivitäten in diesen Tätigkeitsbereichen in den vergangenen Jahren in der Schweiz erregt haben. Da Verdachtsmeldungen aus diesen Bereichen fehlen, stützen sich die entsprechenden Analysen im Wesentlichen auf eine qualitative Beurteilung.

4.1 Quantitative Messungen

Zur Ermittlung der *reellen Gefährdung* in der Schweiz stützte sich die KGGT in einer ersten Phase auf die Datenbank der Verdachtsfälle, die der MROS zwischen 2004 und 2014 gemeldet wurden. Aufgrund einer Besonderheit des Schweizer Dispositivs, das bei einem Verdacht eine vorgängige Analyse der vorliegenden Fakten und Elemente durch die Finanzintermediäre vorsieht, können die verfügbaren Statistiken der Verdachtsmeldungen als das statistische Instrument betrachtet werden, das die reelle Gefährdung in der Schweiz sowohl hinsichtlich ihrer Bedeutung als auch ihrer Qualifizierung am repräsentativsten widerspiegelt. Anhand dieser Statistiken lassen sich insbesondere der Umfang der wichtigsten Vorfälle in Verbindung mit den verschiedenen Sektoren sowie die Domizilierung der Vertragsparteien und der wirtschaftlich Berechtigten ermitteln. Die Statistiken, die sich hauptsächlich auf Daten stützen, die im Rahmen der regulierten Tätigkeit der Finanzintermediäre erzeugt werden, wurden durch Informationen über die Finanzkreisläufe ausserhalb der Finanzintermediation ergänzt. Ausserdem hat die

KGTT mehr als 20 Mandate an repräsentative Akteure des Privatsektors erteilt, die ihr eigens für die vorliegende Analyse erhobene quantitative und qualitative Daten geliefert haben.

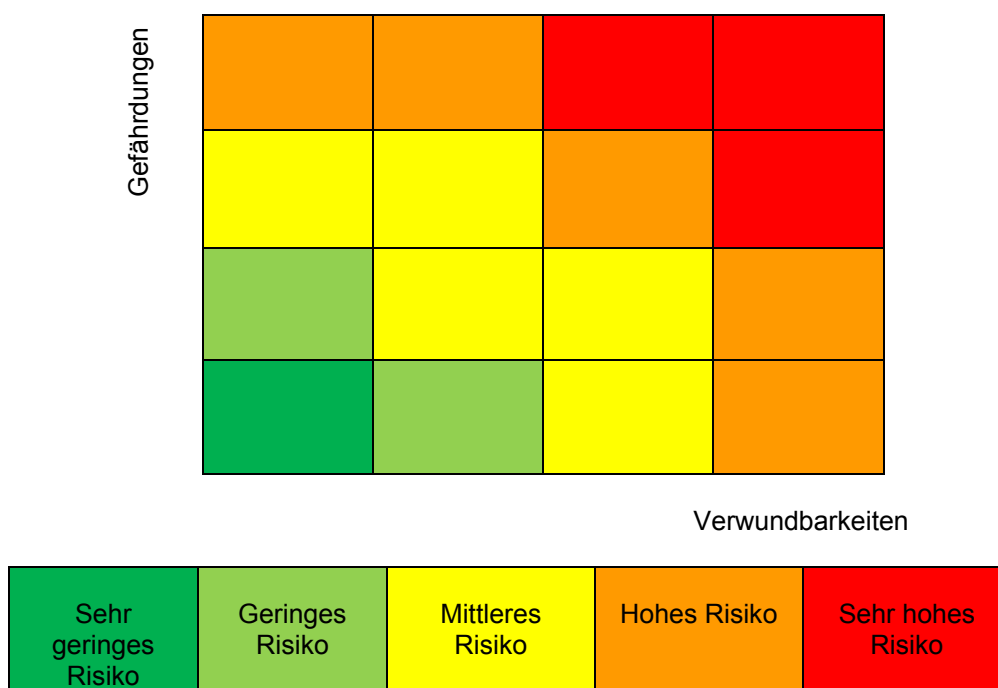
Parallel dazu und gestützt auf die Verdachtsmeldungen zwischen 2004 und 2014 wurde eine quantitative Risikomatrix erarbeitet, um die Gefährdung in den einzelnen Sektoren, die eine dem GwG unterstellte Finanzintermediation betreiben, objektiv messen zu können. Zu diesem Zweck wurden fünf zentrale Risikokriterien berücksichtigt, die sich aus den Normen der FINMA ergeben. Es sind dies das Risiko in Verbindung mit:

1. dem involvierten Land bzw. den involvierten Ländern,
2. der Höhe der involvierten Beträge,
3. der Anzahl der involvierten Akteure,
4. der Involvierung von Domizilgesellschaften und
5. der Präsenz von politisch exponierten Personen (PEP), die ein erhöhtes Risiko darstellen.

Jedes Teilresultat wurde dann mit einem als angemessen erachteten Koeffizienten¹⁹ gewichtet, wodurch der Algorithmus zur Berechnung des Risikos vervollständigt wurde. (Die Resultate für jeden Sektor und Einzelheiten zum Verfahren sind im Anhang zu finden.) Für die KGTT dienten die auf diese Weise ermittelten Resultate als zusätzlichen Anfangsindex für die allgemeine Risikobeurteilung pro untersuchtem Sektor.

4.2 Qualitative Matrix zur Risikobeurteilung

Für die globale Risikobeurteilung nahm die KGTT in einer zweiten Phase eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Sektoren vor. Dabei berücksichtigte sie die von den privaten Akteuren gelieferten Daten ebenso wie alle relevanten Informationen, die der KGTT Auskunft über das Niveau und die Entwicklung der Gefährdungen sowie über die besondere Art und das Ausmass der spezifischen (bestehenden oder zukünftigen) Verwundbarkeiten im jeweils betroffenen Sektor gaben. In diesem Zusammenhang erteilte die KGTT spezifische Analyseaufträge an die zuständigen Verwaltungsstellen, die mit den untersuchten Tätigkeitsbereichen zu tun haben. Zur besseren Lesbarkeit wurde das Ergebnis dieser globalen Risikobeurteilung in einem Raster mit zwei Achsen zusammengefasst, der das Ausmass der Gefährdung und die erkannten Verwundbarkeiten in den einzelnen Sektoren widerspiegelt. Die ermittelten Resultate wurden einer von fünf Risikostufen zugeteilt: sehr geringes Risiko, geringes Risiko, mittleres Risiko, hohes Risiko und sehr hohes Risiko. Da die für die quantitative Berechnung verwendeten Risikofaktoren nur für die Finanzintermediäre gelten, wurden die Sektoren, die nicht dem GwG unterstellt sind, einzig einer qualitativen Analyse unterzogen.



¹⁹ Insbesondere wurde ein erhöhter Koeffizient für die Präsenz von ausländischen PEP und die Nutzung von Domizilgesellschaften verwendet, da diese Faktoren das Niveau des Risikos erheblich beeinflussen.

5 Allgemeine Informationen zur Schweiz

Die Schweiz ist ein Bundesstaat, der sich aus 20 Kantonen und 6 Halbkantonen zusammensetzt, die selbst wiederum in Gemeinden unterteilt sind. Die Kantone gelten als souveräne Gemeinwesen, die über ihre eigene Verfassung und eigene Gesetze verfügen und eine weitgehende Autonomie genießen. Sie verfügen alle über ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung und eigene Justizorgane. Die Kantone sind für alle Belange zuständig, die nicht in die Kompetenz des Bundes fallen. Eine Kompetenzteilung liegt insbesondere in den Bereichen Polizei und Justiz sowie Wirtschaft und Soziales vor. Dabei sind die Kantone für die Anwendung nicht nur ihrer eigenen Gesetze und Reglemente, sondern auch einer Vielzahl von Vorschriften zuständig, die vom Bund erlassen werden. Im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist der Bund für die Gesetzgebung zuständig, während Vollzug und Verfolgung in der gemeinsamen Kompetenz von Bund und Kantonen liegen.

5.1 Zusammensetzung des Wirtschaft- und Finanzsektors

2013 betrug das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz 635 Milliarden Franken. Rund 72 % des BIP stammen aus dem Dienstleistungssektor. Der Industriesektor ist mit 27 % des BIP ebenfalls ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Volkswirtschaft. Die wichtigsten Industriesektoren sind Chemie, Investitionsgüter (Werkzeugmaschinen, Präzisionsinstrumente, mechanische Ausrüstung und Geräte), Uhrenindustrie, Nahrungsmittelindustrie und Bauwesen, während der Dienstleistungssektor durch Banken, Versicherungen, Tourismus und die öffentliche Hand geprägt ist. Die Schweizer Wirtschaft ist stark exportorientiert. Der Anteil des Aussenhandels im BIP beträgt rund zwei Drittel. Die Europäische Union (EU) ist die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz (59,7 % der Exporte, 78 % der Importe). Die Dominanz der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) war schon immer ein prägendes Merkmal der wirtschaftlichen Struktur der Schweiz. Über 99 % der Unternehmen in der Schweiz beschäftigen weniger als 250 Personen (Vollzeitäquivalent).

5.1.1 Ökonomische Bedeutung des Finanzsektors²⁰

Dem Schweizer Finanzplatz kommt eine grosse Bedeutung für die Volkswirtschaft zu, sowohl als Katalysator für ihr gutes Funktionieren als auch hinsichtlich Einkommen und Beschäftigung. Die wichtigsten Akteure des Schweizer Finanzplatzes sind die Banken, gefolgt von den Versicherungen, den Fondsanbietern, der Schweizer Börse und den Pensionskassen. 2014 haben sie 10,2 % zum BIP beigetragen (vgl. Abb. 1), was einem Rückgang um rund zwei Prozentpunkte im Vergleich zu 2007 – dem Jahr vor der weltweiten Finanzkrise – entspricht. Der Anteil des Finanzsektors an der Gesamtbeschäftigung in der Schweiz belief sich 2014 mit rund 210 000 Vollzeitarbeitsstellen auf 5,9 % und ist seit vielen Jahren relativ stabil.²¹

Vom Schweizer Finanzplatz stammt auch ein wesentlicher Teil der Steuereinnahmen des Landes. 2012 entrichteten natürliche und juristische Personen aus dem Finanzsektor Steuern in der Höhe von rund 5,7 Milliarden Franken, was rund 7,4 % der Gesamteinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden entspricht.

Der Ausbruch der weltweiten Finanzkrise, die veränderten Bedürfnisse der Kundschaft und insbesondere der Privatkunden, der technologische Fortschritt ebenso wie die Entwicklung von Standards zur Regulierung des Finanzsektors auf internationaler Ebene führten allerdings dazu, dass sich die strukturellen Veränderungen des Schweizer Finanzsektors beschleunigt haben. So bestand der Bankenplatz Schweiz per Ende 2014 aus 283 verschiedenen Bankinstituten, also 59 weniger (-17,3 %) als 2003.

Rund zwei Drittel aller Banken sind Auslandsbanken oder haben wie etwa die Grossbanken, die Privatbankiers und die Börsenbanken ein internationales Tätigkeitsgebiet.²² Dies verdeutlicht die starke internationale Verflechtung des Finanzplatzes Schweiz. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass es nebst international ausgerichteten Instituten auch eine Gruppe vorwiegend inlandorientierter Banken gibt. So hatten die Kantonal- und Regionalbanken Ende 2013 99 % respektive 94 % ihrer bilanziellen Forderungen und Verpflichtungen in der Schweiz.²³

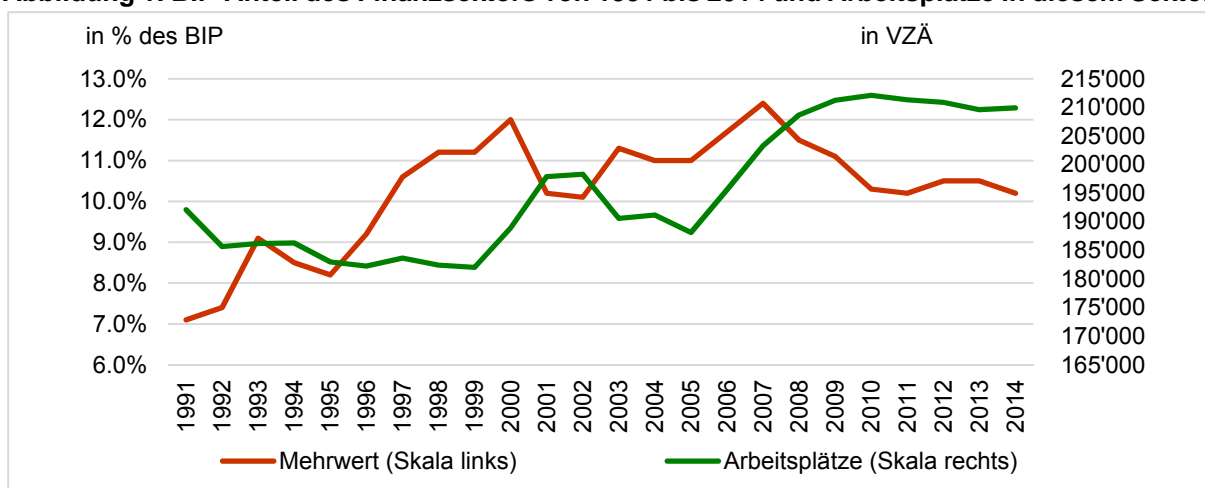
²⁰ Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes vom 19. Dezember 2012, aktualisiert im September 2014.

²¹ Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)

²² SNB, Die Banken in der Schweiz, 2013.

²³ SNB, Bankenstatistisches Monatsheft, August 2012.

Abbildung 1: BIP-Anteil des Finanzsektors von 1991 bis 2014 und Arbeitsplätze in diesem Sektor



Quellen: Bundesamt für Statistik (BFS); Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Das Finanzdienstleistungsangebot ist auf mehrere städtische Kantone konzentriert, in denen sich die drei Schwerpunkte des Finanzplatzes Schweiz befinden. Der erste Schwerpunkt umfasst die Region Zürich und die angrenzenden Kantone der Zentralschweiz, der zweite den Genferseebogen mit Genf als Zentrum und der dritte die Region Lugano im Tessin. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der Finanzintermediäre nach Kanton.

Tabelle 1: Anzahl Finanzintermediäre 2014, nach Kanton

Kanton	Banken- sektor	Nichtban- kensek- tor ²⁴	Dem Kollektivanla- gengesetz unter- stellte Institute	Versicherungen mit Tätigkeiten als Finanzinter- mediär ²⁵	Total
Aargau	6	99	15		120
Appenzell AR	1	25	3		29
Appenzell IR	1	17	1		19
Basel-Landschaft	1	51	9	1	62
Basel-Stadt	13	166	26	4	209
Bern	25	170	34	2	231
Freiburg	2	76	2		80
Genf	64	1430	78		1572
Glarus	2	18	2		22
Graubünden	1	137	1		139
Jura	1	6	1		8
Luzern	4	106	16	1	127
Neuenburg	2	48	9		59
Nidwalden	1	31			32
Obwalden	1	32			33
Schaffhausen	4	28			32
Schwyz	4	190	19		213
Solothurn	6	31	3		40
St. Gallen	16	181	17	1	215
Tessin	19	884	34	1	938
Thurgau	2	62	10		74
Uri	1	6			7
Wallis	3	62	4	1	70
Waadt	10	334	53	7	404

²⁴ Dazu zählen insbesondere unabhängige Vermögensverwalter und Treuhänder.

²⁵ Lebensversicherungen und Schadenversicherungen, die Hypotheken anbieten.

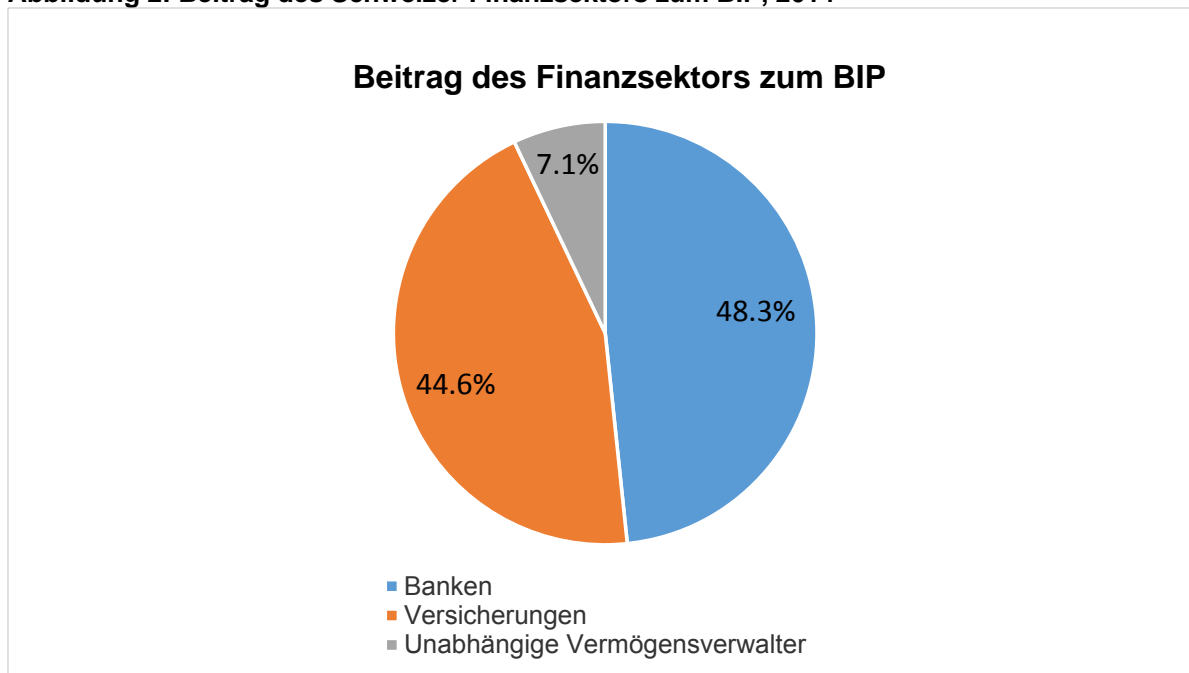
Zug	3	604	35		642
Zürich	104	1689	222	10	2025

Total	297²⁶	6483	594	28	7402
--------------	-------------------------	-------------	------------	-----------	-------------

Quelle: FINMA

Der Beitrag der wichtigsten Branchen des Finanzsektors zum BIP präsentiert sich wie folgt:

Abbildung 2: Beitrag des Schweizer Finanzsektors zum BIP, 2014



Quellen: BFS / SECO, Jahresaggregate des BIP, Produktionsansatz; ZHAW

5.1.2 Internationale Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes

Mit 10,2 % ist der Anteil des Schweizer Finanzsektors am BIP im internationalen Vergleich relativ hoch (Vereinigte Staaten: 6,6 %; Vereinigtes Königreich: 8,6 %) und entspricht beinahe demjenigen von Singapur (11,2 %), wobei er weit hinter dem Wert von Luxemburg (25,4 %) liegt.²⁷

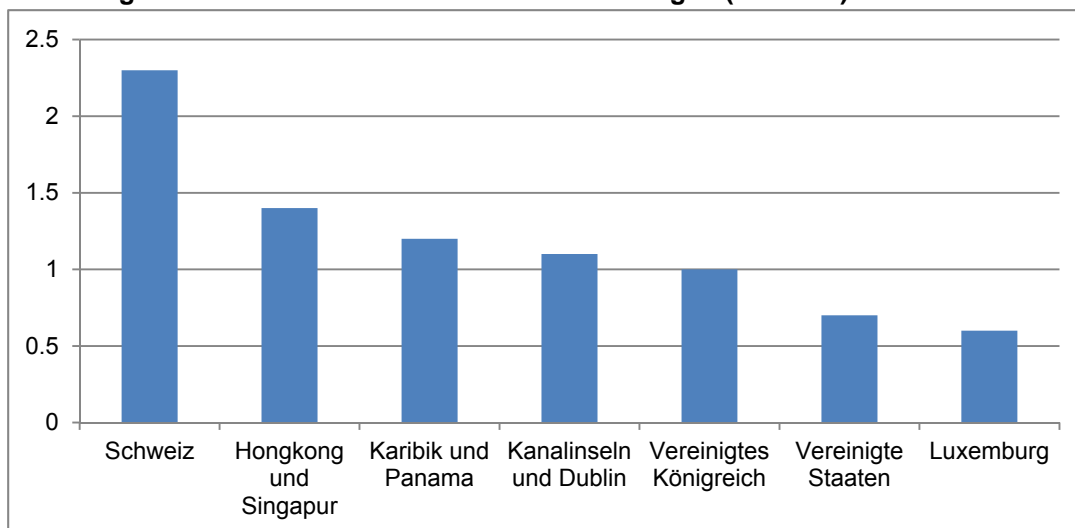
Der Schweizer Finanzplatz zeichnet sich durch eine Vielfalt von spezialisierten Finanzdienstleistern aus, wobei eine Stärke besonders in der Vermögensverwaltung liegt. So beträgt das Volumen des grenzüberschreitend verwalteten Privatvermögens rund 2300 Milliarden USD, was einem Marktanteil von 26 % entspricht. Demgegenüber betragen die grenzüberschreitend verwalteten Vermögen in Hongkong und Singapur zusammen rund 1400 Milliarden USD, im Vereinigten Königreich 1000 Milliarden USD, in den USA 700 Milliarden USD und in Luxemburg 600 Milliarden USD (Abb. 3).²⁸

²⁶ Diese Zahl umfasst 14 Institute, die im Laufe von 2014 ihre Tätigkeit eingestellt haben oder sich in Liquidation befanden.

²⁷ Grossherzogtum Luxemburg: Le Portail des Statistiques (2011); Singapur: Singapore Department of Statistics (2011); Vereinigtes Königreich: Office for National Statistics (2011); Vereinigte Staaten: Bureau of Economic Analysis (2011).

²⁸ The Boston Consulting Group (BCG) 2014, Global Wealth 2014 - Riding a Wave of Growth, S. 10.

Abbildung 3: Grenzüberschreitend verwaltete Vermögen (offshore) in 1000 Mrd. USD (2013)



Quelle: The Boston Consulting Group 2014

Zudem finden viele grenzüberschreitende Transaktionen von Schweizer Finanzinstituten mit einer Gegenpartei in der EU statt. Der Schweizer Finanzplatz ist deshalb stark mit nahegelegenen europäischen Finanzzentren (wie London, Luxemburg oder Liechtenstein) sowie mit solchen in den USA und Asien verbunden. Die Finanzplätze Hongkong und Singapur haben sich in den vergangenen fünf Jahren parallel zur Wachstumsrate ihres BIP weiter vergrössert, was auch eine starke Zunahme bei den Privatvermögen zur Folge hatte.

5.2 Politischer und rechtlicher Rahmen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität

5.2.1 Politik der Bundesrates zur Bekämpfung der Finanzkriminalität

Der Erhalt eines integren, attraktiven und leistungsfähigen Finanzplatzes ist das erklärte Ziel des Bundesrates. Das bedeutet, dass alles unternommen wird, um zu verhindern, dass der Schweizer Finanzplatz zu kriminellen Zwecken, namentlich zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, missbraucht wird. Die Schweiz arbeitet auf internationaler Ebene an der Entwicklung von diesbezüglichen Standards mit und trägt aktiv dazu bei. Gleichzeitig passt sie ihre eigene Gesetzgebung regelmässig an, um den neuen Gefahren und der Entwicklung der international geltenden Standards in diesem Bereich Rechnung zu tragen und ihre Wirksamkeit zu verbessern. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Schweiz schrittweise ein solides und umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aufgebaut, das präventive und repressive Massnahmen verbindet.

Diese Politik sowie die daraus abgeleiteten konkreten Massnahmen tragen deutlich zur Risikoverminderung bei und sichern die Integrität des Finanzplatzes Schweiz nicht nur bezüglich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, sondern auch der Besteuerung von Vermögenswerten. Zu diesen Massnahmen gehört die bereits erwähnte Schaffung der KGGT auf institutioneller Ebene, aber auch die Entwicklung der Regulierung im Bereich der Finanzkriminalität sowie die weitere Entwicklung des rechtlichen Rahmens im Zusammenhang mit der Finanzkriminalität. Die nachfolgenden Kapitel zeigen diese Entwicklung auf, ohne jedoch im Detail darauf einzugehen. Die eingehende Beschreibung der geltenden gesetzlichen Regelung zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, ihres Bezugs zum Risikomanagement sowie der Wirksamkeitsnachweis der geltenden Massnahmen werden im Rahmen der Länderprüfung der Schweiz Gegenstand eines separaten Berichts der GAFI sein.

5.2.2 Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich der Finanzkriminalität seit 2005

5.2.2.1 Umsetzung der Empfehlungen der GAFI

Die aktive Mitwirkung der Schweiz bei der Definition der internationalen Standards zur Wahrung der Integrität des Finanzmarktes und insbesondere zur Harmonisierung der Regelungen in der Bekämpfung der Finanzkriminalität trägt wesentlich zur Strategie des Bundesrats für einen gesunden und prosperierenden Finanzplatz bei. Die Schweiz beteiligt sich deshalb seit der Gründung der GAFI aktiv an ihren Arbeiten. Nach der teilweisen Revision der GAFI-Empfehlungen von 2003 hat die Schweiz ihr System zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mehrmals modifiziert, damit es den neuen Anforderungen dieser Gruppe entspricht. Sie hat 2007, 2009 und 2013 gesetzliche Anpassungen vorgenommen, um auf die im Länderbericht 2005 und im Folgebericht von 2009 geäusserte Kritik an

der Schweiz zu reagieren und Forderungen der Egmont-Gruppe²⁹ bezüglich des Informationsaustauschs zwischen Meldestellen (*Financial Intelligence Units*, FIU) nachzukommen. Am 13. Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botschaft über das neue Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI verabschiedet und an das Parlament überwiesen. Mit dieser Vorlage sollte die wirksame Bekämpfung der Geldwäscherei durch die Umsetzung der internationalen Standards in der Schweiz gestärkt werden. Die eidgenössischen Räte verabschiedeten die Gesetzesvorlage am 12. Dezember 2014.³⁰ Das Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft, mit Ausnahme der Bestimmungen zur Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien, die bereits am 1. Juli 2015 in Kraft gesetzt werden.

Das neue Gesetz führt Neuerungen oder Änderungen zu den folgenden acht Punkten ein:

- Ausweitung der Eintragungspflicht in das Handelsregister auf alle Stiftungen, damit auch kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen erfasst werden (Zivilgesetzbuch, ZGB³¹);
- Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen durch Massnahmen, die einerseits nicht börsennotierte Gesellschaften mit Inhaberaktien und andererseits die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen betreffen. Diese Massnahmen zielen auch darauf ab, den Anforderungen des *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* (Global Forum) hinsichtlich Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken nachzukommen (Änderung des ZGB, des Obligationenrechts [OR]³², des Kollektivanlagengesetzes vom 23. Juni 2006 [KAG]³³ und des Bucheffektengesetzes vom 3. Oktober 2008 [BEG]³⁴);
- Stärkung der Pflichten der Finanzintermediäre bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person von juristischen Personen (Änderung des GwG);
- Ausweitung der Definition der PEP auf inländische PEP sowie auf PEP bei zwischenstaatlichen Organisationen und bei internationalen Sportverbänden sowie Einführung entsprechender risikobasierter Sorgfaltspflichten (Änderung des GwG);
- Einführung einer Vortat für schwere Fälle im Bereich der direkten Steuern und Ausweitung der bisherigen Vortat des Zollschmuggels auf andere vom Bund erhobene Steuern (Änderung des StGB und des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR]³⁵);
- Pflicht für Händler, im Falle von Bargeldzahlungen bei Grundstück- oder Fahrniskaufgeschäften entweder einen Finanzintermediär beizuziehen oder Sorgfaltspflichten anzuwenden, falls der Kaufpreis 100 000 Franken übersteigt (Änderung des GwG und des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG]³⁶);
- Erhöhung der Wirksamkeit des Meldesystems bei Verdacht (Änderung des GwG) und
- Verbesserung der Umsetzung des GAFI-Standards über die gezielten Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Terrorismus und Terrorismusfinanzierung (Änderung des GwG).

Die Vorbereitungs- und Revisionsarbeiten zu den Ausführungsverordnungen, insbesondere zum GwG, sowie zu den Reglementen der Selbstregulierungsorganisationen sind derzeit im Gang. Es ist vorgesehen, dass diese Ausführungsverordnungen und Reglemente gleichzeitig wie die dazugehörigen Gesetzbestimmungen in Kraft treten.

5.2.2.2 Entwicklung im Bereich der Korruption

Die Schweiz ist Vertragspartei der drei wichtigsten internationalen Übereinkommen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Sie ratifizierte am 31. Mai 2000 das Übereinkommen der OECD vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr³⁷. Dieser Ratifizierung folgte am 1. Juli 2006 der Beitritt zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption vom 27. Januar 1999³⁸, das unter der Ägide des Europarats abgeschlossen wurde. Zur Umsetzung dieser Übereinkommen führte die Schweiz eine umfassende Reform ihrer Strafrechtsnormen durch und stellte die Bestechung von in- und ausländischen Amtsträgern ebenso wie die Bestechung

²⁹ Die Egmont-Gruppe ist ein informeller Zusammenschluss von FIU aus 147 Ländern. Ihr Ziel ist die Förderung der Kooperation zwischen den FIU in den Bereichen Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, vor allem durch Informationsaustausch, und in der Schulung.

³⁰ BBl 2014 9689

³¹ SR 210

³² OR; SR 220

³³ SR 951.31

³⁴ SR 957.1

³⁵ SR 313.0

³⁶ SR 281.1

³⁷ SR 0.311.21

³⁸ SR 0.311.55

Privater unter Strafe. Schliesslich ratifizierte die Schweiz am 24. September 2009 auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2003³⁹, ohne dass dazu eine Änderung des inländischen Rechts nötig gewesen wäre. Die Schweiz wurde im Zusammenhang mit allen oben erwähnten internationalen Übereinkommen durch Peer-Review-Verfahren geprüft.

Die Bestechung Privater wird aktuell auf Antrag verfolgt und das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)⁴⁰ enthält eine entsprechende Bestimmung. Auf Empfehlung der Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) hat der Bundesrat entschieden, dass die Bestechung Privater zukünftig von Amtes wegen verfolgt werden soll und auch dann geahndet wird, wenn sie in der Wirtschaft nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Die neue Vorschrift soll in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft und den Gesetzesentwurf am 30. April 2014 an das Parlament verabschiedet.⁴¹

Infolge der politischen Umwälzungen in Nordafrika wurde 2011 die *Task Force Asset Recovery*, die sich mit der Rückführung illegaler Potentatengelder beschäftigt, ins Leben gerufen. In der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten angesiedelt, ist sie für die Umsetzung der schweizerischen Asset Recovery-Politik auf internationaler Ebene zuständig. Das 2011 in Kraft getretene Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (RuVG)⁴² regelt die Sperrung und Einziehung von Vermögenswerten, wenn die Rechtshilfe aufgrund des Versagens der staatlichen Strukturen im Herkunftsstaat gescheitert ist; dieses ist subsidiär zum Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (IRSG)⁴³. Der Bundesrat hat am 21. Mai 2014 die Botschaft für ein Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG)⁴⁴ verabschiedet. Dieser Gesetzesentwurf sieht vor, die Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern umfassend zu regeln und damit die bisherige Praxis der Schweiz in diesem Bereich abzubilden. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes würde das RuVG aufgehoben. Die wichtigsten Eckpunkte der schweizerischen Asset Recovery-Politik sind in der 2014 verabschiedeten «Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern» enthalten.

5.2.3 Politik und Reglementierung im Bereich der Bekämpfung der internationalen Steuerflucht

Nachdem im Zuge der Finanzkrise von 2008 international der Kampf gegen die Steuerhinterziehung verstärkt wurde, erkannte der Bundesrat die Zeichen der Zeit und beschloss 2009 die volle Übernahme des Standards für den steuerlichen Informationsaustausch auf Ersuchen (Art. 26 OECD-Musterabkommen). Die Amtshilfebestimmung nach dem OECD-Standard wurde seither in einer grossen Zahl von Doppelbesteuerungsabkommen übernommen und zusätzlich wurden mehrere Steuerinformationsabkommen abgeschlossen. 2013 wurde das Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012 (StAhiG)⁴⁵ in Kraft gesetzt, das den Vollzug der Amtshilfe im Steuerbereich regelt.

Im Bereich der internationalen Amtshilfe wurde neben der bilateralen Zusammenarbeit auch die multilaterale Zusammenarbeit gestärkt. So unterzeichnete die Schweiz 2013 das Multilaterale Übereinkommen OECD/Europarat über Amtshilfe in Steuersachen. Die Schweiz engagiert sich zudem im Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke. Sie ist im Leitungsausschuss und in der Peer-Review-Gruppe vertreten. Nachdem ein Prüfbericht des Global Forum im Jahr 2011 zum Schluss gekommen war, dass die Schweiz zwar im Bereich des Amtshilfeverfahrens seit 2009 wichtige Fortschritte gemacht habe, aber dennoch wichtige Bedingungen für einen wirksamen Informationsaustausch nicht oder nur teilweise erfülle, ergriff die Schweiz zusätzliche Massnahmen. Diese betreffen den Ausbau des Netzes von standardkonformen Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen, die Einführung von Ausnahmen für die Benachrichtigung betroffener Steuerpflichtiger sowie die Erhöhung der Transparenz bei den Inhaberaktien.

Die Schweiz und die EU hatten bereits 2004 eine vertiefte Zusammenarbeit im Steuerbereich vereinbart. Gestützt auf das Zinsbesteuerungsabkommen⁴⁶ erheben Schweizer Finanzinstitute zu Gunsten des

³⁹ SR 0.311.56

⁴⁰ SR 241

⁴¹ BBI **2014** 3591

⁴² SR 196.1

⁴³ SR 351.1

⁴⁴ BBI **2014** 5265

⁴⁵ SR 672.5

⁴⁶ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind; SR 0.641.926.81

Herkunftsstaates eine Quellensteuer auf Zinserträge von natürlichen Personen, die in der EU ansässig sind, oder melden diese, wenn der Kunde zustimmt.

2014 traten ein FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und den USA sowie das entsprechende schweizerische Umsetzungsgesetz⁴⁷ in Kraft. Mit FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) wollen die USA erreichen, dass weltweit sämtliche Einkünfte von Personen besteuert werden, die in den USA steuerpflichtig sind und über Konten im Ausland verfügen. FATCA ist eine unilaterale US-Regelung, die weltweit für alle Länder gilt. Sie verlangt von ausländischen Finanzinstituten, dass sie den US-Steuerbehörden Informationen über US-Konten weitergeben, ansonsten die USA auf US-Zahlungen an ein Finanzinstitut oder seine Kunden eine hohe Quellensteuer erheben.

Als weiteres Element schloss die Schweiz mit dem Vereinigten Königreich und Österreich Quellensteuerabkommen⁴⁸ ab, im Rahmen derer nicht deklarierte Vermögen regularisiert und die Besteuerung zukünftiger Erträge sichergestellt wurde. Die Quellensteuerabkommen traten 2013 in Kraft. Die Schweizer Finanzinstitute ziehen den britischen bzw. österreichischen Kunden einen pauschalen Steuerbetrag auf bestehenden Vermögen (Vergangenheit) bzw. Kapitalerträgen und -gewinnen (Zukunft) ab und leiten diese über die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) an die britischen bzw. österreichischen Steuerbehörden weiter. Die britischen bzw. österreichischen Kunden können alternativ zur Quellenbesteuerung die Offenlegung wählen. In diesem Fall zahlen sie ihre Steuern direkt den britischen bzw. österreichischen Steuerbehörden.

Nachdem die internationalen Diskussionen rund um den automatischen Informationsaustausch (AIA) im Jahr 2013 an Dynamik gewannen, hat der Bundesrat erklärt, dass er bereit sei, im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen Standards für den AIA zur Sicherung der Steuerkonformität mitzuwirken. Die Schweiz hat sich 2014 zum von der OECD verabschiedeten internationalen Standard über den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen bekannt und sich bereit erklärt, mit Partnerstaaten unter gewissen Voraussetzungen den AIA umzusetzen. Als konkrete Schritte hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 Verhandlungsmandate mit Partnerstaaten (darunter die EU, die USA, Australien) zur Einführung des AIA beschlossen und am 14. Januar 2015 zu zwei Gesetzesentwürfen für die Umsetzung des AIA die Vernehmlassung eröffnet. Am 3. März 2015 haben die Schweiz und Australien eine gemeinsame Erklärung zur Einführung des gegenseitigen AIA in Steuersachen unterzeichnet. Am 27. Mai 2015 haben die Schweiz und die EU ein Abkommen für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen unterzeichnet. Schliesslich hat am 5. Juni 2015 der Bundesrat dem Parlament die Botschaft über das multilaterale Übereinkommen des Europa-Rats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen sowie die Botschaft über die für die Umsetzung des Standards für den AIA in Steuersachen erforderlichen Gesetzesgrundlagen unterbreitet. Diese Botschaften folgen aus der am 14. Januar 2015 eröffneten Vernehmlassung

5.2.4 Entwicklung im Bereich der Terrorismusbekämpfung

Das Parlament verstärkte am 12. Dezember 2014 das Dispositiv zur Terrorismusbekämpfung durch das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen.⁴⁹ Gemäss diesem neuen Gesetz, das am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, gilt: Wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer solchen verbotenen Gruppierung oder Organisation beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Das Gesetz enthält zudem eine Bestimmung zur Einziehung von Vermögenswerten.

Diese Verbote ergänzen das bereits bestehende Dispositiv und setzen die internationalen Sanktionen um, die in den diesbezüglichen Resolutionen des Sicherheitsrates enthalten sind.

5.2.5 Entwicklung im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität

Die Schweiz hat die Problematik der Internetkriminalität als solche wie auch deren Bezüge zur Geldwäscherei erkannt, deren Vorfälle immer häufiger auf Vermögensdelikten beruhen, die mittels Informations- und Kommunikationstechnologien begangen werden. Die bei fedpol angesiedelte Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) hat zusammen mit ihren Partnerbehörden auf Stufe Bund und Kantone verschiedenste Modi Operandi der Internetkriminalität herausgearbeitet und in verschiedene Phänomene gegliedert. Diese Erkenntnisse werden den interessierten Stellen für die Erstellung ihrer Analysen und Typologien im Geldwäschereibereich zur Verfügung gestellt. Insbesondere

⁴⁷ FATCA-Gesetz vom 27. September 2013; SR 672.933.6

⁴⁸ SR 0.672.936.74; SR 0.672.916.33

⁴⁹ Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122).

fliessen dabei die von der MROS festgestellten oder ihr durch die Finanzintermediäre kommunizierten neuartigen Cybercrime-Phänomene mit Geldwäschereibezug in die Typisierungen der KOBIK ein. Erleichtert und gefördert wird diese Zusammenarbeit durch den Umstand, dass sowohl die KOBIK wie auch die MROS im Bundesamt für Polizei (fedpol) integriert sind. Damit wird sichergestellt, dass die MROS laufend über die aktuellen Entwicklungen und neuen Phänomene im Bereich der über das Internet begangenen Delikte – als potentielle Vortaten zur Geldwäscherei – informiert ist. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass die KOBIK über aktuelle Entwicklungen der Internetkriminalität mit Geldwäschereibezug in Kenntnis gesetzt wird. Dies ermöglicht nicht nur ein koordiniertes Vorgehen in der Bekämpfung der Geldwäscherei, sondern stellt auch sicher, dass die Analyse- und Triageaufgaben der MROS den aktuellen und dynamischen Entwicklungen im Bereich der Internetkriminalität angepasst sind. Dass zwischen der MROS und der KOBIK laufend Erkenntnisse über aktuelle Modi Operandi im Bereich der Internetkriminalität ausgetauscht und Wissen und Know-how generiert werden, kommt aber auch den Finanzintermediären zugute. Diese werden für aktuelle Gefahren und Vorgehensweisen im Cybercrime-Bereich laufend sensibilisiert. Ferner ist zu bedenken, dass die gewonnenen Erkenntnisse zu Ausmass und spezifischen Arten der Internetkriminalität auch in eine nationale Lagedarstellung zur Cyberkriminalität einfliessen werden. Diese ermöglicht eine Gesamtsicht über die Internetkriminalität als potentielle Vortat zur Geldwäscherei und erlaubt es, Schwerpunkte zu setzen oder Handlungsbedarf frühzeitig zu erkennen.

5.2.6 Weitere Entwicklungen des gesetzlichen Rahmens im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Finanzkriminalität

Strafgesetzbuch – Verjährungsfristen

Die in Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe c StGB vorgesehenen Verjährungsfristen bei schwerwiegenden Vergehen, das heisst bei Vergehen, die mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden, wurden von 7 auf 10 Jahre verlängert (Inkrafttreten am 1. Januar 2014). Die Geldwäscherei (einfach, Art. 305^{bis} Abs. 1 StGB) gehört zu diesen Vergehen. Die Verjährungsfrist für die Strafverfolgung von Geldwäscherei in schweren Fällen (Art. 305^{bis} Abs. 2 StGB) bleibt unverändert bei 15 Jahren.

Strafprozessordnung (StPO)⁵⁰

Die StPO wurde erarbeitet, um die Effizienz der Strafverfolgung landesweit zu stärken. Die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene StPO vereinheitlichte die Prozessregeln auf Stufe Bund und Kantone und ersetzte die 26 kantonalen Strafprozessordnungen und die eidgenössische Strafprozessordnung, die bis 2011 gleichberechtigt nebeneinander gültig waren. Insbesondere sieht Artikel 24 StPO vor, dass der Bund für die Verfolgung bestimmter Verstösse im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen und der Terrorismusfinanzierung zuständig ist, wenn die Straftaten zu einem wesentlichen Teil im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden und wenn dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht. Ausserdem ist kein vom Staatsanwalt und vom Untersuchungsrichter gemeinsam durchgeführtes Vorverfahren mehr vorgesehen. Die Staatsanwaltschaft ist damit beauftragt, das Verfahren von Anfang bis Ende selbst durchzuführen, also vom Vorverfahren bis zur Vertretung der Anklage. Zudem wurden Möglichkeiten einer Absprache zwischen der beschuldigten Person und der Staatsanwaltschaft sowie eine Stärkung der Verteidigungsrechte und gewisser Opferrechte vorgesehen.

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)⁵¹

Bereits das heute geltende Gesetz erlaubt die Anordnung von Überwachungsmassnahmen, um eine Straftat wie etwa Geldwäscherei zu verfolgen (Art. 269 Abs. 2 StPO), und das neue Gesetzesvorhaben ändert nichts daran. Das Hauptziel der Totalrevision des BÜPF besteht darin, die Überwachung von Personen zu ermöglichen, gegen die ein dringender Verdacht auf Begehung eines schweren Delikts besteht, wobei die Grundrechte der betroffenen Personen respektiert und die Möglichkeiten der Überwachung an die technische Entwicklung der vergangenen Jahre angepasst werden. Der Bundesrat hat die diesbezügliche Botschaft und den Gesetzesentwurf am 27. Februar 2013 verabschiedet und an das Parlament überwiesen.⁵²

Entwurf eines Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Das Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA sieht die Schaffung eines Unternehmensstrafregisters vor, in dem alle Strafurteile und hängigen Strafverfahren gegen Unternehmen eingetragen werden. So können die Gerichte bei der Festlegung des Strafmasses im Wiederholungsfall die Vorgeschichte berücksichtigen. Ebenso können Unternehmen einen Auszug aus ihrem Strafregister vorlegen, um gegenüber Behörden oder anderen Wirtschaftsakteuren ihren guten Ruf zu belegen. Der

⁵⁰ SR 312.0

⁵¹ SR 780.1

⁵² BBl 2013 2683

Eintrag von Unternehmen in das Strafregister erfordert die Entwicklung einer neuen Datenbank. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem am 20. Juni 2014 verabschiedet und an das Parlament überwiesen.⁵³

Entwurf des Nachrichtendienstgesetzes (NDG)

Am 27. November 2009 hat der Bundesrat das VBS mit der Ausarbeitung eines neuen Nachrichtendienstgesetzes beauftragt. Dieses wird die allgemeine gesetzliche Grundlage für den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) bilden und das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁵⁴ ebenso wie das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG)⁵⁵ ersetzen.

Am 19. Februar 2014 hat der Bundesrat den Entwurf des neuen Nachrichtendienstgesetzes und die entsprechende Botschaft verabschiedet und an das Parlament überwiesen.⁵⁶ Der Gesetzesentwurf sieht unter anderem die Einführung neuer Massnahmen zur Informationsbeschaffung in den Bereichen Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, Weiterverbreitung nuklearer, chemischer oder biologischer Waffen und Angriffe auf kritische Infrastrukturen oder zur Wahrung wesentlicher Landesinteressen vor. Sofern der Entwurf angenommen und kein Referendum dagegen ergriffen wird, könnte das neue Gesetz am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

5.3 Institutioneller Rahmen der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

In der Praxis wird die Eindämmung der Risiken im Wesentlichen durch die institutionellen Akteure sichergestellt, die ihre Aufgaben in den Bereichen Prävention, Erkennung und Repression von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung stehenden gesetzlichen und verfahrensrechtlichen Mittel wahrnehmen. Dabei handelt es sich namentlich um die Finanzintermediäre, welche die erste operative Verteidigungslinie im Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bilden, um Aufsichtsbehörden und Selbstregulierungsorganisationen sowie die zuständigen Verwaltungs-, Justiz- und Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen.

Die Bestimmungen von Artikel 29 und 29a GwG sowie Artikel 30 VStrR erlauben insbesondere den amts- und rechtshilfemässigen Informationsaustausch unter Behörden.

5.3.1 Die Finanzintermediäre

Die Kategorie der Finanzintermediäre umfasst sowohl Banken, Versicherungen, Effekthändler, Börsen und Anlagefonds (Bankensektor) als auch den Nicht-Bankensektor und die Spielbanken (Art. 2 GwG). Die Finanzintermediäre des Bankensektors sind dem GwG unterstellt, müssen vor Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit eine Bewilligung bei der FINMA einholen und unterstehen direkt der Aufsicht der FINMA (Art. 3 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 [BankG]⁵⁷, Art. 3 und 10 des Börsengesetzes vom 24. März 1995 [BEHG]⁵⁸, Art. 4 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 17. Dezember 2004 [VAG]⁵⁹, Art. 13 KAG und Art. 12 GwG).

Finanzintermediäre aus dem Nicht-Bankensektor, die berufsmässig als solche tätig sind, müssen ebenfalls bei der FINMA eine Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit einholen oder sich vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation anschliessen (Art. 14 GwG). Im Nichtbanken-Sektor ist die Unterstellung unter das GwG nicht mit spezifischen Berufen oder Branchen verbunden, sondern mit der berufsmässigen Ausübung der Finanzintermediation – einer Tätigkeit, die mit der Gefahr der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung konfrontiert sein kann. Daher kann es sein, dass zwei Personen, die der gleichen Branche angehören (beispielsweise zwei Treuhänder), aber verschiedenen Tätigkeiten nachgehen, einen anderen Status haben: Eine von ihnen kann dem GwG unterstellt sein und die andere nicht.

Im GwG findet sich ein nicht abschliessender Katalog von Tätigkeiten der Finanzintermediation, die diesem Gesetz unterstellt sind. Ausserdem enthält das GwG eine allgemeine Bestimmung, gemäss der jede Person als Finanzintermediär gilt, die berufsmässig fremde Vermögenswerte annimmt oder aufbewahrt oder hilft, sie anzulegen oder zu übertragen (Art. 2 Abs. 3 GwG). Die Verordnung des Bundesrates

⁵³ BBI 2014 5713

⁵⁴ SR 120

⁵⁵ SR 121

⁵⁶ BBI 2014 2105

⁵⁷ SR 952.0

⁵⁸ SR 954.1

⁵⁹ SR 961.01

vom 18. November 2009 über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation (VBF)⁶⁰ bestimmt die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine Person als Finanzintermediär im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG gilt, und legt insbesondere die Anforderungen an die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation fest.

Zusammenfassend gesagt sind dem GwG im Nichtbanken-Bereich folgende Personen und Unternehmen unterstellt: Vermögensverwalter, Kreditinstitute, namentlich solche, die das Finanzierungsleasing-Geschäft betreiben, Rohwarenhändler (im Falle von Börsenhandel auf fremde Rechnung), Banknoten-, Münz- und Edelmetallhändler, Geldwechsler, Geld- und Wertübermittler, Vertriebssträger und Vertreter von Anlagefonds, Effektenhändler, die nicht dem Börsengesetz unterstellt sind, formelle und materielle Exekutivorgane von schweizerischen und ausländischen Sitzgesellschaften sowie Anwälte, die ausserhalb der klassischen Anwaltstätigkeit in der Finanzintermediation tätig sind.

Wer von einer nichtberufsmässigen zu einer berufsmässigen Finanzintermediation wechselt, muss innerhalb von zwei Monaten nach dem Wechsel einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen sein oder bei der FINMA ein Bewilligungsgesuch einreichen. Bis zum Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation oder bis zur Erteilung der Bewilligung ist es dem betreffenden Finanzintermediär untersagt, neue Geschäftsbeziehungen aufzubauen (Art. 11 VBF).

Spielbanken müssen eine Konzession erwerben (Art. 10 ff. des Spielbankengesetzes vom 18. Dezember 1998 [SBG]⁶¹) und sind der direkten Aufsicht der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK) unterstellt (Art. 12 GwG).

5.3.2 Die Aufsichtsbehörden und Aufsichtsstellen

5.3.2.1 Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG)⁶² ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Ziel dieses Gesetzes ist es, in der Schweiz die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen, Börsen, Effektenhändler sowie weitere Finanzintermediäre in einer Behörde zusammenzufassen. Dabei wurden die drei ehemaligen Aufsichtsbehörden in diesen Bereichen – die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei – in der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zusammengeführt. Durch diese neue institutionelle Struktur soll insbesondere die Aufsicht über die Finanzmärkte gestärkt werden.

Die FINMA ist als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet. Sie verfügt über eine funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer externen Revisionsstelle. Die Unabhängigkeit der FINMA wird im Gegenzug durch eine Rechenschaftspflicht und die politische Oberaufsicht durch die Bundesversammlung ausgeglichen.

Neben organisatorischen Vorschriften zur Institution FINMA enthält das FINMAG auch Grundsätze zur Finanzmarktregulierung, eine Regelung zur Haftung sowie harmonisierte Aufsichtsinstrumente und Sanktionen. Damit kommt dem FINMAG die Funktion eines Dachgesetzes über die anderen Gesetze zu, welche die Finanzmarktaufsicht regeln. Der gesetzliche Auftrag der Aufsichtsbehörde bleibt jedoch unverändert und den Besonderheiten der verschiedenen Aufsichtsbereiche wird Rechnung getragen. So müssen Banken und Effektenhändler, Börsen, Versicherungsunternehmen und kollektive Kapitalanlagen weiterhin die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen erfüllen. Auch das System der Selbstregulierung nach dem GwG und dem BEHG wird beibehalten.

Als Folge dieser neuen Organisation wurden die ehemaligen Geldwäschereiverordnungen der EBK, des BPV und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei am 1. Januar 2009 zu Geldwäschereiverordnungen der FINMA. Schliesslich wurden sie harmonisiert und in der Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (GwG-FINMA)⁶³ vom 8. Dezember 2010 zusammengeführt (in Kraft getreten am 1. Januar 2011). Nachdem das Parlament am 12. Dezember 2014 das Bundesgesetz zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI verschiedentlich hatte, musste die GwG-FINMA revidiert werden. Vom 11. Februar bis am 7. April 2015 wurde eine Anhörung zum Entwurf der revidierten Geldwäschereiverordnung durchgeführt. Die revidierte Verordnung soll am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

⁶⁰ SR 955.071

⁶¹ SR 935.52

⁶² SR 965.1

⁶³ SR 955.033.0

5.3.2.2 Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK)

Die ESBK ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde des Bundes, die administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zugeordnet ist. Sie verfügt über ein ständiges Sekretariat, das aktuell rund 40 Personen beschäftigt. Die ESBK hat ihre Tätigkeit mit Inkrafttreten des Spielbankengesetzes (SBG) am 1. April 2000 aufgenommen und ist zuständig für die Anwendung der Spielbankengesetzgebung einschliesslich der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, sowie für die Konzessionierung und Betrieb und Besteuerung der Spielbanken.

Die ESBK übt eine direkte Aufsicht über die Casinos aus und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Bezüglich der Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nimmt die ESBK die folgenden Kontrollen vor:

- Überprüfung jeder Änderung der internen GwG-Richtlinien sowie der GwG-Verfahren, die von den Casinos angewendet werden (die ESBK kann Änderungen verbieten);
- Kontrolle der Schulung des Spielbankenpersonals bezüglich des GwG;
- Überprüfung der von den Casinos erstellten Dokumentation über ihre Kunden (Kundendossiers) vor Ort, insbesondere im Hinblick auf ihre Pflicht zur Identifizierung der Kunden sowie der wirtschaftlich berechtigten Person, der Registrierung der Transaktionen sowie der besonderen Abklärungen und der Meldepflicht gegenüber der MROS;
- Analyse der von den Casinos eingereichten Jahresberichte zur Umsetzung der GwG-Massnahmen;
- Kontrolle jedes Wechsels von Aktionären (deren Beteiligung fünf oder mehr Prozent beträgt), von Anteilsinhabern und wichtigen Geschäftspartnern (die ESBK muss vor jeder Änderung ihre Zustimmung geben);
- Kontrolle jeder Änderung bei den Direktionsmitgliedern von Spielbanken und Personen mit Schlüsselfunktionen (z.B. GwG-Verantwortliche);
- regelmässige Kontrolle des guten Rufs des Casinopersonals;
- enge Überwachung der finanziellen Lage der Casinos.

Liegen Verletzungen des GwG oder sonstige Missstände vor, so verfügt die ESBK die Massnahmen, die zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung der Missstände notwendig sind. Sie kann für die Zeit der Untersuchung vorsorgliche Massnahmen anordnen und insbesondere die Konzession suspendieren (Art. 50 SBG). Verstösst eine Spielbank zu ihrem Vorteil gegen die Konzession oder gegen eine rechtskräftige Verfügung, so wird sie mit einem Betrag bis zur dreifachen Höhe des durch den Verstoss erzielten Gewinnes belastet. Liegt kein Gewinn vor oder kann er nicht festgestellt oder geschätzt werden, so beträgt die Belastung bis zu 20 Prozent des Bruttospielertrages im letzten Geschäftsjahr (Art. 51 SBG).

Die ESBK entzieht die Konzession, wenn wesentliche Voraussetzungen zu ihrer Erteilung nicht mehr erfüllt sind oder die Spielbank in schwerwiegender Weise oder wiederholt gegen das GwG, gegen seine Ausführungsvorschriften oder gegen die Konzession verstösst oder wenn das Casino die Konzession zu rechtswidrigen Zwecken benutzt (Art. 19 Abs. 1 und 2 GwG). In leichten Fällen kann die ESBK die Konzession suspendieren, einschränken oder mit zusätzlichen Bedingungen und Auflagen versehen (Art. 19 Abs. 3 SBG).

Wer die im SBG vorgesehenen Sorgfaltspflichten gegen die Geldwäscherei vorsätzlich verletzt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu einer Million Franken bestraft. In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu fünf Jahre oder Gefängnis nicht unter einem Jahr. Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 500 000 Franken bestraft (Art. 55 SBG).

Die ESBK verfügt somit über eine breite und abschreckende Palette von Sanktionen, die je nach den von den Spielbanken begangenen Widerhandlungen und Verstössen differenziert angewendet werden können.

5.3.2.3 Selbstregulierungsorganisationen (SRO)

Neben der direkten Beaufsichtigung durch die FINMA im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sieht das GwG für bestimmte Finanzintermediäre auch die Möglichkeit einer Beaufsichtigung durch eine SRO vor. Die SRO sind Aufsichtsorgane gemäss Terminologie im Glossar zu den GAFI-Empfehlungen. Die Aufgabe der SRO besteht darin, Reglemente zu erlassen, die konkretisieren, wie die aus dem GwG erwachsenden Pflichten zu erfüllen sind (Art. 24 ff. GwG). Zudem müssen die SRO mit Kontrollen sicherstellen, dass die angeschlossenen Finanzintermediäre ihre Pflichten einhalten (Art. 25 Abs. 3 Bst. b GwG) und bei Verletzungen dieser Pflichten angemessene Sanktionen ausfallen (Art. 25 Abs. 3 Bst. c GwG). Die SRO unterstehen ihrerseits der Aufsicht der FINMA. Es

obliegt folglich der FINMA, die SRO anzuerkennen oder ihnen die Anerkennung zu entziehen, die von ihnen erlassenen Reglemente zu genehmigen und dafür zu sorgen, dass die SRO ihre Reglemente durchsetzen (Art. 18 Abs. 1 Bst. a-d GwG). In der Praxis führt die FINMA – mit Ausnahme der SRO des Schweizerischen Anwaltsverbandes und des Schweizerischen Notarenverbandes – alle Revisionen vor Ort selber durch.

Die FINMA beaufsichtigt die anerkannten SRO aktiv und direkt. Anhand diverser Faktoren (z.B. Mitgliederstruktur, Organisation und Aufsichtspolitik der SRO) teilt die FINMA die SRO aufgrund des Risikoprofils in Risikokategorien ein. Die Risikokategorisierung der jeweiligen SRO bestimmt die Intensität und Periodizität der eingesetzten Aufsichtsinstrumente. Unter gewissen Voraussetzungen anerkennt die FINMA eine SRO. Eine SRO wird ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung von der FINMA beaufsichtigt. Zu den Aufsichtsinstrumenten gehören die Durchführung von periodischen Vor-Ort-Kontrollen, regelmässige bilaterale Aufsichtsgespräche sowie die Analyse der SRO-Jahresberichte. Einmal jährlich erhalten alle SRO Beurteilungsschreiben, in denen Verwundbarkeiten festgestellt werden und Handlungsbedarf abgeleitet wird. Zusätzlich organisiert die FINMA zweimal jährlich mit allen SRO ein Treffen, um die generellen Herausforderungen bei der Umsetzung des GwG auf operationeller Ebene zu diskutieren. Derzeit überwachen 11 SRO ca. 6200 Finanzintermediäre, die namentlich als Vermögensverwalter, Treuhänder, Dienstleister für den Zahlungsverkehr, Kredit- und Leasinggeber oder Geldwechsler tätig sind.

5.3.3 Die an der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusbekämpfung beteiligten Bundesbehörden

5.3.3.1 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Das EFD plant und führt die Beschlüsse des Bundesrates in den Bereichen Ressourcen, Finanzen, Personal, Bauten und Informatik aus. Seine Aufgaben haben einen unmittelbaren Bezug zur Effizienz des Sozialstaates und des Wirtschaftsstandorts Schweiz. An der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung sind die folgenden Ämter des EFD beteiligt: das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) sowie der Rechtsdienst des Generalsekretariates des Departementes.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SFI). Das SFI wurde am 1. März 2010 durch den Bundesrat geschaffen und umfasst gewisse Einheiten der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), so namentlich die Einheit Internationale Finanzfragen und Währungspolitik und die ehemalige Abteilungen Internationales der ESTV. Das SIF ist verantwortlich für die Koordination und die strategische Führung in internationalen Finanz-, Währungs- und Steuerangelegenheiten, insbesondere im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Das SIF dient der Stärkung der internationalen Stellung der Schweiz im Finanz- und Steuerbereich. Es vertritt die Interessen der Schweiz in internationalen Finanz- und Steuerfragen gegenüber dem Ausland und führt die internationalen Verhandlungen in diesen Bereichen. Eine weitere Aufgabe des Staatssekretariats ist die Wahrung der Interessen der Schweiz im Internationalen Währungsfonds und im *Financial Stability Board* (FSB) sowie die aktive Beteiligung an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung der Finanzkriminalität, auch im Rahmen der GAFI. Im Staatssekretariat werden zudem die Entwicklungen auf den Finanzmärkten in der Schweiz und im Ausland analysiert und die Gesetzgebung für die Finanzbranche weiterentwickelt.

Eidgenössische Zollverwaltung (EZV). Die EZV ist hauptsächlich mit sicherheits- und steuerrelevanten Aufgaben an der Grenze beauftragt. Ihre beiden operativen Einheiten sind das Grenzwachkorps und der zivile Zoll. Die EZV verfügt über ihr eigenes Untersuchungs- und Strafverfolgungsorgan, das sich aus Mitgliedern der beiden operativen Einheiten zusammensetzt, die eine spezielle Ausbildung mit Schwerpunkt auf Untersuchungstechniken und die Strafgesetzgebung absolviert haben. Bezüglich der Bekämpfung der Geldwäscherei verfügt die EZV über Kompetenzen vor allem beim grenzüberschreitenden Bargeldverkehr. Die Gesetzgebung sieht zudem vor, dass gewisse Zollwiderhandlungen namentlich in Verbindung mit der indirekten Besteuerung als Vortaten zur Geldwäscherei gelten, für deren Verfolgung die EZV zuständig ist.

Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV). Die ESTV ist das Kompetenzzentrum des Bundes für Steuerfragen. Gemeinsam mit ihren Partnern leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben. Ihre Tätigkeitsgebiete umfassen die Mehrwertsteuer, die Direkte Bundessteuer, die Verrechnungssteuer, die Stempelabgaben, die Spielbankenabgabe sowie die Wehrpflichtersatzabgabe.

Generalsekretariat des EFD (GS-EFD). Der Rechtsdienst des GS-EFD verfolgt und ahndet gewisse Widerhandlungen gegen die Strafbestimmungen des FINMAG und des GwG, vor allem die Verletzung der Meldepflicht (Art. 38 GwG), und weiterer Finanzmarktgesetze wie BEHG und BankG. Es eröffnet

ein Verwaltungsstrafverfahren, wenn es durch eine Strafanzeige oder auf andere Weise von einem Sachverhalt erfährt, der im Sinne eines Anfangsverdachts hinreichend konkret auf das Vorliegen einer möglichen strafbaren Handlung in seinem Zuständigkeitsbereich hinweist. Die überwiegende Mehrheit der Strafanzeigen wird von der FINMA eingereicht.

5.3.3.2 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement sind das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) für Fragen im Zusammenhang mit der Prävention, Erkennung und Repression von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zuständig. Innerhalb des fedpol sind hier insbesondere die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) sowie die Bundeskriminalpolizei (BKP) zu erwähnen.

BJ – Der Direktionsbereich Strafrecht des BJ ist zuständig für die Vorbereitung und Begleitung der Gesetzgebung im Straf- und Strafprozessrecht. Es beteiligt sich zudem an den Arbeiten internationaler Organisationen und Arbeitsgruppen, die strafrechtliche Fragen behandeln. Der *Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe* des BJ beschäftigt sich vor allem mit der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen. Zu ihren wichtigsten Befugnissen gehört eine allgemeine (subsidiäre) Zuständigkeit im Bereich der zivilen, strafrechtlichen und sogar administrativen Rechtshilfe; ausserdem ist sie zuständig für die Aushandlung internationaler Verträge in diesen Bereichen. Der Direktionsbereich ist in die folgenden Fachbereiche unterteilt:

- 1) Rechtshilfe I, Beschlagnahme und Herausgabe von Vermögenswerten
- 2) Rechtshilfe II, Beweiserhebung und Zustellung
- 3) Auslieferung
- 4) Internationale Verträge

Eidgenössisches Amt für das Handelsregister (EHRA). Das BJ ist auch für legislative Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Gesellschaftsrecht zuständig. Zudem verfügt es über gewisse Kompetenzen im Bereich der Rechtsanwendung, insbesondere hinsichtlich des Handelsregisters. Die dafür zuständige Stelle innerhalb des BJ ist das EHRA. Das Handelsregister ist eine vom Staat geführte Datenbank. Es ist öffentlich, enthält alle wichtigen Daten zu Rechtssubjekten, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, und gewährleistet die Sicherheit und die Transparenz des Rechtsverkehrs. Im Handelsregister findet man alle Angaben, die von Gesetzes wegen publiziert werden müssen, vor allem zur Identität der verantwortlichen Organe und der bevollmächtigten Vertreter. Je nach Rechtsform sind auch sämtliche Partner oder Mitglieder darin aufgeführt (Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft, GmbH).

Die Kantone sind verantwortlich für die Organisation und Führung des Handelsregisters. Die zuständigen kantonalen Ämter überprüfen die gelieferten Angaben vor dem Eintrag. Das EHRA übt die Oberaufsicht aus. Es ist verpflichtet, die Einträge in die kantonalen Handelsregister zu genehmigen und die Publikation im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) sicherzustellen. Ausserdem erstellt es den zentralen Firmenindex Zefix, in dem die Einträge aller in der Schweiz eingetragenen Firmen zusammen mit den wichtigsten identifizierenden Daten enthalten sind. Zefix ist über Internet zugänglich (www.zefix.ch) und umfasst Links zu den kantonalen Handelsregisterämtern.

Bundesamt für Polizei (fedpol). Das fedpol nimmt gerichts-, sicherheits-, verwaltungspolizeiliche sowie für seine Partnerbehörden bei Bund und Kantonen unterstützende und koordinative Aufgaben wahr. Für Fälle von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind auf polizeilicher Ebene die Kommissariate der Bundespolizei zuständig.

Bundeskriminalpolizei (BKP). Die polizeilichen Ermittlungsverfahren werden im Auftrag der Bundesanwaltschaft (BA) in der BKP geführt. Sie zeichnen sich durch hohe Komplexität sowie internationale respektive interdisziplinäre Zusammenhänge aus. Dazu gehören namentlich Fälle in den Bereichen Terrorismus und dessen Finanzierung, Wirtschaftskriminalität, organisierte Kriminalität, Staatsschutz und Rechtshilfe. Die spezialisierten Dienste der BKP erarbeiten gezielte Analyseberichte zu ausgewählten Themen und analysieren regelmässig die Verurteilungen wegen Geldwäscherei in der Schweiz. Die internationalen Tätigkeiten des Amtes werden von der Hauptabteilung internationale Polizeikooperation wahrgenommen.

Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Reporting Office of Switzerland MROS). Die MROS ist zuständig für die Entgegennahme und Analyse von Verdachtsmeldungen, die ihr von Finanzintermediären übermittelt werden. In diesem Sinne spielt sie die Rolle eines Bindeglieds zwischen den Finanzintermediären und den Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz, an welche sie die eingegangenen Verdachtsmeldungen nach einer vertieften Analyse bei Bedarf weiterleitet. Die MROS ist administrativ

dem fedpol zugeordnet und erfüllt auf internationaler Ebene die Funktion der schweizerischen Zentralstelle für Geldwäscherei-Verdachtsanzeigen (*Financial Intelligence Unit – FIU*). In dieser Funktion gehört sie der Egmont-Gruppe an. Als Mitglied dieser Gruppe kann die MROS gemäss den im GwG festgelegten Bedingungen direkt und rasch Finanzinformationen mit anderen FIU austauschen. Die MROS ist zudem verpflichtet, eine Datenbank über alle eingegangenen Verdachtsmeldungen zu betreiben. Damit verfügt sie über eine breite Datenbasis und über sämtliche Informationen und Statistiken, dank denen sie die Daten analysieren und die anderen zuständigen Behörden, die Finanzintermediäre ebenso wie die Öffentlichkeit über Gefährdungen und deren Entwicklung informieren kann. Die MROS nutzt diese anonymisierten Informationen auch zur Sensibilisierung und Schulung von Finanzintermediären, mit denen sie ein Vertrauensverhältnis pflegt.

5.3.3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Die zuständigen Stellen für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im EDI sind das Generalsekretariat mit seiner Abteilung «Recht und Stiftungsaufsicht», welche die Aufsicht über die sogenannt klassischen Stiftungen ausübt, sowie die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV), die mit der Aufsicht über die kantonalen und regionalen Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorgestiftungen beauftragt ist.

5.3.3.4 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Das EDA unterstützt die für die Regulierung, Aufsicht und Strafverfolgung zuständigen Ämter und setzt sich zusammen mit ihnen für eine kohärente nationale und internationale Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ein. Innerhalb des EDA sind sowohl die Dienststellen der Zentrale als auch das Netzwerk der Schweizer Botschaften involviert. Dieses Netzwerk, das weltweit über 100 Vertretungen umfasst, sichert den Kontakt und den Informationsfluss zwischen Behörden im Zusammenhang mit der Erkennung, Prävention und Repression von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung.

5.3.3.5 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)

Innerhalb des WBF ist das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für die Umsetzung von internationalen Sanktionen zuständig. Dazu gehören unter anderem die finanziellen Sanktionen gegen Al-Qaïda und die Taliban gemäss den Resolutionen 1267 (1999) und folgende des Sicherheitsrats sowie diejenigen im Zusammenhang mit der Prävention der Proliferationsfinanzierung (Resolutionen 1718, 1738 und folgende).

5.3.3.6 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Im VBS verfolgt der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) die strategischen Entwicklungen und die Gefährdungslage, erstellt Lagebeurteilungen und warnt bei sich abzeichnenden Krisen bzw. aussergewöhnlichen Entwicklungen. Er stellt Informationen und Erkenntnisse, die für die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz und ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie zur Durchsetzung von Gesetzen und internationalen Verpflichtungen relevant sind, den dafür zuständigen Stellen zur Verfügung.

Gesetzliche Grundlage für den NDB ist unter anderem das BWIS. Das BWIS überträgt dem Bund bzw. dem NDB für den Bereich der inneren Sicherheit im Wesentlichen folgende Aufgaben: Treffen von vorbeugenden Massnahmen zum Erkennen und Bekämpfen von Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und Proliferation. Im Rahmen der Terrorismusabwehr führt der NDB gemäss den gesetzlichen Grundlagen und mit den dafür zur Verfügung stehenden Mitteln Massnahmen zur Früherkennung und zur Prävention von Terrorismusfinanzierung durch. Er arbeitet eng mit den anderen beteiligten Stellen des Bundes und der Kantone sowie mit ausländischen Behörden mit vergleichbaren Aufgaben zusammen.

5.3.3.7 Die Bundesanwaltschaft (BA)

Die Bundesanwaltschaft ist zur Hauptsache Ermittlungs- und Anklagebehörde des Bundes. Sie ist zuständig für die Verfolgung strafbarer Handlungen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Die BA ist die schweizerische Strafverfolgungsbehörde, wenn Straftaten der Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung in der Schweiz entdeckt werden und wenn diese zu einem wesentlichen Teil im Ausland oder in mehreren Kantonen begangen wurden und dabei kein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Art. 24 StPO). Der Sitz der Bundesanwaltschaft ist in Bern. Sie verfügt zudem über drei Zweigstellen in Lausanne, Zürich und Lugano, die mit der Verfolgung von Straftaten in den jeweiligen Sprachregionen betraut sind.

Die BA hat 2014 eine neue Strategie definiert, um die Effizienz von Untersuchungen im Geldwäschereibereich zu stärken: Eine Abteilung (Zentrale Aufbereitung Geldwäschereiverdachtsmeldung/ZAG) bestehend aus Staatsanwälten, Juristen, Finanzanalysten und einem Sekretariat, in der deutsch-, französisch- und italienischsprachige Mitarbeitende vertreten sind, analysiert systematisch alle Verdachtsmeldungen der MROS sowie Klagen und Anzeigen im Zusammenhang mit Geldwäscherei. Diese Abteilung hat die Aufgabe, Verdachtsmeldungen wegen Geldwäscherei, die ihr übermittelt werden, einheitlich und optimal zu bearbeiten, und den Untersuchungsrichtern je nach Prioritäten die entsprechenden Ressourcen zuzuweisen.

5.3.4 Die an der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung beteiligten kantonalen Behörden

5.3.4.1 Die Kantonspolizeien

Auch die Polizeistrukturen bilden den föderalistischen Aufbau der Schweiz ab. Die kantonalen und kommunalen Polizeikräfte sind für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit auf ihrem Gebiet zuständig. Grundsätzlich liegt die Polizeihochheit ebenso wie die Gerichtsbarkeit ebenfalls in den Händen der 26 Schweizer Kantone. Diese sind verantwortlich für Rekrutierung, Ausbildung, Ausrüstung, Bewaffnung und Uniformierung ihrer Polizeikörper. Deshalb verfügt die Schweiz über zahlreiche lokal ausgestaltete Polizeiorganisationen: Neben den kantonalen Körpern versehen zudem in rund 100 Städten und grösseren Gemeinden kommunale Polizeikörper ihren Dienst.

5.3.4.2 Die Justiz- und Polizeidepartemente der Kantone

Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden sind zuständig für die Verfolgung von Straftaten im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, wenn die Voraussetzungen für eine Kompetenzerteilung an den Bund nicht erfüllt sind. Dabei verfügen die Kantone über ein besonderes institutionelles Organ zur Prävention und Koordination der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität, nämlich die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die über ihre Kommission für organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität mit dieser Aufgabe betraut ist. Diese Kommission setzt sich aus Mitgliedern der Kantonsregierungen, erfahrenen Staatsanwälten mit Führungsfunktion, der Bundesanwaltschaft und je einem Vertreter des Bundesstrafgerichts und des fedpol zusammen. Im operativen Bereich der Strafverfolgung werden die Kantone zugunsten einer einheitlichen und effizienten Praxis durch zahlreiche Richtlinien dieser Kommission unterstützt (Verfahren bei beschlagnahmten Gütern, übliche Fristen für Banken bei Entscheidungen zur Aushändigung von Dokumenten seitens der Strafverfolgungsbehörden usw.). Die Kommission stellt den Kantonen insbesondere eine aktualisierte Liste der in diesem Bereich spezialisierten Anwältinnen und Anwälte zur Verfügung und trägt damit zu einer raschen Koordinierung der einzelnen Verfahren bei.

5.3.5 Die auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung spezialisierten Kommissionen oder Gruppen

Die wichtigste auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung spezialisierte Gruppe ist die in der Einleitung bereits erwähnte KGGT. Im Rahmen dieses Kapitels sind zudem die folgenden Gruppen zu nennen:

Interdepartementale Arbeitsgruppe «Terrorismus». Das EDA (Direktion für Völkerrecht, DV) führt die Interdepartementale Arbeitsgruppe «Terrorismus» (IDAG-T), in der die verschiedenen für Terrorismusfragen zuständigen Stellen der Bundesverwaltung zusammengefasst sind. Sie wird vom Schweizer Koordinator für die internationale Terrorismusbekämpfung geleitet. Die beiden Hauptaufgaben dieser Gruppe sind die Koordination der Themen im Zusammenhang mit Terrorismus innerhalb der Verwaltung und die Information über die Tätigkeiten der wichtigsten internationalen Institutionen und Organisationen in der Terrorismusbekämpfung.

Interdepartementale Arbeitsgruppe «Vermögenswerte von politisch exponierten Personen (PEP)». Das EDA leitet in regelmässigen Abständen eine interdepartementale Sitzung über Vermögenswerte von ausländischen PEP in der Schweiz, die vermutlich oder nachweislich unrechtmässig erworben wurden. Die Gruppe dient hauptsächlich als Plattform zur Frühwarnung („early warning“), vor allem über das externe Netzwerk. Dadurch bietet sie den verschiedenen Ämtern der Bundesverwaltung die Möglichkeit, Finanzinformationen auszutauschen, um ihre Bemühungen im Kampf gegen einen Missbrauch des Finanzplatzes Schweiz besser zu koordinieren und Lösungen für die Problematik der Rückerstattung von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten zu finden. Die Strategie der Schweiz bezüglich der Sperrung, Einziehung und Rückerstattung von Potentatengeldern (*Asset Recovery*) wurde im Rahmen dieser Gruppe erarbeitet.

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG Korruptionsbekämpfung). Die IDAG Korruptionsbekämpfung wurde am 19. Dezember 2008 auf Empfehlung der GRECO und auf Beschluss des Bundesrates eingesetzt und wird vom EDA geleitet. Ihr Auftrag ist die Korruptionsprävention. Die Hauptaufgabe dieser Gruppe ist die Entwicklung einheitlicher nationaler und internationaler Strategien gegen Korruption sowie die Erarbeitung der Positionen der Schweiz zu internationalen Fragestellungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung, namentlich im Rahmen der Umsetzung der drei internationalen von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung (vgl. Kap. 5.2.2.2). Die Arbeitsgruppe umfasst nicht nur Vertreter der betroffenen Bundesämter (BJ, SECO, DV, Eidgenössisches Personalamt, armasuisse usw.) und der BA, sondern bezieht auch Vertreter des Privatsektors (Wirtschaftsverbände), Kantone, Städte und die Zivilgesellschaft (*think tanks*, NRO, akademische Institute) aktiv mit ein. Die IDAG Korruptionsbekämpfung tritt zwei Mal pro Jahr zusammen, die Steuerungsgruppe alle zwei Monate. Im Rahmen ihres Mandats organisiert die Gruppe thematische Workshops zu Themen wie Transparenz der Parteienfinanzierung, Rohwarenhandel, Korruption oder auch Unternehmensverantwortung. Ausserdem kümmert sich die IDAG Korruptionsbekämpfung um die Sensibilisierung und Schulung von schweizerischen Diplomatinen und Diplomaten im Ausland, der Direktorinnen und Direktoren der Schweizer Exportförderungsagenturen, der Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und der KMU im Bereich der Korruptionsprävention. Alle vier Jahre legt sie dem Bundesrat einen Bericht vor, in dem sie eine Bilanz der grössten nationalen und internationalen Herausforderungen in der Korruptionsbekämpfung zieht und Empfehlungen zuhanden des Bundesrates für Massnahmen in diesem Bereich formuliert.

6 Allgemeine Analyse der Gefahr der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

6.1 Kontext und potenzielle Gefährdung

Der Anteil der Vermögenswerte krimineller Herkunft, die weltweit pro Jahr in den regulären Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden, lässt sich nur schwer beziffern. Die vorsichtigsten Expertenschätzungen gehen davon aus, dass er 2 bis 5 Prozent der weltweiten jährlichen Bruttoinlandsprodukts ausmacht, wobei der grösste Teil dieser Vermögenswerte vor allem über den Finanzsektor gewaschen werden soll.⁶⁴ Die Frage, ob der Anteil an gewaschenen Vermögenswerten möglicherweise stärker ansteigt als das weltweite Bruttoinlandsprodukt, lässt sich ebenso schwer beantworten. Neuere Analysen deuten jedoch darauf hin, dass immer mehr inkriminierte Vermögenswerte in die Finanzsektoren von 20 OECD-Ländern eingeschleust werden. Ihr Anteil nähert sich 2 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsproduktes und beträgt in einigen Ländern gar zwischen 3,5 und 4 Prozent.⁶⁵ Vor dem Hintergrund dieser steigenden Tendenz kommt Geldwäschereihandlungen im Zusammenhang mit den vielfältigen Formen der Wirtschaftskriminalität eine besondere Bedeutung zu. Dabei handelt es sich primär um kriminelle Tätigkeiten, die verschiedene Formen von Betrugshandlungen umfassen, insbesondere Internetbetrug.⁶⁶ Bei dieser sich ausbreitenden Form der Kriminalität werden die diversen Sektoren eines Finanzplatzes vor allem als Kanäle zur Weiterleitung von Gewinnen aus solchen kriminellen Aktivitäten genutzt. Parallel dazu bieten sich im Finanzsektor branchenspezifische Möglichkeiten der Wirtschaftskriminalität wie etwa Anlagebetrug, Börsenkursmanipulationen oder Insidergeschäfte.

Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind Formen der Finanzkriminalität, die sich vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung des wirtschaftlichen und finanziellen Austauschs entwickeln. Der technologische Fortschritt fördert diese Entwicklung, insbesondere jener im Kommunikations- und Internet-Bereich: Er erleichtert die Kapitalmobilität und schafft neue Gelegenheiten zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, die teilweise auch ausserhalb oder am Rande der Finanzintermediation anzusiedeln sind. Die Zahl der Verbrechen, die zu Geldwäschereihandlungen und Terrorismusfinanzierung führen und die gleichzeitig mehrere Jurisdiktionen betreffen, nimmt weltweit zu. Das bedeutet, dass die Effizienz der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mehr denn je zuvor von einer guten Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Jurisdiktionen und von der Fähigkeit des Staates abhängt, sein Regelwerk den sich ausbreitenden, tendenziell länderübergreifenden Gefährdungen anzupassen, die sich zunehmend auf neue Technologien stützen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Bedeutung ihres weitgehend integrierten und international ausgerichteten Finanzsektors sieht sich die Schweiz mit einer wachsenden potenziellen Gefährdung konfrontiert, womit sich bestätigt, dass sie dauerhaft Risiken der Geldwäscherei und Terrorfinanzierung ausgesetzt ist. Dazu gehören ebenso die Geldwäschereirisiken durch Betäubungsmittelhandel wie auch neuartige Gefahren der Geldwäscherei durch Cyberkriminalität. Wegen der Bedeutung des Finanzsektors und der ausgeprägten Internationalisierung verfügen die Finanzintermediäre in der Schweiz jedoch über eine

⁶⁴ IWF 1996, 1998, 2001; UNODC 2011; Schneider 2012.

⁶⁵ Schneider 2010.

⁶⁶ Unger 2007; Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, GAFI 2010.

lange Erfahrung in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und damit auch über das notwendige Know-how, um solche Formen der Kriminalität effizient zu bekämpfen.

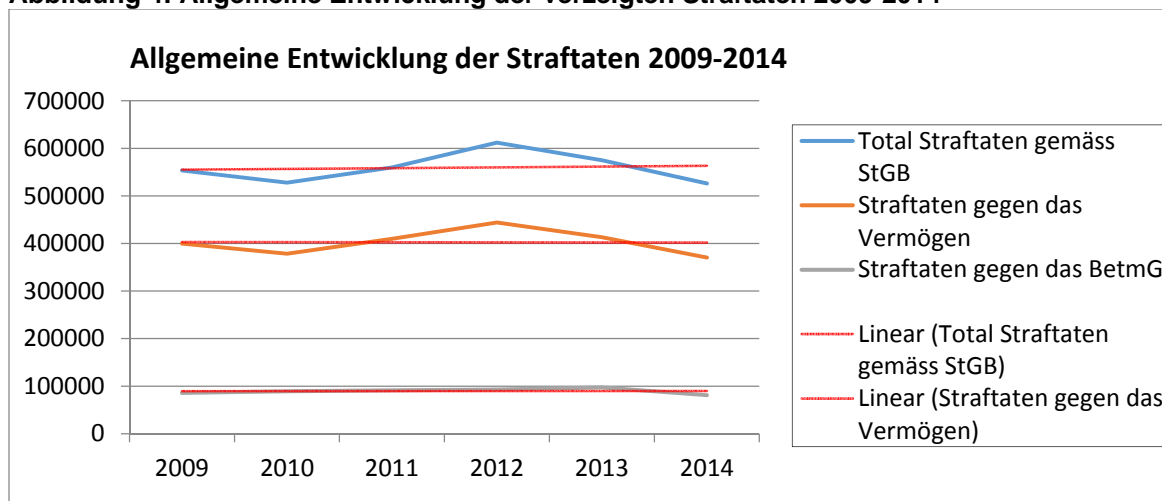
6.2 Geldwäscherei

6.2.1 Ausmass und Entwicklung der potenziellen Gefährdung

Die Entwicklung des Ausmasses der Vermögenswerte, die durch kriminelle Handlungen im In- und Ausland generiert wurden, vermittelt ein genaueres Bild zum Umfang der kontextabhängigen potenziellen Gefährdung. Die Qualifizierung und Entwicklung der Deliktarten geben dabei genaueren Aufschluss über die reelle Gefährdung und zeigen, für welche Straftaten wahrscheinlich Geldwäschereihandlungen begangen werden.

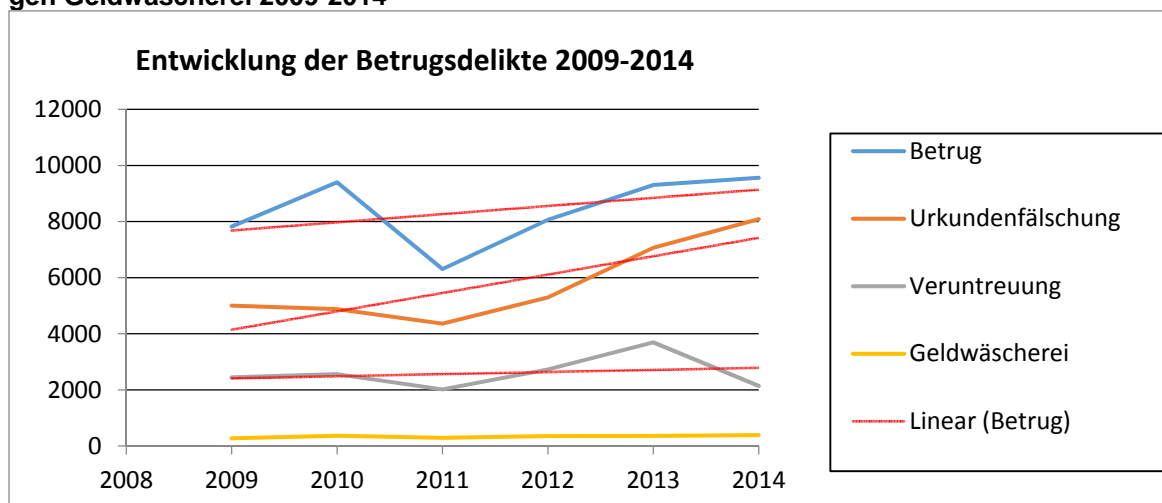
Laut den Polizeistatistiken und den nationalen Opferbefragungen hat sich die Schweiz seit 2004 von der sehr niedrigen Kriminalitätsrate entfernt und auf einem mit den westeuropäischen Ländern vergleichbaren Stand eingependelt⁶⁷. Insgesamt hat die Kriminalitätsrate in der Schweiz seit der Konsolidierung der Kriminalstatistik 2009 nur leicht zugenommen. Das gilt besonders für betrügerische Straftaten gegen das Vermögen wie Betrug und Veruntreuung sowie Straftaten im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelhandel⁶⁸. Im weltweiten Vergleich bleibt die Kriminalitätsrate in der Schweiz jedoch gering.

Abbildung 4: Allgemeine Entwicklung der verzeigten Straftaten 2009-2014



Quelle: BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2009-2014.

Abbildung 5: Entwicklung der verzeigten Betrugsdelikte und Entwicklung der Verzeigungen wegen Geldwäscherei 2009-2014



Quelle: BFS, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2009-2014.

⁶⁷ Killias et al. 2011.

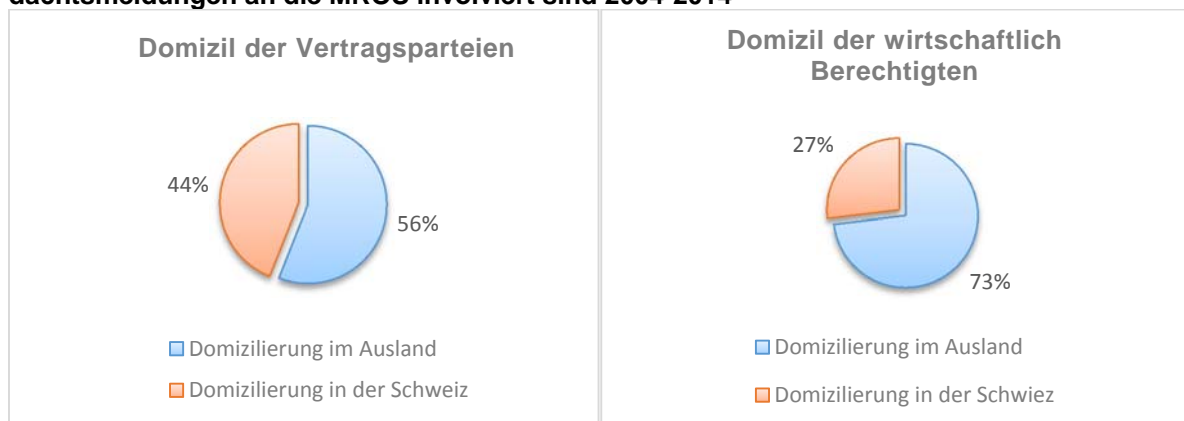
⁶⁸ Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2013.

Die Statistiken deuten auf eine leichte Zunahme in absoluten Zahlen der Vermögenswerte hin, die aus in der Schweiz begangenen Straftaten herrühren und wieder in Verkehr gebracht werden. Diese stammen vor allem aus betrügerischen Straftaten gegen das Vermögen wie Betrug und Veruntreuung oder aus Straftaten gegen das BetmG (Abbildungen 4 und 5).

Gleichzeitig zur allgemeinen Zunahme der wieder in den Verkehr gebrachten Vermögenswerte krimineller Herkunft weltweit steigt jüngsten Schätzungen zufolge auch das Kapitalvolumen krimineller Herkunft, das aus dem Ausland in die Finanzsektoren der 20 untersuchten OECD-Länder eingespeist wird⁶⁹. Gestützt darauf ist für den stark internationalisierten Finanzsektor der Schweiz mit einer Zunahme der Vermögenswerte krimineller Herkunft aus dem Ausland zu rechnen.

Mangels Statistiken über Verurteilungen wegen Geldwäscherei, die eine Differenzierung nach in der Schweiz oder im Ausland verübten Vortaten zur Geldwäscherei erlauben würden, lassen sich der Anteil und die Entwicklung der Vermögenswerte in der Schweiz, die aus im Ausland begangenen kriminellen Handlungen stammen, schwer bestimmen. Die Analyse der Verdachtsmeldungen im letzten Jahrzehnt nach Domizil der Vertragspartei zeigt indessen, dass für die Schweiz die meisten Vortaten zur Geldwäscherei (56 %) im Ausland begangen werden oder dass die Mobilisierung der Ressourcen zu ihrer Begehung (im Sinne vorbereitender Handlungen) im Ausland erfolgte (Abbildung 6). Im Vergleich dazu beträgt der Anteil der im Ausland begangenen Vortaten zur Geldwäscherei für Singapur 34 %⁷⁰. Die Analyse der Verdachtsmeldungen an die MROS nach Domizil des wirtschaftlich Berechtigten () von Geschäftsbeziehungen zwischen 2004 und 2014 deutet darauf hin, dass ein höherer Anteil – 73 % der Vortaten – im Ausland begangen wurde (Abbildung 7).

Abbildungen 6 und 7: Domizil der Vertragsparteien und wirtschaftlich Berechtigten, die in Verdachtsmeldungen an die MROS involviert sind 2004-2014



Quelle: MROS⁷¹

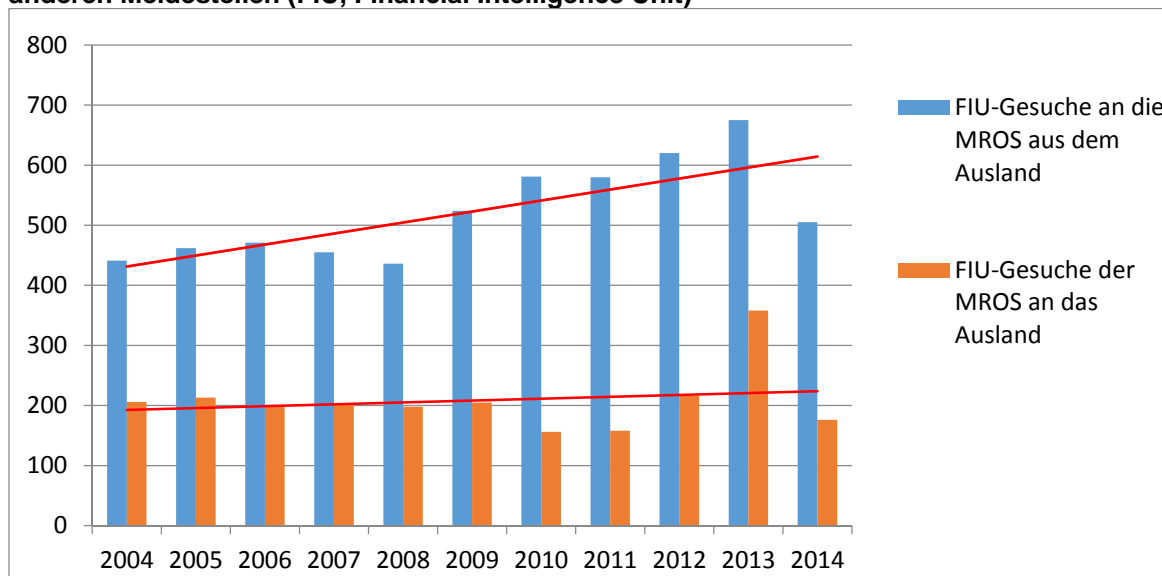
Für die Hypothese, dass ein höherer Anteil der in den Finanzkreislauf der Schweiz eingespeisten Vermögenswerte aus im Ausland begangenen Verbrechen stammt, spricht nicht nur die allgemein intensivere internationale Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren, sondern auch die Zunahme der von ausländischen, der Egmont-Gruppe angehörenden FIU an die Schweiz gerichteten Finanzinformationsgesuche zwischen 2004 und 2014 (Abbildung 8).

⁶⁹ Schneider 2010.

⁷⁰ Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report 2013.

⁷¹ Abbildungen und Tabellen ohne Quellenangabe stützen sich auf Daten, die von der MROS erhoben wurden.

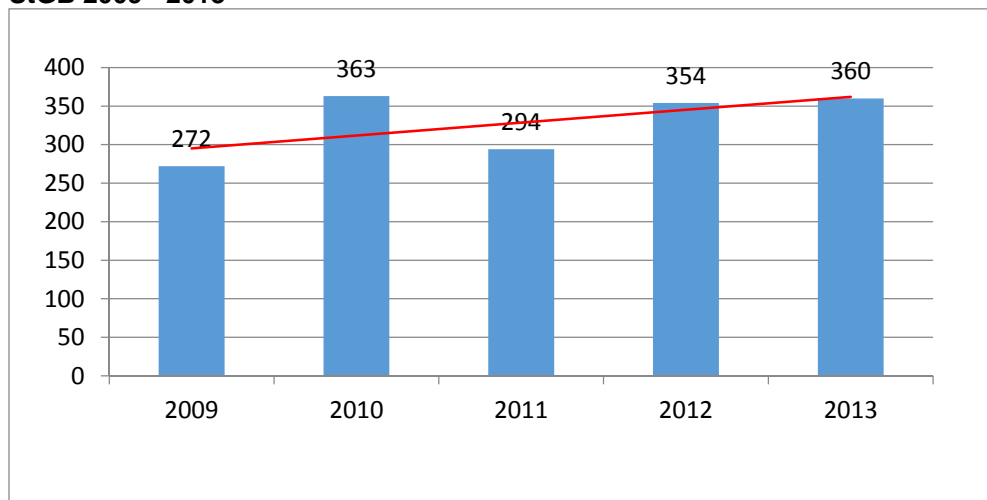
Abbildung 8: Entwicklung des Austauschs von Finanzinformationen zwischen der MROS und anderen Meldestellen (FIU, Financial Intelligence Unit)



Ein Merkmal des schweizerischen Finanzsektors ist das Ausmass von Vermögenswerten, die aus im Ausland verübten Verbrechen resp. Verbrechen mit Ressourcen und Hilfsstrukturen im Ausland herrühren, im Vergleich zu den Vermögenswerten aus in der Schweiz begangenen Verbrechen (Abbildungen 6, 7 und 8).

Die Untersuchung der realen Gefährdung durch die spezifische Straftat Geldwäscherei in der Schweiz spricht ebenfalls für eine wachsende potenzielle Gefährdung: Die Anzahl Verurteilungen nach Art. 305^{bis} und 305^{ter} Abs. 1 StGB weist seit 2009 ebenfalls einen steigenden Trend auf (Abbildung 9). Gleichzeitig haben sich die Verurteilungen wegen mangelnder Sorgfalt gemäss Art. 305^{ter} Abs. 1 StGB verglichen mit jenen wegen Geldwäscherei nach Art. 305^{bis} Ziff. 1 StGB auf einem sehr niedrigen Stand eingependelt

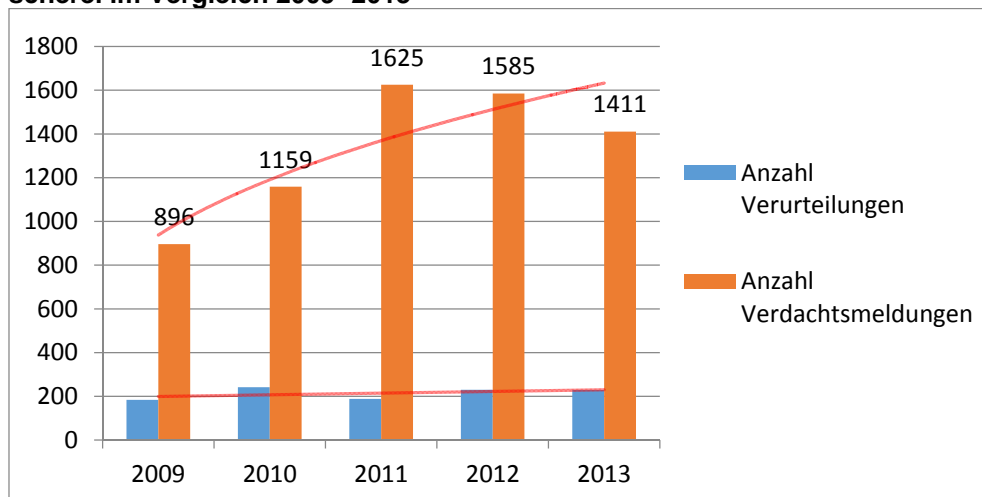
Abbildung 9: Entwicklung der Anzahl Verurteilungen wegen Geldwäscherei nach Art. 305^{bis} StGB 2009 - 2013



Quelle: BFS

Die Zunahme der Verurteilungen wegen Geldwäscherei in der Schweiz legt eine tendenziell steigende reale Gefährdung nahe; dies bestätigt die proportional stärkere Zunahme der Verdachtsmeldungen an die MROS verglichen mit den im gleichen Zeitraum ausgesprochenen Verurteilungen. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die langfristige Zunahme der Verdachtsmeldungen mit einer proportionalen Zunahme der involvierten Beträge einhergeht. Die Proportionalität deutet auf eine reale langfristige Zunahme der Gefährdung hin, die über den Rahmen der aufeinanderfolgenden Gesetzes- oder Verordnungsänderungen zwecks Verschärfung des Dispositivs hinausreichen (Abbildung 10).

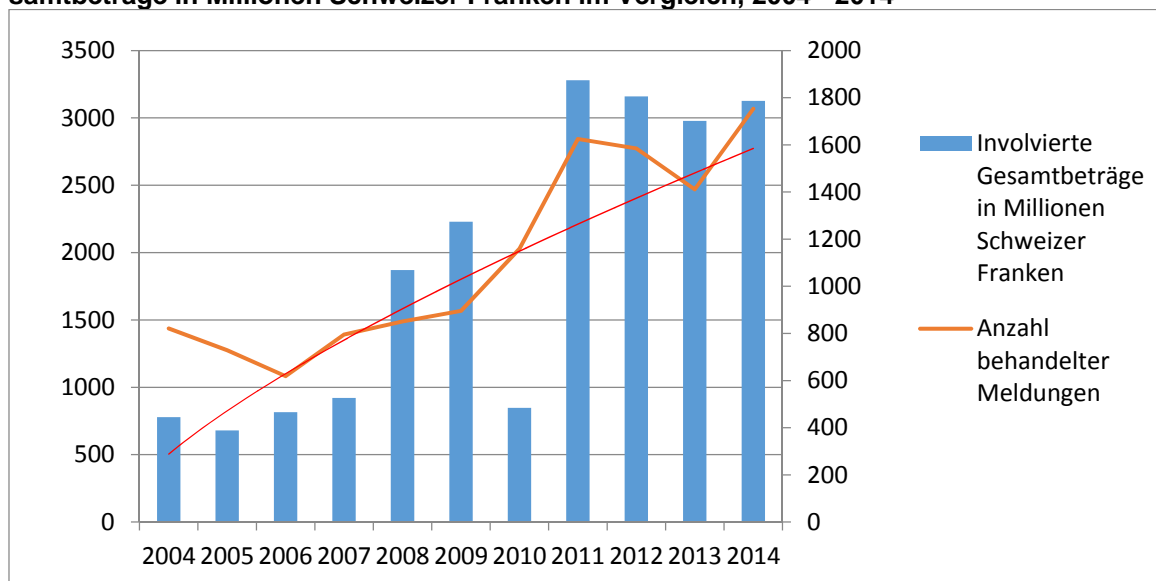
Abbildung 10: Entwicklung der Anzahl Verdachtsmeldungen und Verurteilungen wegen Geldwäscherei im Vergleich 2009- 2013



Quelle: MROS, Bundesamt für Statistik (BFS)

Gleichzeitig verdeutlicht die Analyse die Auswirkung der Gesetzesanpassungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der GAFI-Empfehlungen und den vor dem Hintergrund der Ereignisse des "arabischen Frühlings" getroffenen Massnahmen. Somit ist zu erwarten, dass die jüngsten Gesetzesänderungen zunächst auch zu einem markanteren Anstieg der Verdachtsmeldungen an die MROS und anschliessend zu einer Stabilisierung auf einem höheren Stand führen werden.

Abbildung 11: Entwicklung der Anzahl Verdachtsmeldungen und der jährlich involvierten Gesamtbeträge in Millionen Schweizer Franken im Vergleich, 2004 - 2014



Die Zunahme der Verurteilungen wegen Geldwäscherei und die Analyse der Verdachtsmeldungen an die MROS verdeutlichen sowohl die höhere Gesamteffizienz des Dispositivs in der Schweiz, als auch die reale Zunahme der Gefährdung. Dass die Verdachtsmeldungen stärker zunehmen als die Verurteilungen, lässt sich entweder aus der Zunahme der wichtigsten Vortaten oder durch neue *Modi Operandi* bei den wichtigsten Vortaten erklären, was ihre Aufdeckung und Ahndung erschwert (Abbildungen 9, 10 und 11).

6.2.2 Identifizierung der realen Gefährdung

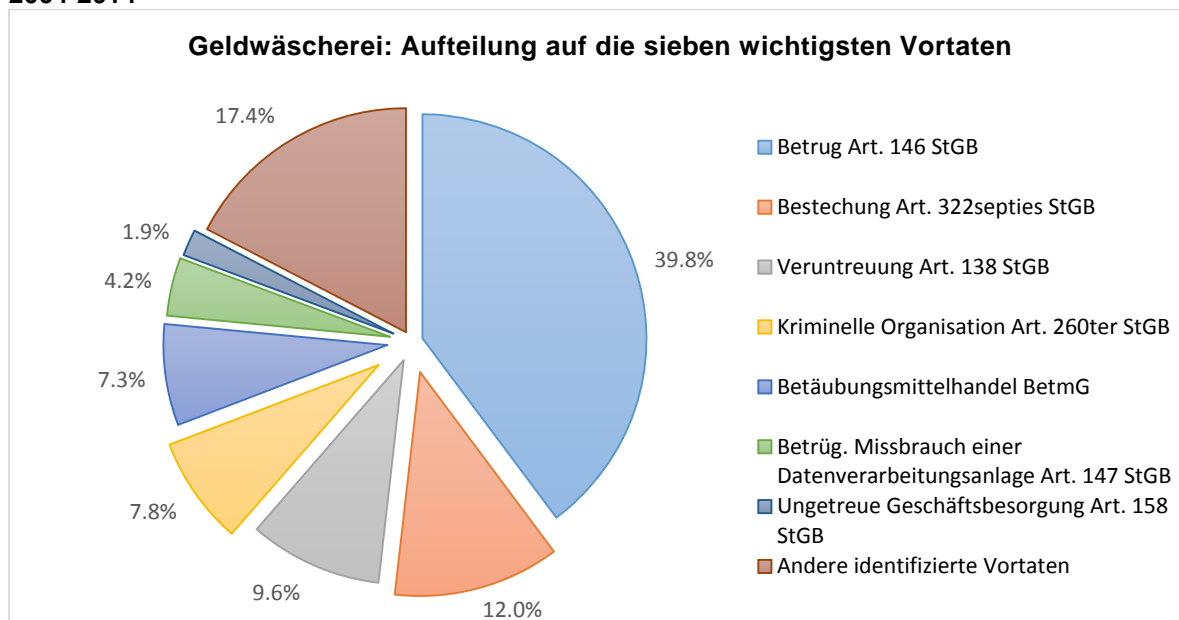
Anders als in den Meldesystemen anderer Länder beruht in der Schweiz eine Verdachtsmeldung durch die Finanzintermediäre an die MROS auf einer Voranalyse, unabhängig des Risikos, ob die fragliche Geschäftsbeziehung einem Geldwäschereiziel dient. Folglich speist sich die Datenbank der Verdachtsmeldungen der MROS nicht aus einem automatischen Verdachtidentifizierungsverfahren, sondern in erster Linie aus dem Verdacht, den der Finanzintermediär aufgrund seiner eigenen Analyse schöpft. Die Datenbank der MROS gilt in dieser Hinsicht als die repräsentativste in der Schweiz verfügbare quantitative Annäherung an die reale Gefährdung im Finanzsektor. Die identifizierte Gefährdung ist

jedoch insofern zu korrigieren, als dass sie ausserhalb des Geltungsbereichs der Finanzintermediation nach GwG erfolgte Handlungen unberücksichtigt lässt, und dadurch schwieriger aufzudecken ist.

Identifizierung der wichtigsten Gefährdungen

Die Analyse der Verdachtsmeldungen an die MROS zwischen 2004 und 2014 zeigt die folgende Aufteilung der identifizierten mutmasslichen Vortaten (Abbildung 12):

Abbildung 12: Identifizierung und Ausmass der sieben wichtigsten mutmasslichen Vortaten 2004-2014



Die Analyse der realen Gefährdung zeigt einen unterschiedlichen Internationalisierungsgrad je nach mutmasslichen Vortaten (Tabelle 2). Der Internationalisierungsgrad zeigt je nach Vortat eine gewichtige Verwundbarkeit in Bezug zur Aufdeckung und vor allem zur effektiven Ahndung der damit verbundenen Geldwäschereihandlung sowie des Einzugs der Vermögenswerte auf. Die transnationale Dimension ist besonders bei Geldwäscherei infolge von Veruntreuung und ungetreuer Geschäftsbesorgung tendenziell ausgeprägter. Bei Geldwäscherei in Verbindung mit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation ist diese Verwundbarkeit sogar noch grösser; am grössten ist sie bei Geldwäscherei aufgrund von Bestechungshandlungen. Vermögensdelikte als Vortaten werden im Übrigen zunehmend im Internet begangen.

Tabelle 2: Domizil der Hauptbeteiligten, aufgeschlüsselt nach wichtigsten mutmasslichen Vortaten

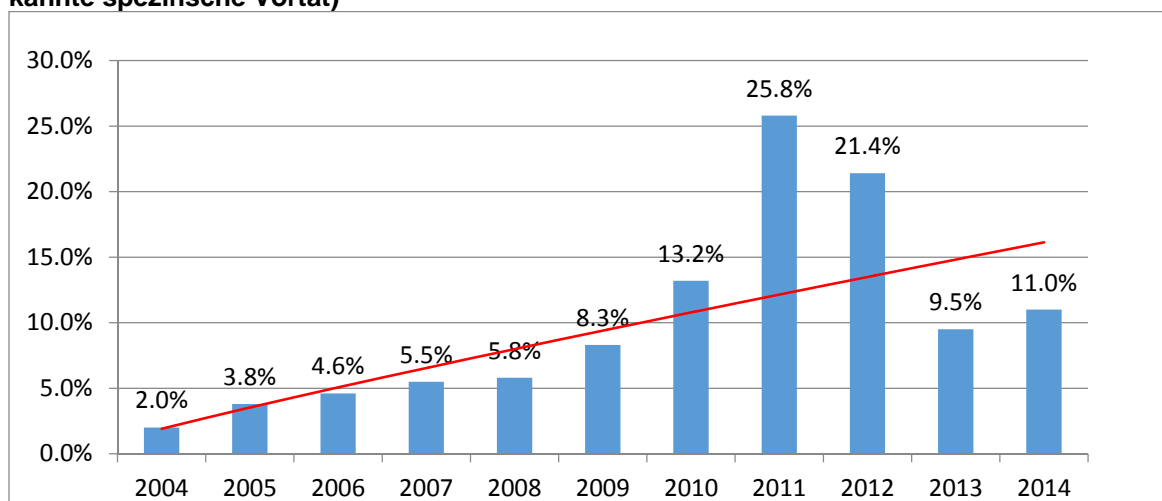
	Domizil des Hauptbeteiligten	
	in der Schweiz	im Ausland
alle Vortaten	44.0%	56.0%
Betrug (Art. 146 StGB)	42.6%	57.4%
Veruntreuung (Art. 138 StGB)	37.9%	62.1%
Ungetreue Geschäftsbesorgung (Art. 158 StGB)	28.2%	71.8%
Kriminelle Organisation (Art. 260ter StGB)	20.9%	79.1%
Bestechung (Art. 322septies StGB)	9.1%	90.9%

Geldwäschereihandlungen für Dritte (*third party money laundering*)

Aus der Analyse der Verdachtsmeldungen zwischen 2004 und 2014 geht zudem hervor, dass in rund 10 % der Fälle die mutmassliche Straftat die Geldwäscherei selbst betrifft, ohne dass eine spezifischere Vortat identifiziert werden konnte. Die relative Zunahme der einfachen Straftat Geldwäscherei verglichen mit allen mutmasslichen Vortaten deutet darauf hin, dass immer mehr Geldwäschereihandlungen in der Schweiz die letzte, sogenannte Integrationsphase des Prozesses betreffen (Phase III). In der letzten Phase fällt es meistens schwer, einen Anfangsverdacht zu erhärten und die inkriminierten Vermögenswerte mit einem bestimmten Verbrechen in Verbindung zu bringen. Merkmale dieser Phase sind häufig hohe Komplexität, die Verwendung unterschiedlicher juristischer Strukturen und die Beteiligung mehrerer wirtschaftlicher Akteure, die die abgewickelten Transaktionen und Geschäfte plausibel erscheinen lassen. Der Anstieg der mutmasslichen Straftat Geldwäscherei zeigt womöglich auch, dass

die Geldwäscherei auf internationaler Ebene zunehmend in der Hand von Intermediären und einschlägig spezialisierten Verbrechernetzen ist (*third party money laundering*) (Abbildung 13).

Abbildung 13: Entwicklung der mutmasslichen Straftat Geldwäscherei 2004-2014 (ohne bekannte spezifische Vortat)



Zu den potenziell unterschätzten Gefährdungen gehören einerseits Vortaten zur Geldwäscherei (für diese spielt die Finanzintermediation nach GwG eine weniger wichtige Rolle) und andererseits die neu eingeführten Vortaten, die noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet haben.

«Strassenkriminalität»

Die Vortaten, für die Kriminelle andere Wirtschaftskreisläufe als die im GwG definierte Finanzintermediation benutzen, betreffen generell Geld und Vermögenswerte aus der «Strassenkriminalität» in der Schweiz; es geht dabei insbesondere um den Betäubungsmittelhandel⁷² unter Verletzung des Betäubungsmittelgesetzes, vom 3. Oktober 1951 (BetmG)⁷³, Diebstahl (Art. 139 StGB) und Menschenhandel (Art. 182 StGB). Die aus der «Strassenkriminalität» herrührenden Vermögenswerte, darunter die Gewinne aus dem Betäubungsmittelhandel, werden – sofern sie nicht direkt ausgegeben werden – häufig in der lokalen Wirtschaft gewaschen. Dass die lokale Wirtschaft in der Schweiz genutzt wird, um aus dieser Kriminalitätsform hervorgegangene Vermögenswerte zu waschen, stellt eine besondere Verwundbarkeit dar, da nur wenige Fälle über die Finanzintermediation aufgedeckt werden. Nur die *Money-Transmitters* leiten regelmässig Verdachtsmeldungen wegen Geldwäscherei im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelhandel auf lokaler Ebene weiter.

Neue Vortaten im Börsenbereich

Zu den neu eingeführten Vortaten gehören die Warenfälschung (Art. 155 StGB), die Produktpiraterie (Art. 67 Urheberrechtsgesetz vom 9. Oktober 1992, URG⁷⁴), Insiderdelikte und Kursmanipulation (Art. 40 Abs. 2 und 40a Abs. 2 BEHG). Die beiden letztgenannten Straftaten gelten seit dem 1. Mai 2013 als Vortaten zur Geldwäscherei. Folglich kann das Ausmass der mit diesen Vortaten verbundenen Geldwäscherei noch nicht beurteilt werden. Dagegen ist anhand der wenigen Fallmeldungen an die MROS festzustellen, dass die mit den neu eingeführten Straftaten verbundene Geldwäscherei oft weitreichende internationale Verflechtungen aufweist; dies legt nahe, dass der schweizerische Finanzsektor meistens nicht der Ort der eigentlichen Vortat, sondern der Ort der Geldwäscherei ist. Die gemeldeten Fälle lassen zudem auf eine besondere Verwundbarkeit bei den ausserbörslich gehandelten Finanzinstrumenten schliessen.

Vortaten im Steuerbereich: bestehende Straftaten bei der indirekten Steuer und schwere Steuerstraftaten als neue Vortaten (direkte Steuern)

Art. 14 Abs. 4 VStrR bezeichnet die Verübung von Leistungs- oder Abgabebetrag als Mitglied einer Bande (Zollschmuggel) als Vortat des qualifizierten Abgabebetrugs. Die EZV hat seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung im Jahr 2009 noch kein Strafverfahren durchgeführt. Allerdings wurden 50 bis 60 internationale Rechtshilfesuche zu Sachverhalten eingereicht, die womöglich den Tatbestand der Vortat nach Art. 14 Abs. 4 VStrR erfüllen; es handelt sich insbesondere um Mehrwertsteuerbetrug bei

⁷² Vgl. Spezialbericht «Geldwäschereurteile in der Schweiz», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2014.

⁷³ SR 812.121

⁷⁴ SR 231.1

Karussellgeschäften⁷⁵. Diese ausländischen Rechtshilfeersuchen wurden jeweils vom BJ an die EZV delegiert und unter Anwendung von Art. 14 Abs. 4 VStrR vollzogen. Diese rechtliche Würdigung wurde aber bisher noch nie vom Bundesstrafgericht oder vom Bundesgericht überprüft, da in allen Fällen Rechtshilfe gleichzeitig auch wegen einfacher Steuerhinterziehung gestützt auf das Betrugsbekämpfungsabkommen (BBA)⁷⁶ oder das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)⁷⁷ zulässig war.

Die MROS hat in der Berichtsperiode etwa 40 Verdachtsmeldungen zu in mehreren europäischen Ländern begangenen MWST-Betrugsfällen dieser Art erhalten. Laut Rechtsprechung sind diese dem Betrug nach Art. 146 StGB gleichzustellen.

In Anlehnung an die internationalen Normen der GAFI wurden die schweren Steuerstraftaten 2012 als Vortaten zur Geldwäscherei eingeführt. Das entsprechende Vollzugsgesetz (Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière) führte die schwere Straftat bei den direkten Steuern ein (Art. 305^{bis} Ziff. 1 und 1^{bis} StGB) und erweitert Art. 14 Abs. 4 VStrR über den Zollschmuggel hinaus, um neben den Zollabgaben und der MWST bei Einfuhr andere indirekte Steuern des Bundes zu erfassen. Die diesbezüglichen Bestimmungen treten am 1. Januar 2016 in Kraft. Folglich liegen namentlich für die direkten Steuern noch keine Daten für die Bewertung der realen Gefährdung der Geldwäscherei infolge schwerer Steuerstraftaten vor.

6.2.3 Analyse der wichtigsten Gefährdungen

Vortaten gegen das Vermögen

2014 bildete der Betrug in absoluten Zahlen in der Schweiz immer noch die häufigste Vortat zur Geldwäscherei. Im Verhältnis zu den anderen Vortaten gehen die gemeldeten Betrugsfälle seit 2010 tendenziell zurück. Der sinkende Trend erklärt sich in Wirklichkeit jedoch dadurch, dass Betrug heute zunehmend im Internet begangen wird (Abb. 14). Das Phänomen des Internet-Betrugs nimmt auf internationaler Ebene stetig zu⁷⁸. Die neue Form der Internet-Kriminalität weist besonders hinsichtlich des *Modus Operandi* spezifische Merkmale auf und unterscheidet sich grundlegend von den klassischen Straftaten gegen das Vermögen. Die Internetkriminalität ist häufig transnational und regelmässig technisch hoch komplex. Diese Tendenz ist auch in der Schweiz feststellbar.

Die dem fedpol angegliederte KOBİK erstellte deshalb in Zusammenarbeit mit den Partnerstellen Strukturtabellen mit einer Beschreibung der spezifischen Merkmale der verschiedenen Cyberkriminalitäts-Phänomene, die zu Geldwäscherei führen können. Das Phänomen des «Cyber-Betrugs»⁷⁹ zeigt sich vor allem in den folgenden Formen: gefälschte internationale Überweisungsaufträge⁸⁰, betrügerische

⁷⁵ Beim MWST-Karussell handelt es sich um i.d.R. grenzüberschreitende Warengeschäfte, bei denen ein Unternehmen die Vorsteuer abzieht, ohne die MWST abzuführen. Die Scheinunternehmen lösen sich dann auf, ohne die verbuchte MWST an das Finanzamt abzuführen; die Käufer verkaufen die Waren weiter und profitieren vom Abzug der Vorsteuer. Wenn das Betrugsschema sich mehrmals mit den gleichen Waren wiederholt, spricht man von einem «Karussell».

⁷⁶ Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen vom 26. Oktober 2004; SR 0.351.926.81

⁷⁷ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004; SR 0.362.31

⁷⁸ FATF, Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment 2010.

⁷⁹ Betrugsdelikte im Internet. Allein im Jahr 2013 erhielt die KOBİK 2257 Meldungen zu Betrugsfällen im Internet. Dies entspricht 40 % der Meldungen zu Vermögensdelikten im Internet. Vgl. Jahresbericht der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK), 2013, S. 12.

⁸⁰ Der Täter gibt sich als Vorgesetzter oder Kunde aus und veranlasst den Angestellten eines Unternehmens, eine Auslandsüberweisung durchzuführen.

Online-Shops⁸¹, gefälschte Immobilienanzeigen⁸², fiktive Transportgesellschaften⁸³, gefälschte Hilfesuche⁸⁴, gefälschte Zahlungsbestätigungen⁸⁵, Vorschussbetrug⁸⁶, gefälschte Anrufe von «Microsoft»⁸⁷, «Romance Scams»⁸⁸ und *Phishing*⁸⁹. *Hacking*⁹⁰, *Cybersquatting*⁹¹; der Einsatz von *Malware*⁹² können ebenfalls zu Geldwäscherei führen, sofern dieses Vorgehen zur Begehung von Betrug oder anderen Verbrechen dient. Neben dem Internetbetrug können weitere Vermögensdelikte Vortaten zur Geldwäscherei sein: Zu nennen sind diesbezüglich mithilfe von *Malware* begangene Erpressungshandlungen (Art. 156 StGB), sogenannte DoS- bzw. DDoS-Attacken⁹³ oder *Sextortions*⁹⁴.

Vor dem Hintergrund der neuen Kriminalitätsformen zeigt auch die Statistik der MROS bei den Vortaten zur Geldwäscherei eine steigende Tendenz von Internetbetrug mittels betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage im Sinne von Art. 147 StGB. Die mit dieser Straftat verbundene Geldwäscherei betrifft in erster Linie Betrug mit betrügerischem Internet-Verkauf von Waren und Dienstleistungen sowie *Phishing*. Die sichtbare Abnahme der klassischen Betrugsformen als Vortaten geht mit der ständigen Zunahme der Verdachtsmeldungen wegen der spezifischen Straftat des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage einher. Vor diesem Hintergrund ist heute allein aufgrund der Analyse der Anzahl Verdachtsmeldungen davon auszugehen, dass das Phänomen noch nicht seinen vollen Umfang erreicht hat. Wegen der bei Betrug und anderen Straftaten gegen das Vermögen im Internet eingesetzten Technologie lassen sich die mutmasslichen Täter immer schwieriger identifizieren, zumal sie sich überdies meistens im Ausland befinden. Die Anzeigequote für Internet-Betrug bleibt zudem mit 11,9 % in der Schweiz sehr niedrig⁹⁵. Wegen des Internet-Betrugs ist somit davon auszugehen, dass die Vortaten zur Geldwäscherei, die betrügerische Straftaten gegen das Vermögen betreffen, in Wirklichkeit stabil geblieben oder sogar gestiegen sind.

⁸¹ Der Online-Shop liefert nicht die bestellte Ware bzw. minderwertige Fälschungen.

⁸² Gefälschte Immobilienanzeigen verleiten das Opfer, im Voraus eine Anzahlung für eine Wohnung zu leisten.

⁸³ Fiktive Transportgesellschaften werden als „Trusted Third-Party“ für den Versand von Waren genutzt.

⁸⁴ Der Täter schickt Finanzhilfesuche an die E-Mail-Kontakte des Opfers.

⁸⁵ Der Täter übermittelt dem Verkäufer (Opfer) falsche Zahlungsbestätigungen; dazu imitiert er die E-Mail-Adresse von Unternehmen oder erfindet E-Mail-Adressen von fiktiven Unternehmen.

⁸⁶ Die Täter suchen i.d.R. über den Versand von Spam Partner, die bereit sind, Gebühren für die Freigabe eines grossen Geldbetrags zu zahlen

⁸⁷ Der Täter gibt sich am Telefon als Angestellter von Microsoft aus und führt am Computer schädliche Manipulationen aus.

⁸⁸ Vorgetäuschte Liebesbeziehung mit anschliessender Geldforderung.

⁸⁹ Methode zur Erlangung von Personendaten (besonders Bankdaten). Im Jahr 2013 erhielt das KOBİK 2208 Meldungen zu *Phishing*-Versuchen; dies entspricht 39 % der Meldungen wegen Vermögensdelikten im Internet. Vgl. Jahresbericht der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBİK), 2013, S. 12.

⁹⁰ Unbefugter Zugriff auf ein fremdes Computersystem.

⁹¹ Registrierung von Domain-Namen, auf die der Inhaber keinen Anspruch hat oder die mit Namen von Unternehmen, Behörden, Marken oder Privatpersonen verwechselt werden können.

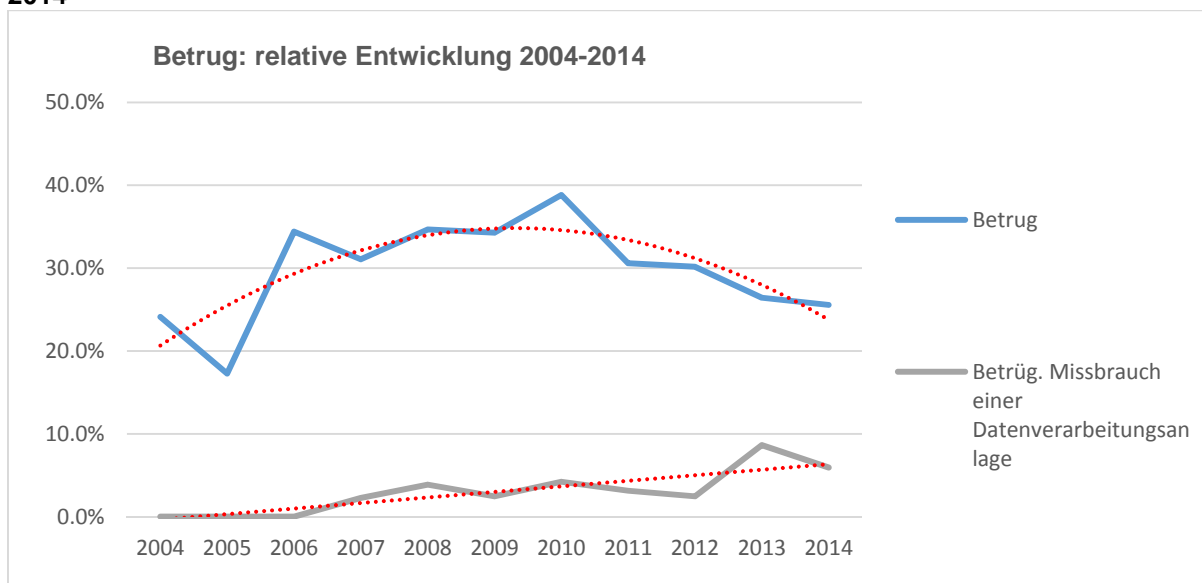
⁹² Computerprogramm, das schädliche Funktionen ausführt.

⁹³ Gezielte Angriffe gegen einen Computer, einen Server oder ein Netz, um sie lahmzulegen.

⁹⁴ Erpressung anhand von Aufzeichnungen, die sexuelle Handlungen des Opfers zeigen.

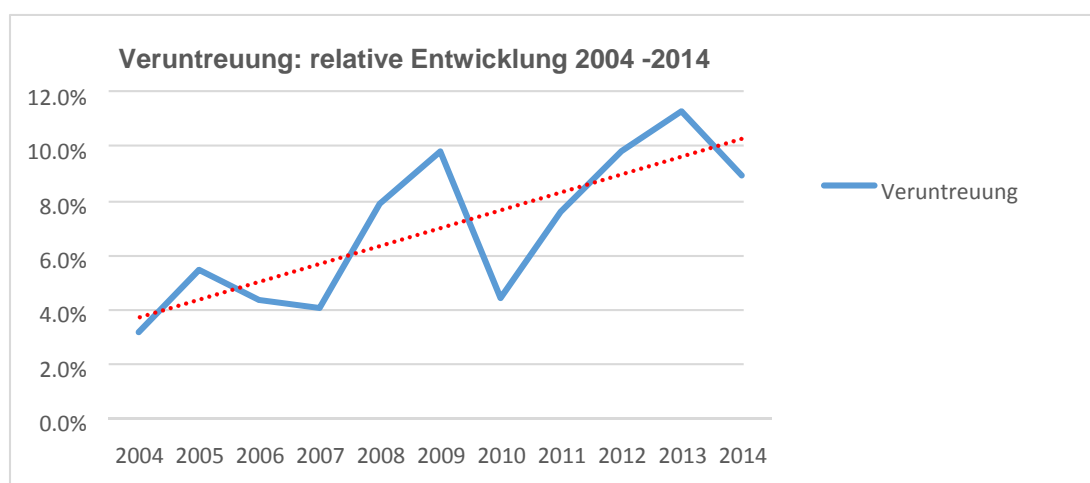
⁹⁵ Killias et al. 2011.

Abbildung 14: Entwicklung der Betrugsfälle und des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage verglichen mit den anderen mutmasslichen Straftaten in Prozenten 2004-2014



Die Vortat der Veruntreuung zeigt gemessen an allen mutmasslichen Vortaten eine deutlich steigende Tendenz von 4 bis 10 % (Abb. 15). Diese Vortat zur Geldwäscherei ist wie jene der ungetreuen Geschäftsbesorgung stärker internationalisiert. Häufig handelt es sich um Fälle von Unterschlagung von für verschiedene Finanzanlagen bestimmten Mitteln.

Abbildung 15: Entwicklung der Veruntreuungsfälle verglichen mit den andern mutmasslichen Vortaten in Prozenten 2004-2014



Die Verwundbarkeit gegenüber Gefährdungen durch Vortaten wie Betrug liegt hauptsächlich darin, dass sie wegen der Verwendung neuer Technologien schwer aufgedeckt und geahndet werden können und auch zunehmend transnational sind und so mehrere ausländische Gerichtsbarkeiten involvieren.

Die Analyse der Verdachtsmeldungen zeigt für Bestechungshandlungen fremder Amtsträger nach Art. 322^{septies} StGB als Vortaten eine starke und für die Unterstützung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB) als Vortaten eine leichte Zunahme. Das Hauptmerkmal dieser Vortaten besteht darin, dass die primären Handlungen – d.h. die eigentliche Bestechung oder die von einer kriminellen Organisation begangenen Verbrechen – sowie ein Teil der sekundären Handlungen wie Geldwäscherei durch Intermediäre im Ausland stattfinden.

Bestechung ausländischer Amtsträger (Art. 322^{septies} StGB)

Im internationalen Vergleich weist die Schweiz einen ausgesprochen niedrigen Korruptionsindex auf, was auf eine geringe Verwundbarkeit gegenüber möglichen Gefährdungen im Zusammenhang mit Geldwäscherei hinweist.

Tabelle 3: Korruptionsindex in der Schweiz 2013-2014

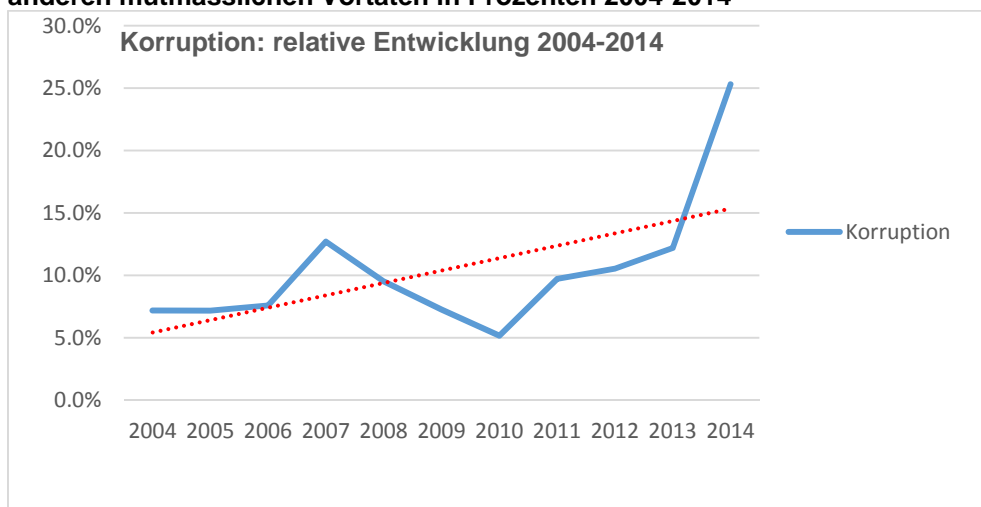
	Transparency International Corruption Perception Index (TI CPI)
2013	85/100
2014	86/100

Quelle: Transparency International 2015

Verdachtsmomente wegen Geldwäscherei in Verbindung mit der aktiven oder passiven Bestechung schweizerischer Amtsträger nach Art. 322^{ter} und 322^{quater} StGB sind dementsprechend selten. Dies deutet auf eine geringe reelle Gefährdung für Geldwäscherei aufgrund von Bestechungshandlungen in der Schweiz hin, was durch den Korruptionswahrnehmungsindex für die Schweiz bestätigt wird (Tab. 3). Die potenzielle Gefährdung durch Korruptionshandlungen in der Schweiz, vor allem in Bezug auf die zahlreichen hier ansässigen multinationalen Unternehmen und internationalen Sportverbände, wird jedoch womöglich unterschätzt. Korruption zwischen privatwirtschaftlichen Akteuren ist keine Vortat zur Geldwäscherei und in der Schweiz kein Officialdelikt⁹⁶.

Gemäss dem Phasen-Modell der Geldwäscherei betrifft die Gefährdung für den schweizerischen Finanzsektor vor allem das Layering und die Integration (Phasen II und III): Danach kann der Bestochene über die aus der Korruption herrührenden Vermögenswerte frei verfügen, d.h. sie gebrauchen oder wieder investieren. Gleichzeitig zeigt die Analyse der Staatsbürgerschaft der wirtschaftlich Berechtigten parallele Finanzflüsse auf, in die einerseits die aktiv Bestechenden – häufig Staatsbürger eines OECD-Landes – und andererseits die passiv Bestechenden – häufig mit Domizil in Ländern mit hohem Korruptionsindex – involviert sind. Zu den aus Korruptionshandlungen im Ausland herrührenden Vermögenswerten, die sich möglicherweise in der Schweiz befinden, gehören auch die durch aktive Bestechung unrechtmässig erlangte Vorteile. Die von den Verdachtsmeldungen zu Korruptionshandlungen betroffenen Finanzintermediäre befinden sich praktisch ausschliesslich in den grossen Finanzzentren der Schweiz, d.h. in den Kantonen Genf, Zürich und Tessin.

Abbildung 16: Entwicklung der im Ausland verübten Korruptionshandlungen verglichen mit den anderen mutmasslichen Vortaten in Prozenten 2004-2014



Die im Ausland begangenen Korruptionshandlungen, die zu Geldwäscherei in der Schweiz führen, weisen einen steigenden Trend auf (relative Zunahme von 5 auf 25 % seit 2004) (Abb. 16): Dieser entspricht den intensiveren und internationaleren illegalen globalen Finanzströmen, darunter jenen aus Korruptionshandlungen⁹⁷. Für die Schweiz wird die generell steigende Tendenz zwar Jahr um Jahr bestätigt⁹⁸, doch gemäss der längerfristigen Analyse ist die Gefährdung durch diese Vortat sehr volatil: Sie reagiert besonders sensibel auf politische Ereignisse und Veränderungen in den betroffenen ausländischen Gerichtsbarkeiten. Die Gefährdung in Bezug auf Veruntreuung und ungetreue Geschäftsbesorgung überschneidet sich wahrscheinlich zum Teil mit den kleptokratischen Praktiken, die der Korruption anzurechnen ist und an denen häufig dieselben Kreise beteiligt sind. Die Zunahme erklärt sich teilweise auch

⁹⁶ Art. 1 und 2 UWG (vgl. jedoch die unter 5.2.2.2 erwähnte bundesrätliche Vorlage, wonach Privatkorruption ein Officialdelikt bilden soll).

⁹⁷ Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010» 2012. Von den sogenannten illegalen Finanzströmen betreffen jedoch nur etwa 3 % direkt Korruptionshandlungen.

⁹⁸ Jahresbericht des Bundesamts für Polizei (fedpol), 2013, S. 4.

dadurch, dass die Finanzintermediäre im Zusammenhang mit Korruptionsaffären im Ausland über Medien und Datenbanken vermehrt Zugang zu Namen und Informationen haben.

Zugehörigkeit zu und Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB)

Organisierte Kriminalität tritt in der Schweiz in unterschiedlichen Formen betreffend Struktur und Deliktsfelder auf. Die Spannweite reicht von serienmässig verübten Einbrüchen über den Handel mit Drogen und Menschen bis zur Geldwäscherei⁹⁹. Einerseits wird durch basiskriminelle Aktivitäten die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger unmittelbar beeinträchtigt. Andererseits stellt die organisierte Kriminalität aber auch eine latente Gefährdung für die legale Wirtschaft und politischen Institutionen dar. Juristisch werden in der Schweiz die hier genannten Formen organisierter Kriminalität je nach Organisationsgrad und Organisationsart unterschiedlich bewertet. Die hier untersuchte Vortat betrifft ausschliesslich die schwerste Form organisierter Kriminalität, die rechtlich den Straftatbestand der Unterstützung und Beteiligung an einer kriminellen Organisation im Sinne von Art. 260^{ter} StGB erfüllt und die grossmehrheitlich in die Kompetenz der Bundesanwaltschaft fällt (Abb. 17). Gemäss Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts werden gewisse terroristische Organisationen und kleptokratische Regimes rechtlich ebenfalls als kriminelle Organisation betrachtet¹⁰⁰.

Abbildung 17: Juristische Differenzierung zwischen dem Tatbestand von Artikel 260^{ter} und kriminellen Aktivitäten durch organisierte Banden



Quelle: fedpol

Ein Grossteil der Aktivitäten krimineller Organisationen in der Schweiz betrifft den Betäubungsmittelhandel. Die entsprechenden Führungsstrukturen befinden sich oft im europäischen Ausland¹⁰¹. Internationalisierte Verbrecherorganisationen diversifizieren ihre kriminellen Aktivitäten immer mehr. So verwenden sie z.B. die Schweiz als Stützpunkt, um die im Ausland erzielten Gewinne aus dem organisierten Verbrechen vor allem in Handels- und Dienstleistungsfirmen im Finanz- und Immobiliensektor und in der Gastronomie zu waschen¹⁰². Geografisch gesehen erscheint die Gefährdung durch in den näher gelegenen europäischen Ländern tätige kriminelle Organisationen grösser – ein Hinweis darauf, dass diese gegenüber anderen kriminellen Organisationen in der Schweiz stärker territorial verankert sind. Dagegen werden Geldwäschereihandlungen durch kriminelle Organisationen ausserhalb des europäischen Raums seltener aufgedeckt und möglicherweise unterschätzt.

Gemäss der Analyse der Verdachtsmeldungen wegen möglicher Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation nehmen die damit verbundenen Geldwäschereihandlungen leicht zu (Abb. 18). Sie betreffen vermehrt die grossen Finanzzentren der Schweiz, d.h. die Kantone Zürich, Genf und Tessin sowie etwas weniger Bern und St. Gallen.

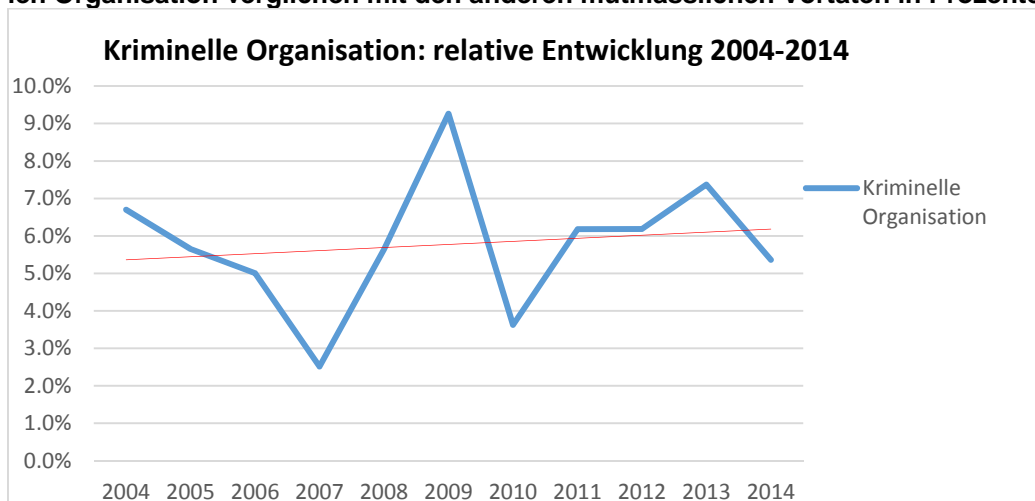
⁹⁹ Jahresbericht des Bundesamts für Polizei (fedpol), 2014.

¹⁰⁰ Das Bundesstrafgericht hat gemäss konstanter Rechtsprechung seit 1999 bislang sieben terroristische Gruppierungen als kriminelle Organisationen gemäss Art. 260^{ter} StGB qualifiziert. (Vgl. Entscheid vom 21.10.2002 (1A.174/2002), Entscheid vom 15.11.2002 (1A.194/2002), BGE 128 II 355 ff. und 125 II 569 ff., Entscheid vom 05.04.2005 (1A.50/2005), BGE 131 II 235 ff. und Entscheid vom 25.10.2012 (1C.470/2012).

¹⁰¹ Vgl. Spezialbericht «Geldwäschereurteile in der Schweiz», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2014.

¹⁰² Jahresbericht des Bundesamts für Polizei (fedpol), 2014.

Abbildung 18: Entwicklung der Verbrechen Unterstützung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation verglichen mit den anderen mutmasslichen Vortaten in Prozenten 2004 – 2014



Zur leichten Zunahme von möglichen Geldwäschereifällen in Zusammenhang mit kriminellen Organisationen dürfte aber auch ein besserer Zugang zu Informationen über Beziehungen von Personen zu kriminellen Organisationen vor allem in den elektronischen Medien beitragen.

6.2.4 Gesamtrisikobewertung

Komplexität

Die Verwundbarkeit des Geldwäschereibekämpfungsd dispositivs in Bezug zur Gefährdung durch eine Vortat steigt mit dem Komplexitätsgrad dieser Vortat. Die Gefährdungen durch die wichtigsten Vortaten sind unterschiedlich komplex und führen deshalb je nach identifizierter Gefährdung zu unterschiedlichen Verwundbarkeiten.

Juristische Konstrukte wie z.B. Domizilgesellschaften, Trusts und Stiftungen verschleiern den wirtschaftlichen Hintergrund der mit einer Geschäftsbeziehung verbundenen Kapitalströme, sodass die Wahrscheinlichkeit sinkt, die echten wirtschaftlich Berechtigten der involvierten Vermögenswerte ausfindig zu machen. Die Involvierung von Domizilgesellschaften kann somit als Gradmesser für den Komplexitätsgrad der identifizierten Gefährdungen durch Geldwäscherei dienen. In Bezug auf diesen Gradmesser zeigt die Vortat Betrug einen ähnlichen Komplexitätsgrad wie alle andern gemessenen Gefährdungen. Bei Korruptionshandlungen sind dagegen deutlich öfter Domizilgesellschaften involviert und weisen somit einen deutlich höheren Komplexitätsgrad auf. Desgleichen zeigt die Analyse einen höheren Komplexitätsgrad für Geldwäscherei im Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Tabelle 4).

Tabelle 4: Komplexitätsgrad: Involvierung von Domizilgesellschaften 2004-2014

	Beteiligung von Domizilgesellschaften
Alle Vortaten	17.1%
Betrug	16.5%
Bestechung	38.1%
Kriminelle Organisation	22.6%

Die Analyse der Vortaten nach Anzahl involvierter Akteure lässt für Vortaten von Korruptionshandlungen im Ausland ebenfalls eine höhere Komplexität ersehen: In 51,5 % der Korruptionsfälle im Ausland sind mehr als drei hauptsächliche Akteure beteiligt, während dies für Geldwäscherei in Verbindung mit Betrug auf 43,7 % der Fälle zutrifft.

Involvierte Beträge

Der Umfang der involvierten Beträge vermittelt ein zusätzliches Indiz hinsichtlich der Verwundbarkeit für die wichtigsten aufgezeigten Gefährdungen. In Bezug auf die Höhe der involvierten Vermögenswerte ist die Verwundbarkeit bei Korruptionshandlungen als Vortaten ebenfalls deutlich höher. Auch die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation als Vortat lässt eine hohe Verwundbarkeit hinsichtlich der inkriminierten Beträge ersehen (Tabelle 5).

Tabelle 5: Vergleich der Medianwerte (in Tausenden Schweizer Franken) und der Durchschnittswerte (in Millionen Schweizer Franken) für die drei wichtigsten Vortaten 2004-2014

	Medianwert der involvierten Vermögenswerte in Tausenden Schweizer Franken	Durchschnittswert der involvierten Vermögenswerte in Millionen Schweizer Franken
Alle Vortaten	0.970	1.674
Betrug	2.843	1.259
Bestechung	70.681	3.993
Kriminelle Organisation	18.524	1.488

Überdies führen kriminelle Aktivitäten wie Korruptionshandlungen und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation wahrscheinlich zu höherer Verwundbarkeit – nicht nur weil sie komplexer sind und weil höhere Beiträge inkriminiert sind, sondern wegen der potenziellen Folgen dieser beiden Gefährdungen für die Reputation des gesamten Finanzsektors auf institutioneller und systemischer Ebene.

Geografische Aufteilung

Aus der Gefährdungsanalyse nach Land ergibt sich ein deutlicher europäischer Akzent besonders auf den Nachbar- und Mittelmeerländern. Generell ist die Schweiz bei der Gefährdung durch (im Ausland begangene) Bestechungshandlungen und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sowohl gegenüber dem geografischen Raum Europa als auch gegenüber den aussereuropäischen Gerichtsbarkeiten exponiert. Ausserhalb des europäischen Raums stellen einige Länder des euroasiatischen Kontinents, Afrikas und Lateinamerikas eine erhöhte Gefährdung dar. Die internationale Projektion aller illegalen Geldflüsse weist darauf hin, dass die potenzielle Gefährdung – vor allem durch Korruption und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation – aus Südostasien, lateinamerikanischen Ländern und dem afrikanischen Kontinent unterschätzt wird¹⁰³. Derselbe Trend derallgemein steigenden Finanzflüssen aus diesen Regionen lässt sich auch anhand der Statistiken der Schweizerischen Nationalbank feststellen.

Verurteilungen und internationale Rechtshilfe

Zwischen 2003 und 2013 gingen 15 % aller Geldwäschereiverurteilungen in der Schweiz auf eine von der MROS an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitete Verdachtsmeldung zurück. In den Kantonen Zürich, Genf und Tessin sowie auf Bundesebene werden beinahe 50 % der Geldwäschereiverurteilungen durch eine Meldung der MROS ausgelöst. Die Analyse der Geldwäschereiverurteilungen nach Gerichtsbarkeit zeigt, dass die meisten Geldwäschereifälle in der Schweiz von kantonalen Strafverfolgungsbehörden – hauptsächlich Zürich, Genf, Tessin, Waadt, Bern und Basel-Stadt – bearbeitet werden: Auf sie entfallen zwei Drittel der Verurteilungen (Tabelle 6).

Tabelle 6: Anzahl der Geldwäschereiverurteilungen gemäss Art. 305^{bis} StGB nach zuständigen Strafverfolgungsbehörden 2009-2013

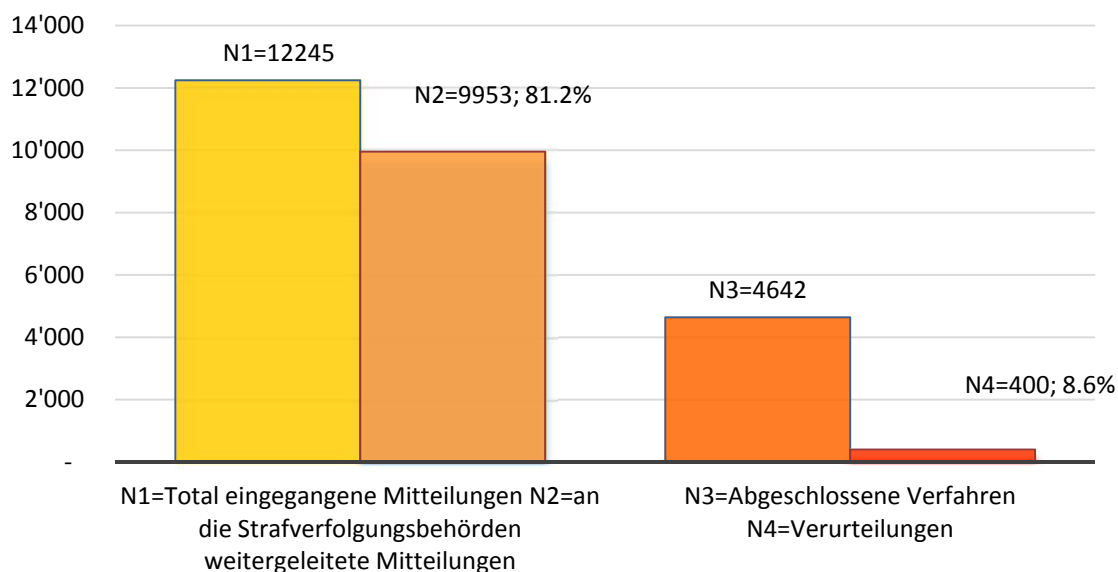
	Anzahl Verurteilungen	Prozentsatz
Bundesanwaltschaft (BA)	36	3.4%
Strafbehörden von ZH, BE, BS, GE, VD, TI	714	66.5%
Andere kantonale Strafbehörden	323	30.1%
Total	1073	100%

Quelle: BFS

Zwischen 2004 und 2014 führten 8,6 % (N₄=400) der abgeschlossenen Strafverfahren (N₃=4642) auf Bundes- und Kantonsebene nach von der MROS weitergeleiteten Verdachtsmeldungen (N₂=9953) zu einer Verurteilung wegen Geldwäscherei (Abb. 19). Die Urteile betreffen vor allem Geldwäscherei infolge von Betrug, Veruntreuung und Verstössen gegen das BetmG. Dagegen wurden in der Schweiz nur wenige Verurteilungen wegen Geldwäscherei in Verbindung mit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation oder infolge von Korruptionshandlungen im Ausland ausgesprochen.

¹⁰³ Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2010», 2012.

Abbildung 19: Anzahl der Geldwäschereiverurteilungen nach einer Verdachtsmeldung 2004-2014

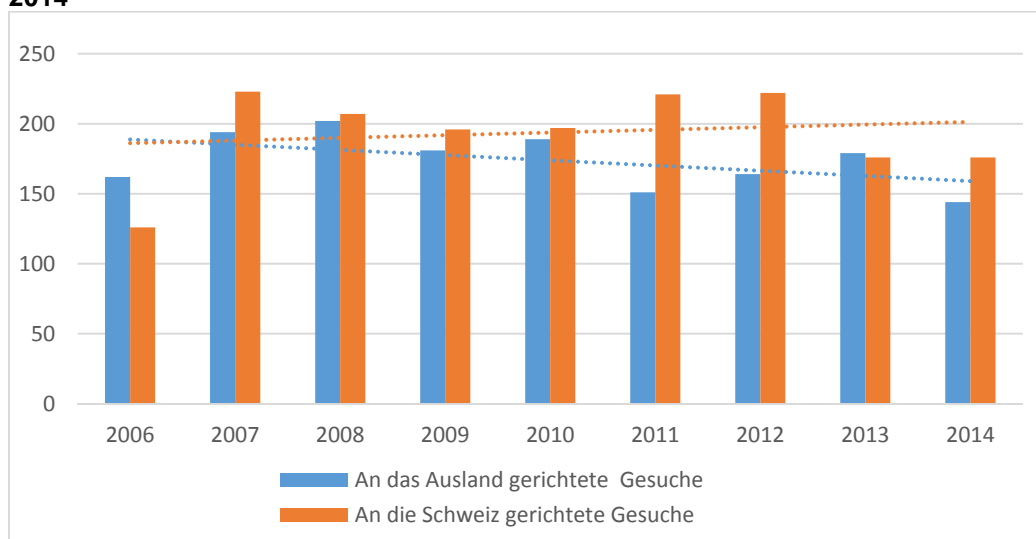


Laut der Bundesanwaltschaft und den Staatsanwaltschaften der Kantone spielt die internationale Rechtshilfe in Geldwäschereiangelegenheiten besonders dann eine Schlüsselrolle, wenn die Beschuldigten nicht in der Schweiz domiziliert sind oder wenn das Vorliegen einer im Ausland begangenen Vortat zur Geldwäscherei festgestellt oder bestätigt werden muss. In diesem Fall wird häufig die Einstellung des Verfahrens angeordnet, vor allem wenn den ans Ausland gerichteten Rechtshilfeersuchen zur Feststellung oder Bestätigung der Vortat im Ausland und der Verbindung mit in der Schweiz abgewickelten Finanztransaktionen nicht stattgegeben oder die Strafverfolgung im Ausland eingestellt wird. Diese komplexen Verfahren mit transnationalen Verflechtungen, die internationale Rechtshilfe erfordern, dauern im Mittel drei bis fünf Jahre.

Die zuständigen Behörden in der Schweiz – in erster Linie das BJ – behandeln pro Jahr durchschnittlich 250 bis 300 internationale Rechtshilfegesuche wegen Geldwäscherei. Seit 2007 werden tendenziell mehr internationale Rechtshilfegesuche wegen Geldwäscherei an die Schweiz gerichtet (Abb. 20). Ein Grossteil der Gesuche stammt aus den Nachbarländern und andern europäischen Ländern. Mehrheitlich sind dies Gesuche um die Erhebung von Beweismitteln, in etwa 20 % der Fälle im Zusammenhang mit bestehenden laufenden Verfahren in der Schweiz.

Pro Jahr werden drei bis fünf Auslieferungsgesuche in beide Richtungen verzeichnet. Zudem werden pro Jahr zwei bis drei Gesuche um Herausgabe von Geldern an die Schweiz gerichtet.

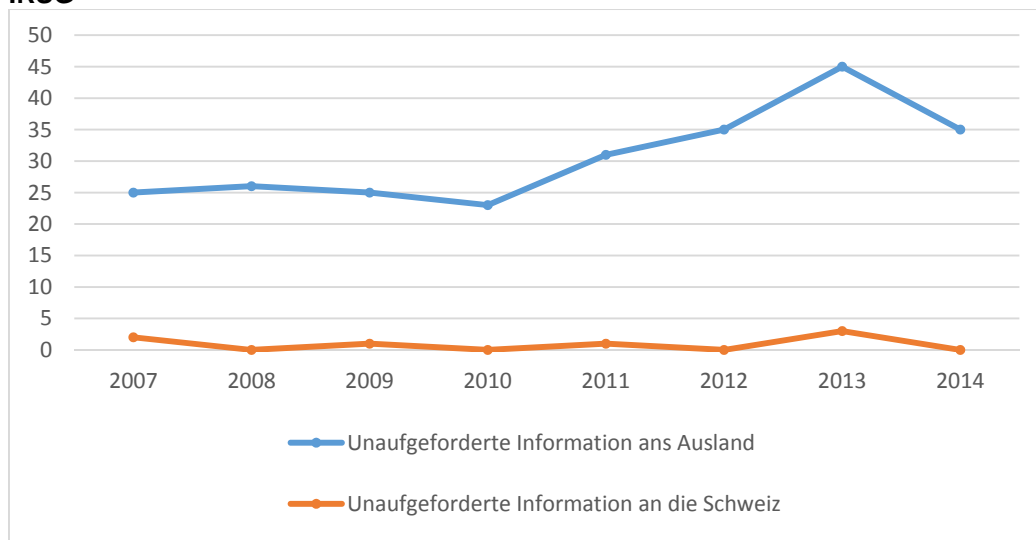
Abbildung 20: Entwicklung der Anzahl bearbeiteter internationaler Rechtshilfegesuche 2006-2014



Quelle: BJ

Laut Artikel 67a IRSG¹⁰⁴ können die Strafverfolgungsbehörden Informationen unaufgefordert an ausländische Strafverfolgungsbehörden übermitteln, um eine hängige Strafuntersuchung im Ausland zu erleichtern oder ein Strafverfahren einzuleiten (Abb. 21). In bestimmten Fällen wird eine Aussetzung des Verfahrens in der Schweiz angeordnet, bis ein offizielles internationales Rechtshilfesuch der ausländischen Strafbehörde sowie eventuelle Ergebnisse des Verfahrens im Ausland vorliegen. Im Rahmen der internationalen Rechtshilfe wurden insgesamt fünf bis zehn Ersuchen um stellvertretende Strafverfolgung an das Ausland gerichtet.

Abbildung 21: Anzahl der unaufgeforderten Übermittlungen von Informationen nach Art. 67a IRSG



Quelle: BJ

Schlussfolgerung

Als wichtigste Gefährdungen für den Finanzsektor in der Schweiz durch Vortaten zur Geldwäscherei gelten Betrug, Veruntreuung, Bestechung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. An fünfter Stelle sind Geldwäschereihandlungen zu nennen, die eher mit der «Strassenkriminalität» verbunden sind – vor allem Verstösse gegen das BetmG – und deren Erlöse oft wieder in die lokale Wirtschaft eingespeist und so gewaschen werden. Betrug macht etwa ein Drittel der realen Gefährdung aus, Bestechung etwa 15 %, die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation etwa ein Zehntel sowie Veruntreuung und ungetreue Geschäftsbesorgung zusammengenommen ebenfalls etwa ein Zehntel. Die Analyse der Vortaten zeigt zudem, dass ein Teil der internationalen Geldwäschereiaktivitäten von spezialisierten Kreisen durchgeführt wird. Das kriminelle Schema der Betrugsdelikte ist stärker lokal oder regional orientiert. Zur Gefährdung im Zusammenhang mit Betrugsdelikten als Vortaten ist gleichzeitig festzustellen, dass die Vortaten des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage vor allem bei *Phishing*, Veruntreuung und ungetreuer Geschäftsbesorgung stärker transnational sind. Die Gefährdungen im Zusammenhang mit Bestechung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sind noch stärker internationalisiert und weisen eine europäische und aussereuropäische Dimension auf. Die Gefährdungen im Zusammenhang mit Bestechung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sind komplexer und weisen grössere Verwundbarkeiten auf, was die Aufdeckung und Ahndung erschwert. Gefährdungen durch Bestechung und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation machen die Schweiz auch anfälliger, weil höhere Beträge und weiterreichende potenzielle Folgen für die Reputation des Finanzsektors in der Schweiz auf institutioneller und systemischer Ebene auf dem Spiel stehen.

¹⁰⁴ SR 351.1

Gefährdungen			Betrug Betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage Veruntreuung Ungetreue Geschäftsbesorgung	
			Bestechung (im Ausland) Kriminelle Organisation	
		Betäubungsmittelhandel «Strassenkriminalität»		
			Verwundbarkeiten	

6.3 Terrorismusfinanzierung

Analyse der potenziellen Gefährdung

Die Schweiz ist zwar weiterhin kein erklärtes prioritäres Ziel dschihadistisch motivierter Terrorgruppen, aber Attentate können jederzeit in der Schweiz oder gegen schweizerische Interessen im Ausland begangen werden.¹⁰⁵ Vor dem aktuellen Hintergrund der verschärften Konkurrenz zwischen dem islamischen Staat und Al-Qaida um die Dominanz der dschihadistischen Bewegung ist es denkbar, dass beide Organisationen sich durch Attentate mit hoher Symbolwirkung zu profilieren versuchen. Als Teil dieses allgemeinen Kontexts könnte auch die Schweiz zum Ziel eines Angriffs bzw. als finanzielle und logistische Unterstützungsbasis für die Planung und Ausführung benutzt werden.

Bei der Terrorismusfinanzierung bestehen hauptsächlich zwei Formen von potenziellen Gefährdungen für die Schweiz: einerseits die Beschaffung von Mitteln und andern Vermögenswerten bei hier ansässigen Personen zur Finanzierung von Terroraktivitäten und andererseits die Nutzung des Finanzsektors, um Vermögenswerte aus unterschiedlichen Quellen im Ausland zusammenzuführen und Empfängern im Ausland für terroristische Zwecke zuzuleiten. Die potenzielle Gefährdung durch die Terrorismusfinanzierung betrifft dabei hauptsächlich die Finanzierung von terroristischen Aktivitäten, die im Ausland begangen werden, jedoch den Finanzsektor der Schweiz als Durchgangsort nutzen. Die generelle Gefährdung betrifft diesbezüglich die Finanzierung von Vorbereitungsmaßnahmen und in einem breiteren Rahmen die logistischen Unterstützungsleistungen für eine Terrororganisation oder ein Terrornetzwerk von der Schweiz aus¹⁰⁶.

Analyse der realen Gefährdung

Die an die MROS übermittelten Verdachtsmeldungen liefern langfristig die robustesten Hinweise auf die reelle Gefährdung in der Schweiz, zumal die mit der Terrorismusfinanzierung verbundenen Finanzströme sich z.T. ausserhalb der Finanzintermediation befinden und sich so quantitativen Messungen entziehen.

Der Verdacht der Terrorismusfinanzierung macht nur einen geringen Anteil aller bearbeiteten Verdachtsmeldungen an die MROS im Rahmen des GwG aus. Zwischen 2004 und 2014 wurden insgesamt

¹⁰⁵ Lagebericht 2014 des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), S. 25.

¹⁰⁶ Jahresbericht des Bundesamts für Polizei (fedpol), 2013, S. 43-44.

141 verdächtige Geschäftsbeziehungen gemeldet: Dies entspricht 1,1 % des gesamten Meldeaufkommens von 12 224 Meldungen im gleichen Zeitraum (Tabelle 7). Die MROS erhält pro Jahr durchschnittlich rund 13 Meldungen wegen Verdachts auf Terrorismusfinanzierung. Zudem gehen bei den zuständigen Behörden jährlich zwei bis drei internationale Rechtshilfeersuchen wegen Terrorismusfinanzierung ein.

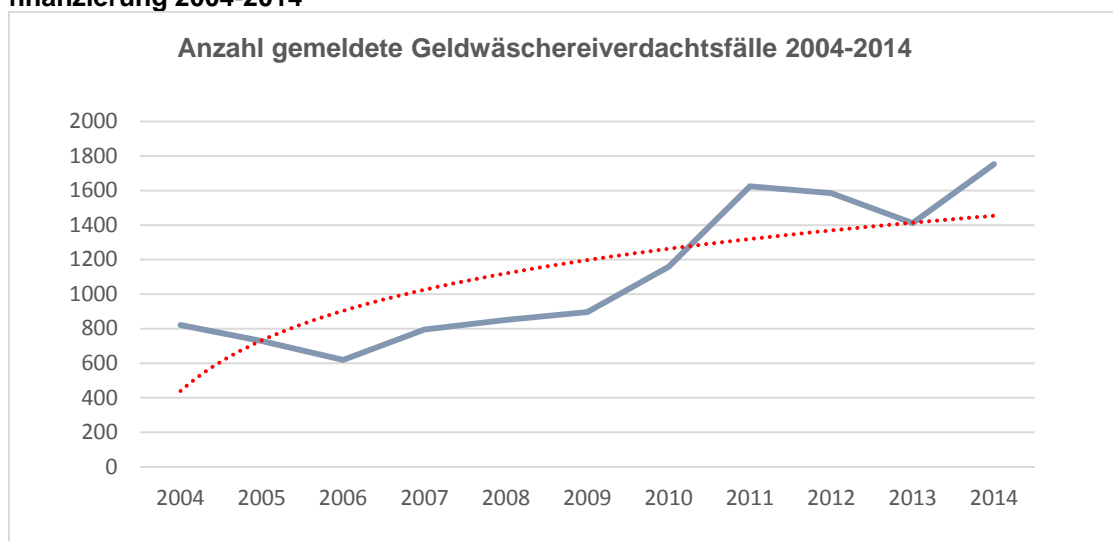
Für die Durchführung von Terrorhandlungen sind normalerweise verhältnismässig geringe Summen nötig. Dementsprechend liegt der Medianwert der gemeldeten Beträge für Fälle von Terrorismusfinanzierung bei 250 Schweizer Franken; für Meldungen wegen Geldwäschereiverdachts liegt er mit 1000 Schweizer Franken wesentlich höher (Tabelle 7).

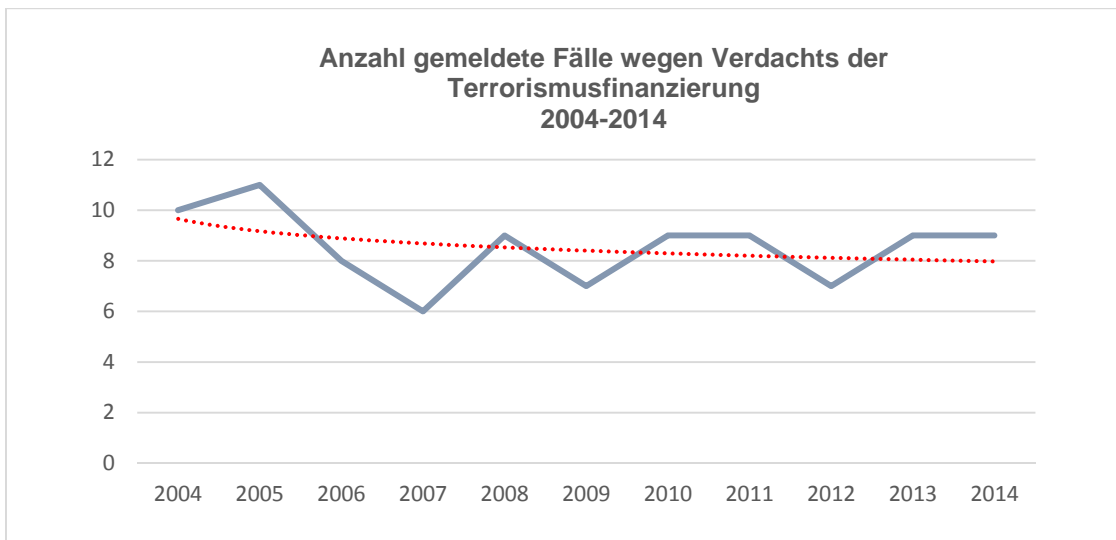
Tabelle 7: Vergleich der Verdachtsmeldungen wegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung 2004-2014

	Terrorismusfinanzierung	Geldwäscherei
Anzahl der Verdachtsmeldungen	141 (1.1%)	12 083 (98.9%)
Medianwert	~250 CHF	~1000 CHF

Im Gegensatz zur Zunahme der Verdachtsmeldungen wegen Geldwäscherei in der Schweiz sind die wenigen Verdachtsfälle von Terrorismusfinanzierung in der gesamten Berichtsperiode wenig zahlreich und stabil geblieben (Abb. 22 und 23). Die grösseren Schwankungen im Jahresvergleich gehen vor allem auf komplexe Fälle zurück, die bisweilen für denselben Fall mehrere Meldungen von Geschäftsbeziehungen durch die Finanzintermediäre auslösen. In den drei ersten Jahren nach den Attentaten vom 11. September 2001 hingegen wiesen Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung einen steigenden Trend auf, bevor sie sich auf dem heutigen Niveau eingependelt haben.

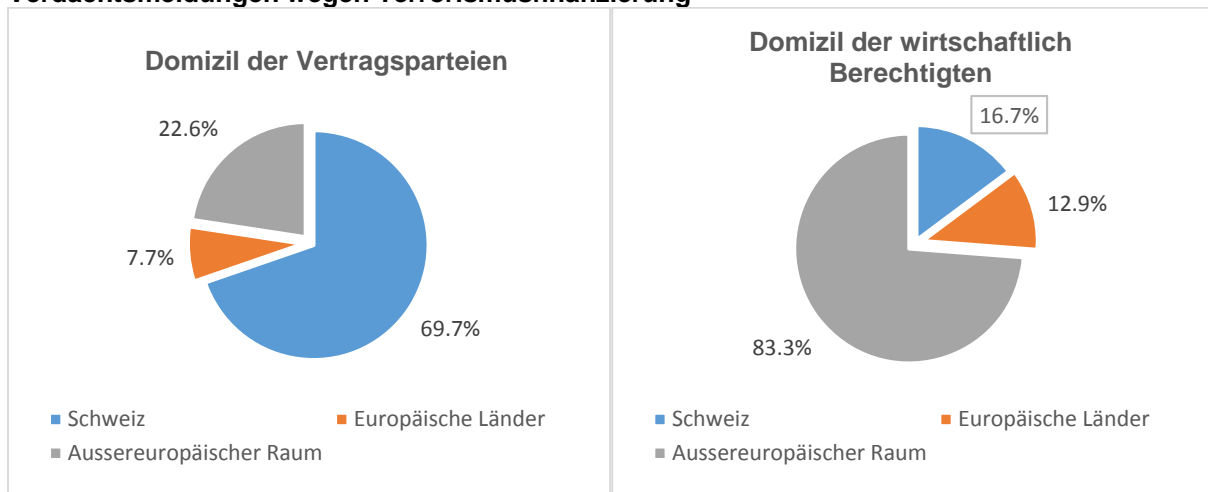
Abbildungen 22 und 23: Vergleich der gemeldeten Fälle wegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung 2004-2014





Die Analyse der Verdachtsmeldungen zwischen 2004 und 2014 zeigt einerseits, dass die Vertragsparteien der Geschäftsbeziehungen in über zwei Drittel der Fälle in der Schweiz domiziliert sind. Dagegen befindet sich das Domizil der wirtschaftlich Berechtigten überwiegend im Ausland, genauer ausserhalb Europas (Abb. 24 und 25).

Abbildungen 24 und 25: Domizil der Vertragsparteien und der wirtschaftlich Berechtigten bei Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung



Nach dem verfügbaren Informationsstand ist der allgemeine internationale Trend, wonach terroristische Organisationen sich über die Beschaffung von gefälschten Identitätsausweisen finanzieren – diese Aktivität hängt namentlich mit dem Menschenhandel zusammen – in der Schweiz nicht nachzuweisen. Allgemein fehlen in der Schweiz Hinweise darauf, dass die zu möglichen Terrorismusfinanzierungszwecken genutzten Mittel eher krimineller als legaler Herkunft sind. Allerdings ist eine Ausnahme zu erwähnen: Bestimmte Exilgemeinschaften treiben obligatorische «Spenden» ein, die mit Erpressungsgeldern vergleichbar sind und die der Finanzierung möglicher terroristischer Handlungen oder Aktivitäten dienen könnten.

6.3.1 Alternative Finanzkreisläufe ausserhalb der Finanzintermediation

Neben der Beschaffung und Übertragung von Geldern und Vermögenswerten via nach GwG geregelte Finanzdienstleistungen kommen in der Schweiz möglicherweise auch alternative Geldüberweisungssysteme wie Hawala-Systeme¹⁰⁷ oder Modalitäten der physischen Geldübergabe für die Finanzierung eventueller terroristischer Handlungen oder Aktivitäten zum Einsatz. Die Vertraulichkeit macht diese Übertragungsarten besonders attraktiv. Sie hinterlassen kaum schriftliche Spuren, sind schwerer aufdeckbar und erschweren damit erheblich die Beweisaufnahme in Gerichtsverfahren. Wahrscheinlich werden deshalb in der Schweiz die alternativen Übertragungssysteme für die Beschaffung und Übertragung von Geld und Vermögenswerten für eine allfällige Terrorismusfinanzierung mindestens ebenso

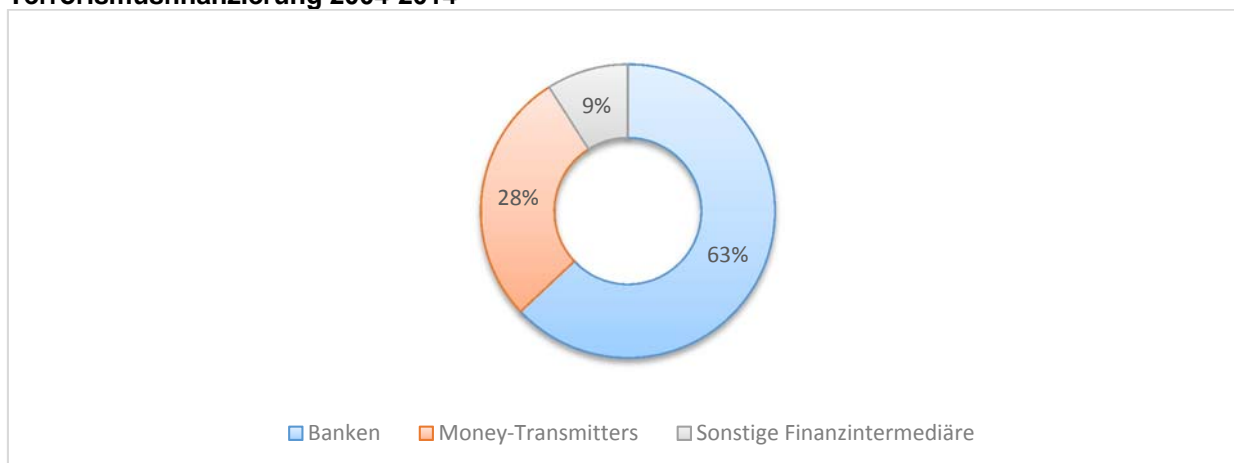
¹⁰⁷ The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, GAFI 2013.

häufig genutzt wie ordentliche Finanzdienstleistungen¹⁰⁸. Nach heutigem Erkenntnisstand der an dieser Analyse Beteiligten lässt sich aber das Ausmass dieser Beschaffungs- und Übertragungsmodi für Geld und Vermögenswerte nicht beziffern.

6.3.2 Art der beanspruchten Finanzintermediäre und Aufdeckungsgründe

Zwischen 2004 und 2014 stammten die der MROS erstatteten Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung überwiegend von Banken und *Money-Transmittern*, die in den grossen Finanzzentren von Zürich und Genf sowie in den Kantonen Bern und Basel-Stadt ihre Niederlassungen haben (Abb.26).

Abbildung 26: Typ der beanspruchten Finanzintermediäre in den Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung 2004-2014



Die gemeldeten Fälle sind wenig oder durchschnittlich komplex: Zwischen 2004 und 2014 waren in 41,9 % der Fälle mehr als drei natürliche oder juristische Personen involviert; Domizilgesellschaften wurden selten genutzt. Die geringe Komplexität findet sich sowohl bei Modalitäten, die der Beschaffung und Übertragung von Geld und Vermögenswerten dienen als auch bei solchen, die als Übermittlungs- und Umverteilungsstelle fungieren, die Terroristengruppierungen zu unterschiedlichen logistischen Zwecken einrichten.

In der Berichtsperiode wurde der Abschluss von Kreditverträgen als Finanzierungsart von möglichen terroristischen Aktivitäten beobachtet. In seltenen Fällen wurde jüngst die Verwendung von Prepaid-Kreditkarten gemeldet. Diese leicht transnational einsetzbare anonyme Zahlungsart ist für die Terrorismusfinanzierung naturgemäss attraktiv. Angesichts der zunehmenden Bedeutung und Diversifizierung der elektronischen Zahlungs- und Geldüberweisungsträger weltweit und in der Schweiz werden solche Zahlungsarten künftig wahrscheinlich vermehrt zur Terrorismusfinanzierung genutzt.

Die Beträge in den gemeldeten Fällen variieren; in etwa drei Viertel der gemeldeten Fälle war ein Betrag von unter 10 000 Schweizer Franken inkriminiert. In wenigen Verdachtsfällen lag der gesamte involvierte Betrag über 1 000 000 Schweizer Franken. Angesichts der allgemein geringen involvierten Beträge ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass die Diskrepanz zwischen dem wirtschaftlichen Kundenprofil und der Transaktion zu einer Aufdeckung führt. Die Untersuchung der Aufdeckungsgründe zeigt denn auch, dass die auf Grund von Informationen Dritter und Zeitungsartikeln gemeldeten Fälle recht zahlreich sind (Abb. 27). Die Finanzintermediäre verwenden verschiedene Quellen, um ihre Sorgfaltspflicht im Bereich der Terrorismusfinanzierung zu erfüllen. Neben öffentlichen Quellen wie z.B. Internet achten die Finanzintermediäre vor allem darauf, Kunden zu identifizieren, die auf einer Sperrliste aufgeführt sind oder die von internationalen und ausländischen Behörden als Terroristen identifiziert wurden¹⁰⁹. Die gleichen Informationen stammen insbesondere aus den *Compliance*-Datenbanken privater Anbieter wie World-Check, die häufig von Finanzintermediären zur Beurteilung der Kundenrisiken genutzt werden. Dabei

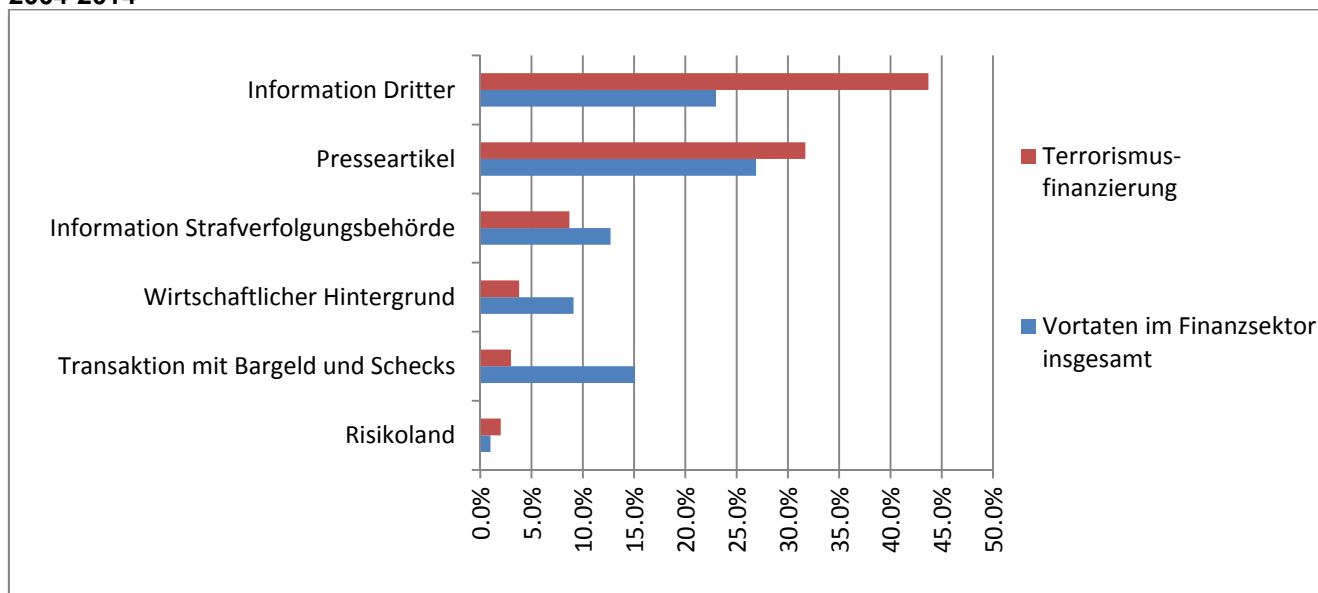
¹⁰⁸ Silvia Martens, *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*, 2013.

¹⁰⁹ Die Finanzintermediäre halten sich systematisch an die Sanktionslisten und insbesondere an diejenigen des SECO (einschliesslich der Verordnung zu Massnahmen des Bundesrats und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Rahmen der Resolution 1267 (1999), jener der Vereinigten Staaten via die verschiedenen Bush-Listen sowie die Listen der EU). Dagegen hängt die Nutzung anderer Datenbanken und Listen, z.B. jener von World-Check, je nach Finanzintermediär vor allem von den unterschiedlichen Betriebskosten der Datenbanken und den anschliessenden Überprüfungsmaßnahmen ab.

Unternehmen die Finanzintermediäre grosse Anstrengungen, um bei den Namenslisten falsche und echte «Positivbefunde» zu unterscheiden. In den allermeisten Fällen handelt es sich um falsche Positivbefunde, die auf eine scheinbare Übereinstimmung mit einem Namen auf diesen Listen zurückgehen. Dabei beschränkt sich die verfügbare Information meistens auf einen einfachen Namen, verbunden mit einem häufig ungenauen Geburtsdatum, für den es zahlreiche Homonyme gibt. Wenn die Inhaber der Vermögenswerte, gegen die ein Verdacht auf Terrorismusfinanzierung besteht, erfahren, dass ihr Name in den Datenbanken vorkommt, werden sie dazu tendieren, ihre Konten zu leeren, um so einer etwaigen Sperre vorzugreifen.

Generell spielen bei Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung weitergehende Transaktionsanalysen bei Zweifeln am wirtschaftlichen Hintergrund des Kunden, an der Herkunft der Mittel oder allgemeiner am Verhalten des Kunden keine direkte Rolle. Dabei setzen die Finanzintermediäre bei Verdachtsfällen in Bezug auf den wirtschaftlichen Hintergrund oder für das Kundenprofil atypische Transaktionen eher auf eine verstärkte Überwachung anstatt auf eine Verdachtsmeldung, bis der Fall eventuell einer offiziellen Liste oder einem konkreten Terrorereignis zugeordnet werden kann¹¹⁰. Dieses Szenario gilt vor allem für vom OFAC (*Office of Foreign Assets Control*) in den Vereinigten Staaten registrierte Personen und Stellen sowie für Kunden aus nicht kooperativen Ländern und Gebieten in Anwendung der Empfehlung 19 der GAFI, die die Finanzintermediäre zu besonderer Aufmerksamkeit bei Kunden aus nicht kooperativen Ländern und Gebieten aufruft. Dass zudem gerade kleinere Strukturen im Bereich der Geld- und Wertübertragung vermehrt computergestützte Aufdeckungssysteme nutzen, könnte künftig zu einer Zunahme der Verdachtsmeldungen führen.

Abbildung 27: Herkunft von Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung an die MROS 2004-2014



6.3.3 Beteiligung von Nonprofit-Organisationen (NPO) und Handelsgesellschaften

Seit den Attentaten vom 11. September 2001 unterstreichen die internationalen Gremien die Bedeutung der potenziellen Gefährdung durch den Sektor der Nonprofit-Organisationen (NPO) im globalen Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung¹¹¹. Die Analyse der Verdachtsmeldungen an die MROS wegen Terrorismusfinanzierung zeigt, dass die Nonprofit-Organisationen in der Schweiz tatsächlich eine Rolle spielen. In 17,4 % der gemeldeten Fälle sind offensichtlich solche Organisationen am möglichen Vorkommen von Terrorismusfinanzierung beteiligt. Im Gegensatz zur Hypothese einer allgemeinen Involvement von Nonprofit-Organisationen konzentriert sich der Verdacht in der Schweiz auf wenige, immer wieder auftauchende Organisationen (vgl. Kapitel 7.2.2. Nonprofit-Organisationen). Bei den in den Verdachtsmeldungen genannten Nonprofit-Organisationen handelt es sich mehrheitlich um islamische nationalistische oder global ausgerichtete Wohltätigkeitsorganisationen, bekannte ethno-nationalistische Organisationen und damit verbundene oder dazugehörige Kreise sowie politische Organisationen von

¹¹⁰ Gemäss Art. 14 GwV-FINMA.

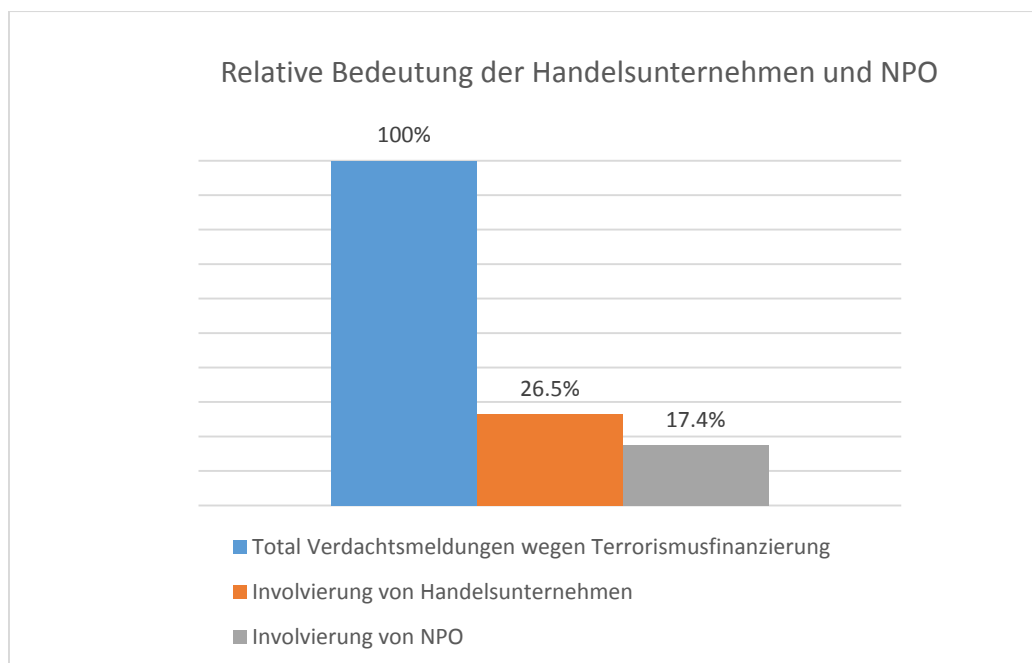
¹¹¹ Vgl. GAFI-Empfehlung 8, Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit-Organizations, GAFI 2013; European Union Terrorism Situation and Trend Report, EUROPOL 2014.

Exilpersonen. Am stärksten exponiert sind diesbezüglich Nonprofit-Organisationen, die in Konfliktgebieten tätig sind, wo Terrororganisationen vor Ort aktiv sind und wo die Bedrohung durch Terroranschläge gross ist.

Die grösste Verwundbarkeit gegenüber Nonprofit-Organisationen in der Schweiz besteht darin, dass sie das Ziel und die tatsächliche Verwendung der involvierten Vermögenswerte, die mehrheitlich zu humanitären oder politischen Zwecken genutzt werden, vermischen können. Während die Finanzintermediäre eine erhöhte Aufmerksamkeit auf Domizilgesellschaften richten, muss für Nonprofit-Organisationen der wirtschaftlich Berechtigte nicht ermittelt werden, sofern diese ihre statutarischen Ziele einhalten. Die gesammelten Gelder werden später ohnehin oft an andere Organisationen und Stiftungen, die von der geldbeschaffenden Organisation nicht mehr direkt kontrolliert werden, überwiesen und verteilt. Vor diesem Hintergrund besteht die Hauptgefährdung darin, dass von der Schweiz aus über Nonprofit-Organisationen komplexe quasi-staatliche aus mehreren Strukturen bestehende Gebilde finanziert werden, die eventuell auch terroristischen Zwecken dienen. Die diesbezügliche Gefährdung könnte sich noch zuspitzen, wenn das mutmassliche Ziel der involvierten Vermögenswerte Gebiete betrifft, die die fraglichen Organisationen ganz oder teilweise territorial kontrollieren – je nachdem, inwieweit die Macht und Autorität des Staats verschwunden sind – oder wenn die Organisationen Teil der legitimen Regierungen sind. In diesem Szenario bleibt die Verwendung von in der Schweiz gesammelten bzw. via die Schweiz beförderten Mitteln in Bezug auf die endgültige Nutzung zum Zeitpunkt der Sammlung oder Beförderung unspezifisch. Insoweit als die gesammelten Mittel tatsächlich der Terrorismusfinanzierung dienen, werden diese hauptsächlich für den logistischen und ideologischen Unterbau von Terrororganisationen eingesetzt. Zu diesem Zweck werden im Ausland und in der Schweiz vor allem Infrastrukturen und Netze zu Propaganda- und Rekrutierungszwecken eingerichtet.

Die Verdachtsmeldungen zeigen zudem, dass neben diesen Organisationen in über 25 % der Verdachtsfälle Handelsunternehmen möglicherweise zur Terrorismusfinanzierung genutzt werden (Abb. 28). Gleichzeitig ergibt sich aus den an die Schweiz gerichteten internationalen Rechtshilfesuchen, dass in bestimmten Fällen gerade Domizilgesellschaften mit wohltätigen Investitionszwecken in Wirklichkeit Terrororganisationen finanzieren.

Abbildung 28: Vergleich des Ausmasses der Involvierung von Nonprofit-Organisationen (NPO) und Handelsunternehmen in Verdachtsmeldungen wegen Terrorismusfinanzierung 2004-2014



Die wachsende Involvierung von Handelsunternehmen in Verdachtsfälle in der Schweiz entspricht dem weltweiten Trend, wonach Terroristenorganisationen die systeminhärenten Schwächen des internationalen Handels zur Geld- und Wertübertragung nutzen (Abb. 27)¹¹². Handelsunternehmen dienen so möglicherweise der Weiterleitung der gesammelten Gelder und Vermögenswerte, die mit legitimen, aus

¹¹² CTITF Report Working Group Report 2009, S. 11.

dem Handel herrührenden Vermögenswerten vermischt werden, oder der teilweisen Verwendung des Gewinns zur Terrorismusfinanzierung. In der Schweiz wurden meistens kleine oder mittelgrosse, im internationalen Warenhandel oder im internationalen Verkehr tätige Unternehmen gemeldet.

Typologie

A. Ein Finanzintermediär meldete der MROS eine Geschäftsbeziehung mit einer Stiftung, die einer für terroristische Aktivitäten notorisch bekannten Organisation nahe stehen soll. Der Zweck der Stiftung besteht darin, einen Fernsehsender zu finanzieren, dessen redaktionelle Linie offensichtlich mit dem Gedankengut der Terrororganisation sympathisiert. Da die fragliche Terrororganisation jedoch aus mehreren Komponenten besteht – besonders aus einem vom paramilitärischen Arm scheinbar unabhängigen politischen Arm – konnte kein ausreichender Finanzierungszusammenhang zwischen der Stiftung und den paramilitärischen Abteilungen der Organisation festgestellt werden.

B. Ein Finanzintermediär meldete eine Geschäftsbeziehung mit einer Person, die identisch schien mit einer Person auf der Sperrliste eines anderen Staates, auf der die Individuen aufgeführt sind, die der Terrorismusfinanzierung oder Zugehörigkeit zu einer Terrororganisation verdächtig werden. Im vorliegenden Fall waren der Name und die Nationalität gleich, aber nicht der zweite Vorname, der nicht auf der Liste stand. Angesichts der Transaktionsanalyse sowie anderer Umstände und sachdienlicher Informationen kam die MROS zum Schluss, dass es sich nicht um die vom anderen Staat bezeichnete Person handelte.

C. Mehrere Finanzintermediäre meldeten der MROS Geschäftsbeziehungen mit einem religiösen Wohlfahrtsverband, der jüngst vom Finanzministerium eines anderen Staates auf die Sperrliste gesetzt wurde. Laut den Statuten des Verbands war die Mittelsammlung für Waisen und bedürftige Bewohner in einem genau bezeichneten Konfliktgebiet bestimmt. Der betreffende Verband überwies Gelder an mehrere lokale Stiftungen vor Ort. In diesem Zusammenhang konnte im Gerichtsverfahren nicht festgestellt werden, dass die verteilten Gelder zu anderen als humanitären Zwecken verwendet wurden, auch wenn die fraglichen Stiftungen im Ruf stehen, ideologisch einer politischen Bewegung nahezustehen, die im Konfliktgebiet in terroristische Aktivitäten verwickelt ist.

6.3.4 Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen direkt an der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beteiligten Akteuren

Wesentlich bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist die rasche Weitergabe der eingegangenen Informationen. Die am schweizerischen Dispositiv beteiligten Akteure arbeiten eng zusammen, damit die notwendigen Informationen zusammengeführt und umfassend analysiert werden. Neben den Finanzintermediären, die bei Verdacht auf Terrorismusfinanzierung zur Meldung verpflichtet sind, tragen der NDB, die MROS, das BJ und die BA im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse massgeblich zur effizienten Bearbeitung von Informationen über einen Terrorismusfinanzierungsverdacht bei. Der NDB tauscht im Bereich seiner nachrichtendienstlichen Tätigkeit zur Terrorismusfinanzierung regelmässig bilateral oder multilateral Informationen mit den Partnerstellen auf nationaler und internationaler Ebene aus. Für die Nachrichtenbearbeitung spielt der bilaterale Austausch des NDB mit den Partnerdiensten auf internationaler Ebene eine besondere Rolle. Gesendete und eingegangene schriftliche Anfragen werden rasch und bei Dringlichkeit innerhalb eines Tages bearbeitet. Zudem nimmt der NDB an internationalen Treffen von Terrorismus-Nachrichtendienstexperten teil und gibt die entsprechenden Gutachten in geeigneter Form an die interessierten Partner in der Schweiz weiter. Neben den Kantonen sind die MROS und das Grenzwachtkorps auf nationaler Ebene die wichtigsten Partner des NDB. Von 2011 bis 2014 wurden im Rahmen von Strafuntersuchungen 41 Rechtshilfegesuche wegen Terrorismus von verschiedenen Staaten an die Schweiz gerichtet. Sie betrafen hauptsächlich den radikalen islamischen Extremismus, Separatistenorganisationen sowie links- und rechtsextreme Terrororganisationen; fünf Gesuche davon betrafen gezielt die Terrorismusfinanzierung. Die schweizerischen Behörden richteten ebenfalls 37 Rechtshilfegesuche an verschiedene Staaten. Sie betrafen hauptsächlich den radikalen islamischen Extremismus, Separatistenorganisationen sowie links- und rechtsextreme Terrororganisationen; drei Gesuche davon betrafen spezifisch die Terrorismusfinanzierung.

Zusätzlich zu verschiedenen bilateralen Abkommen über verstärkte Polizeizusammenarbeit hat die Schweiz in den letzten Jahren in mehreren Staaten Polizeiattachés stationiert¹¹³. Diese haben operative

¹¹³ Grundlage bildet das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG; SR 360). Die Polizeiattachés sind in Brasilien, Italien, Kosovo, Serbien, Thailand, Tschechien, in den USA sowie bei INTERPOL/Frankreich und Europol/Niederlande stationiert. Ausserdem bestehen Seitenakkreditierungen in weiteren für die Strafverfolgungsbehörden wichtigen Ländern: Malta, Slowenien, Mazedonien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Indonesien,

und strategische Funktionen und können so neben der Unterstützung der Schweizer Strafverfolgung einen schnellen, sicheren und zuverlässigen Informationsfluss zwischen der Schweiz und dem Gastland sicherstellen. Die Einsatzschwerpunkte der Polizeiattachés liegen auf schwerer grenzüberschreitender Kriminalität wie bspw. Betäubungsmittelkriminalität, Organisierter Kriminalität, Geldwäscherei, Menschenhandel sowie Terrorismus und seiner Finanzierung. Vor dem Hintergrund der aktuellen Gefährdungen durch dschihadistisch motivierte Reisen haben die Direktionen des fedpol, des NDB und des Staatssekretariats des EDA eine Task-Force eingerichtet (Task-Force TETRA für TErrorist TRAvellers), um effizient Informationen auszutauschen und den nationalen Einsatz zu koordinieren. Ziel ist, der terroristischen Gefährdung durch Dschihadreisende entgegenzutreten.

Mit den USA besteht ausserdem ein Abkommen (*operating working arrangement*)¹¹⁴, welches den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Terrorismusfinanzierung regelt.

Beurteilung

Das Risiko der Terrorismusfinanzierung – vor allem via die Finanzintermediation – ist in der Schweiz gering. Dieses Risiko kann aber plötzlich zunehmen. Um der Gefährdung entgegenzuwirken ist aus strafrechtlicher Sicht zunächst Artikel 260^{quinquies} StGB (Finanzierung des Terrorismus) hervorzuheben, der die direktvorsätzliche Finanzierung von terroristischen Gewaltverbrechen unter Strafe stellt. Ausserdem kennt das schweizerische Strafrecht mit Artikel 260^{ter} StGB ein Verbot der Unterstützung einer kriminellen (terroristischen) Organisation bspw. durch deren Finanzierung. Seit der Einführung von Artikel 260^{quinquies} StGB im Jahr 2003 ist keine Verurteilung gemäss dieser Strafbestimmung erfolgt. Artikel 260^{quinquies} StGB wirkt subsidiär und tritt zurück, sollte ein spezifischer, konkreter Terrorakt finanziert oder eine kriminelle Organisation unterstützt werden. In diesen Fällen kann sich der Täter der Anstiftung oder Gehilfenschaft zu anderen Straftatbeständen des StGB schuldig machen, insbesondere der Unterstützung einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB). Gestützt auf Artikel 260^{ter} StGB ergingen auf diese Weise Urteile gegen Personen, die durch ihr Handeln terroristische Aktivitäten oder terroristische Organisationen ideell und logistisch unterstützt hatten. Im Rahmen der Verfolgung von terroristischen Unterstützungshandlungen kommen zudem auch andere Strafnormen zur Anwendung, wie beispielsweise Artikel 259 (öffentliche Aufforderung zu Verbrechen und Gewalttätigkeit) sowie Artikel 135 (öffentliche Gewaltdarstellung)¹¹⁵, der insbesondere terroristische Gewaltpropaganda unter Strafe stellt, sowie auch Artikel 260^{bis}, der u.a. Vorbereitungshandlungen zu schweren Körperverletzungen und Mord strafrechtlich verfolgt. Dschihadreisende können zudem unter Anwendung von Artikel 94 des Militärstrafgesetzes (MStG)¹¹⁶ für fremden Militärdienst bestraft werden.

Somit kann als Ganzes besehen das repressive Abwehrdispositiv bisher als wirksam erachtet werden. Dabei entfaltet die Erfüllung der Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre eine wichtige präventive Wirkung. Das Zusammenwirken zwischen den zuständigen Behörden bei der weiteren Behandlung der entsprechenden Informationen spielt im Weiteren eine entscheidende Rolle, um Finanzierungshandlungen von terroristischen Aktivitäten in der Schweiz erfolgreich zu unterbinden.

Im Rahmen der sich international entwickelnden Gefährdungslage ist darüber hinaus – wie in Ziff. 5.2.4 erwähnt – am 1. Januar 2015 das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen in Kraft getreten, das nicht nur sämtliche Tätigkeiten der betreffenden Organisationen in der Schweiz und im Ausland verbietet, sondern auch jegliche Handlung unter Strafe stellt, die auf deren materielle oder personelle Unterstützung abzielt, wie Propaganda- und Finanzierungskampagnen oder die Anwerbung neuer Mitglieder.

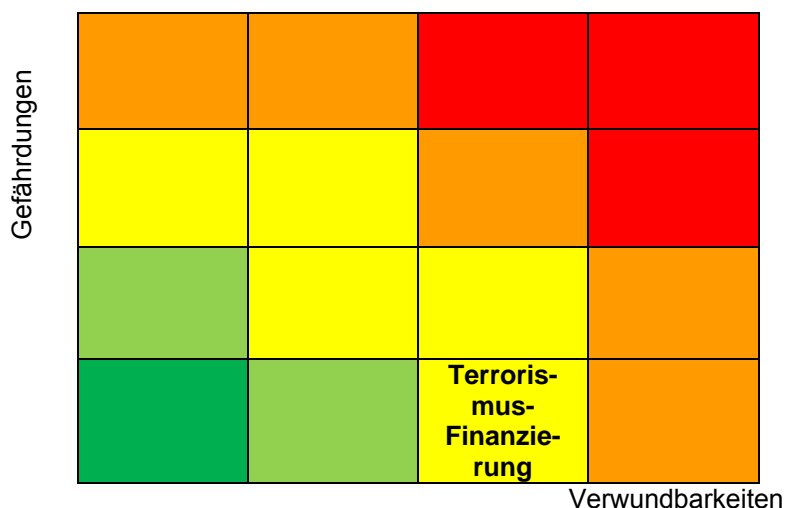
Zurzeit laufen zudem die Arbeiten zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats von 2005 zur Verhütung des Terrorismus. Im Hinblick auf die Ratifikation und Umsetzung des Übereinkommens wird die Einführung von Bestimmungen geprüft, welche terroristische Vorbereitungshandlungen unter Strafe stellen. Die Wirkung dieser Instrumente wird im Lichte der zukünftigen Rechtsprechung zu beurteilen sein.

Kambodscha, Malaysia, Philippinen, Polen, Slowakei, Ungarn und Kanada. Für die Schweiz haben aktuell 15 Staaten einen Polizei- oder Zollverbindungsbeamten akkreditiert.

¹¹⁴ Vereinbarung vom 12. Juli 2006 zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und dem Justizdepartement der Vereinigten Staaten von Amerika, handelnd für die zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Vereinigten Staaten von Amerika über den Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung des Terrorismus und dessen Finanzierung (SR 0.360.336.1)

¹¹⁵ Vgl. Urteil des Bundesstrafgerichts vom 22. Mai 2014, SK 2013.39

¹¹⁶ SR 321.0



7 Analyse der sektoriellen Risiken

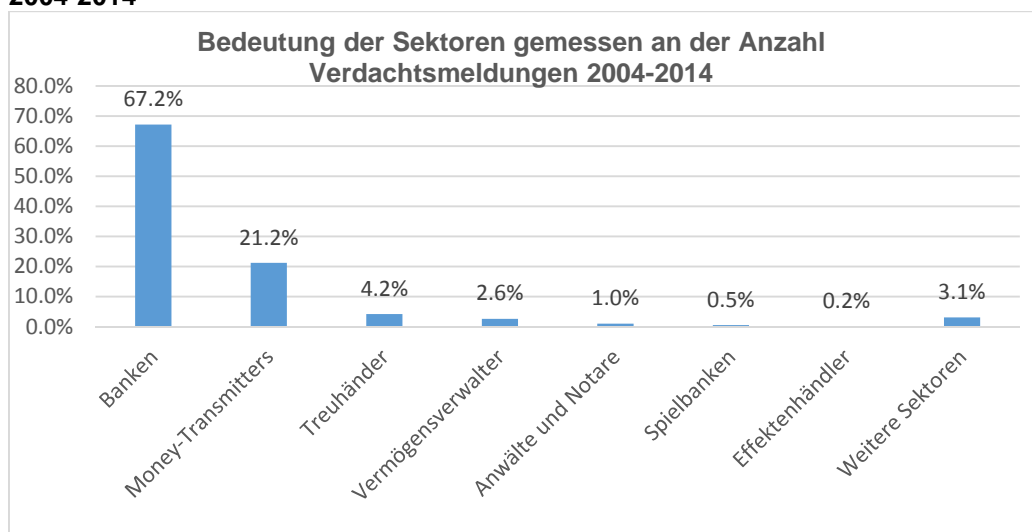
7.1 Die wichtigsten dem GwG unterstellten Sektoren

Für Tätigkeitssektoren, deren Finanzintermediäre dem GwG-Dispositiv und damit der Meldepflicht für Verdachtsfälle unterstellt sind, stützen sich die quantitativen Messungen in erster Linie auf die der MROS von 2004 bis 2014 weitergeleiteten Verdachtsmeldungen. Zu diesen Messungen kommen (quantitative und qualitative) Informationen und Analysen der Mitglieder der KGGT, besonders der Aufsichtsbehörden sowie der befragten privaten Akteure hinzu. Die qualitative Risikoevaluation entspricht dem Ergebnis der gesamten Analysearbeiten der KGGT für jeden Sektor; analysiert wurden insbesondere die spezifischen Verwundbarkeiten und die Frage, ob die angewandten Normen für deren Kontrolle und Behebung angemessen sind.

Die Analyse der Herkunft der Verdachtsmeldungen zeigt, dass fünf Sektoren besonders von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gefährdet sind. An erster Stelle steht der Bankensektor, gefolgt von den Geld- und Wertübertragungsdiensten (*Money-transmitters*, Treuhändern, Vermögensverwaltern und Anwälten und Notaren) (Abb. 29).

Die meisten Verdachtsmeldungen aus diesen Sektoren stammen von Finanzintermediären in den drei wichtigsten Finanzzentren der Schweiz, d.h. den Kantonen Zürich, Genf und Tessin. Die Kantone Bern und St. Gallen sind auch vertreten, weil sich dort zentralisierte Compliance-Dienste für bestimmte Finanzinstitute befinden.

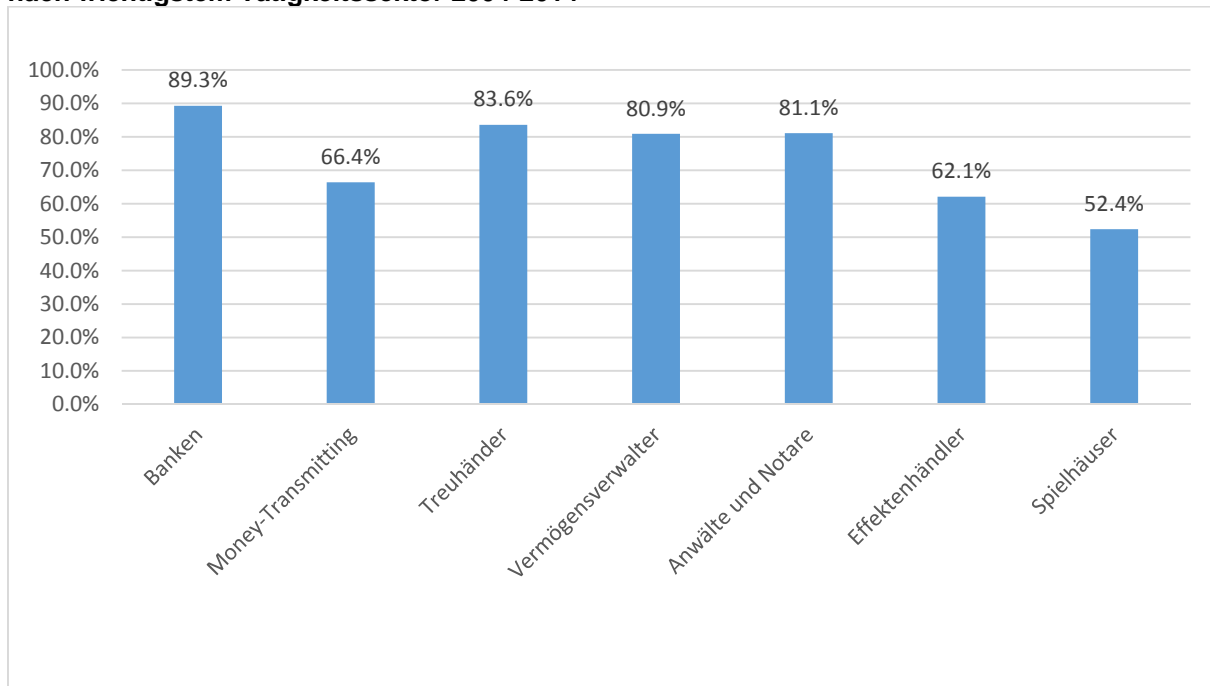
Abbildung 29: Aufschlüsselung der Verdachtsmeldungen an die MROS nach Tätigkeitssektor 2004-2014



Die Sektoren Banken, Treuhänder, Vermögensverwalter und die juristischen Berufe weisen eine vergleichbare Weiterleitungsquote an die Strafverfolgungsbehörden nach der Analyse bei der MROS auf.

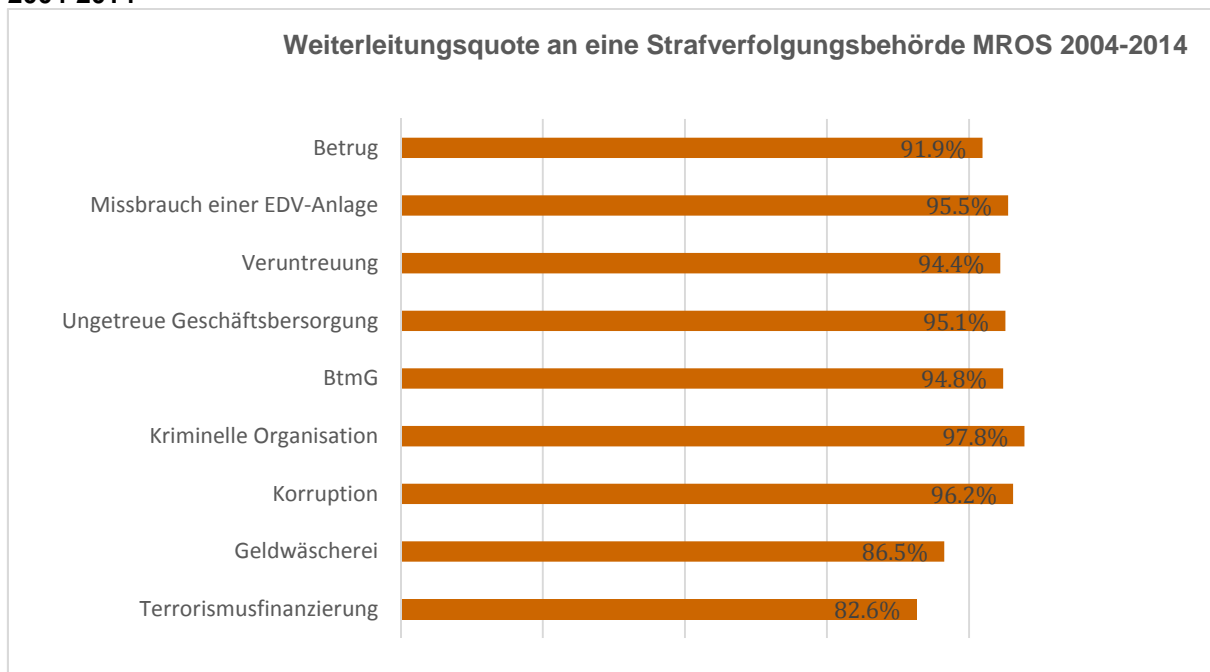
Dagegen ist die Weiterleitungsquote seitens der Money-Transmitters, der Spielbanken und Effektenhändler geringer und deutet auf eine vergleichsweise niedrigere Gefährdung hin (Abb. 30).

Abbildung 30: Weiterleitungsquote der Verdachtsmeldungen an eine Strafverfolgungsbehörde nach wichtigstem Tätigkeitssektor 2004-2014



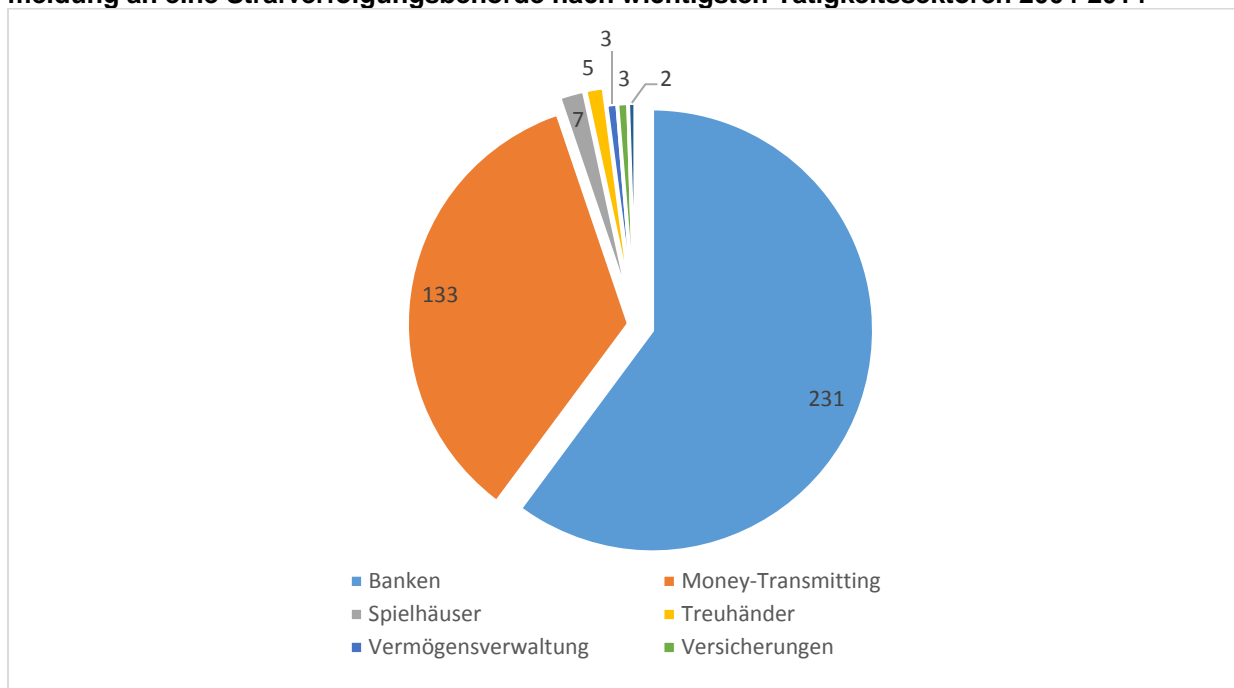
Generell liegt die Weiterleitungsquote der Meldungen über 90 %. Dies ist ein Zeichen für die Qualität der von den Finanzintermediären durchgeführten Analysen. Die Straftaten Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung verzeichnen eine hohe Weiterleitungsquote, obwohl es bei diesen schwieriger ist, einen Verdacht zu begründen. Die Weiterleitungsquoten zu den wichtigsten Vortaten zeigen zudem, dass die MROS allen Verdachtsmeldungen die gleiche Aufmerksamkeit widmet (Abb. 31).

Abbildung 31: Weiterleitungsquote der Verdachtsmeldungen an eine Strafverfolgungsbehörde 2004-2014



Die Aufschlüsselung der 400 Verurteilungen wegen Geldwäscherei nach der Weiterleitung von Verdachtsmeldungen durch die MROS an eine Strafverfolgungsbehörde zwischen 2004 und 2014 zeigt das Ausmass der Gefährdung durch den Banken- und Money-Transmitting-Sektor auf (Abb. 32).

Abbildung 32: Anzahl Verurteilungen wegen Geldwäscherei nach Weiterleitung einer Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde nach wichtigsten Tätigkeitssektoren 2004-2014



In der Schweiz hängen die Verurteilungen wegen Geldwäscherei nach einer von Banken, Vermögensverwaltern und Treuhändern weitergeleiteten Verdachtsmeldung meistens mit Betrug (darunter Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage), Veruntreuung und ungetreuer Geschäftsbesorgung zusammen, und in Einzelfällen mit der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. Verurteilungen infolge einer Verdachtsmeldung aus dem Money-Transmitting-Sektor haben öfter einen Bezug zum Betäubungsmittelhandel oder zum Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage. Die wenigen Verurteilungen in Zusammenhang mit der Versicherungsbranche betreffen vor allem die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. Bei Verurteilungen gegen Spielbanken geht es um Geldwäscherei in Verbindung mit Betäubungsmittelhandel, Veruntreuung oder ungetreuer Geschäftsbesorgung.

7.1.1 Banken

Hintergrund

Aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Stabilität der Schweiz sind die vom Bankensektor angebotenen Finanzdienstleistungen in den Augen einer vielfältigen Kundschaft nachhaltig attraktiv. Dadurch sichert sich der Schweizer Bankensektor im Bereich sämtlicher Finanzaktivitäten eine weltweite Spitzenposition¹¹⁷. Der Bankensektor ist für die Schweizer Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. Während der gesamte Finanzsektor 2014 einen Bruttomehrwert von 10,2% der Schweizer Gesamtwirtschaft erzielte, steuerte der Bankensektor fast die Hälfte bei. Der Finanzsektor stellt 5,9% der Arbeitsplätze bereit, wovon zwei Drittel auf den Bankensektor entfallen¹¹⁸. Ein erheblicher Teil der in dieser Branche Beschäftigten arbeitet im Ausland. Der hohe Internationalisierungsgrad des Bankensektors ist stark von der internationalen Konjunktur abhängig. Seit 2010 ist der Anteil der Niederlassungen und Vertretungen von Schweizer Banken im Ausland im Vergleich zur Gesamtzahl der Institute in der Schweiz stabil geblieben, während die absolute Zahl der in der Schweiz tätigen Bankinstitute seit 2013 konstant abnimmt¹¹⁹.

Die Schweiz zeichnet sich durch zwei erstrangige Finanzplätze aus, deren Wettbewerbsfähigkeit und Kapazitäten zu den zehn bedeutendsten Finanzzentren der Welt zählen¹²⁰. 2013 belief sich das vom Finanzsektor verwaltete Vermögen auf insgesamt 5,565 Billionen Schweizer Franken. Dies entspricht rund 8,9% des weltweit verwalteten Vermögens. Dieses sehr stark von der internationalen Konjunktur abhängige Volumen nahm 2013 um über 10% zu und liegt nun bei 6,316 Billionen Schweizer Franken.

¹¹⁷ Weltbank, Worldwide Governance Indicators 1996-2012.

¹¹⁸ Bundesamt für Statistik (BFS) 2014 Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg); Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung 2012.

¹¹⁹ Schweizerische Nationalbank (SNB), 2014.

¹²⁰ The Global Financial Centres Index 15, 2014.

Tabelle 8: Entwicklung des vom Finanzsektor in der Schweiz zwischen 2008 und 2013 verwalteten Vermögens in Milliarden CHF

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verwaltetes Vermögen	5400	5600	5476	5246	5565	6316
Veränderung pro Jahr	-23.7%	+3.7%	-2.2%	-4.2%	+6.1%	+13.5%

Quellen: Schweizerische Nationalbank (SNB) 2014; Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) 2013.

Neben dem Umfang des verwalteten Vermögens, aufgrund dessen die Schweiz zu den wichtigsten Finanzplätzen der Welt zählt, zeichnet sich der Sektor durch seinen hohen Marktanteil im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung aus. Das Geschäftsmodell vieler Vermögensverwaltungsbanken in der Schweiz ist stark auf grenzüberschreitende Dienstleistungen für im Ausland domizilierte Privatkunden ausgerichtet¹²¹. Die Zahlen seit 2008 zeigen einen langfristigen Anstieg des in absoluten Zahlen ausgedrückten grenzüberschreitend verwalteten Vermögens. 2013 stabilisierte sich dieser Betrag bei 2,3 Billionen Schweizer Franken. Dies entspricht rund einem Viertel des weltweit grenzüberschreitend verwalteten Vermögens (Tabelle 9).

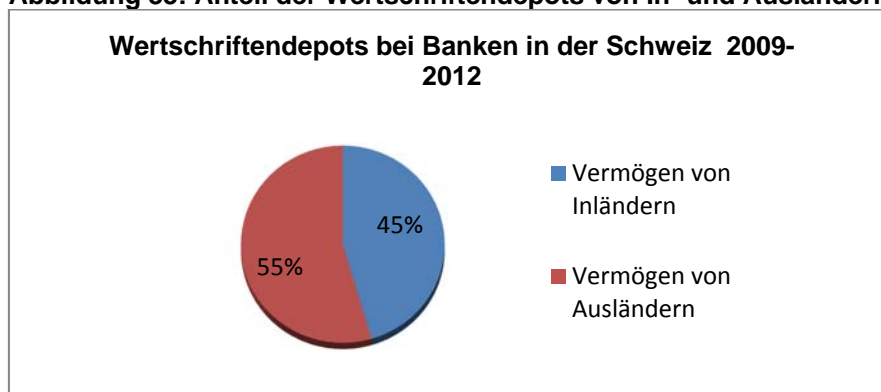
Tabelle 9: Entwicklung des vom Finanzsektor in der Schweiz zwischen 2008 und 2013 grenzüberschreitend verwalteten Vermögens

	2008	2013
Grenzüberschreitend verwaltetes Vermögen in Milliarden Schweizer Franken	1710	2300

Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) 2013, The Boston Consulting Group 2014.

Zwischen 2009 und 2012 gehörten rund 55% der Wertschriftendepots bei Schweizer Banken ausländischen Kunden (Abb. 33). 2012 betrafen 95% der Gelder in Schweizer Bankdepots Aktien, Obligationen und Kollektivanlagen¹²². 2009 befanden sich zwei Drittel der Termineinlagen im Besitz ausländischer Kunden¹²³.

Abbildung 33: Anteil der Wertschriftendepots von In- und Ausländern 2009-2012



Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB) 2009-2012.

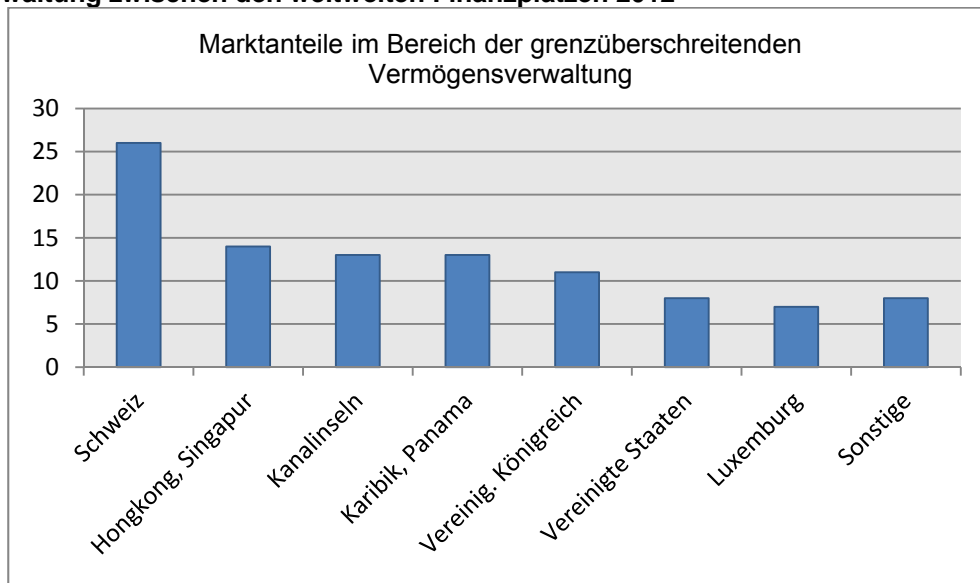
Während beim Anteil des grenzüberschreitend verwalteten Vermögens weltweit ein steigender Trend zu verzeichnen ist, hat sich die diesbezügliche Situation in der Schweiz auf sehr hohem Niveau stabilisiert (Abb. 34).

¹²¹ Positionspapier der FINMA zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft 2010.

¹²² Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Vermögensverwaltung – global und in der Schweiz, S. 17.

¹²³ Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft, S. 15.

Abbildung 34: Vergleich der Marktanteile im Bereich der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung zwischen den weltweiten Finanzplätzen 2012



Quelle: Boston Consulting Group 2013

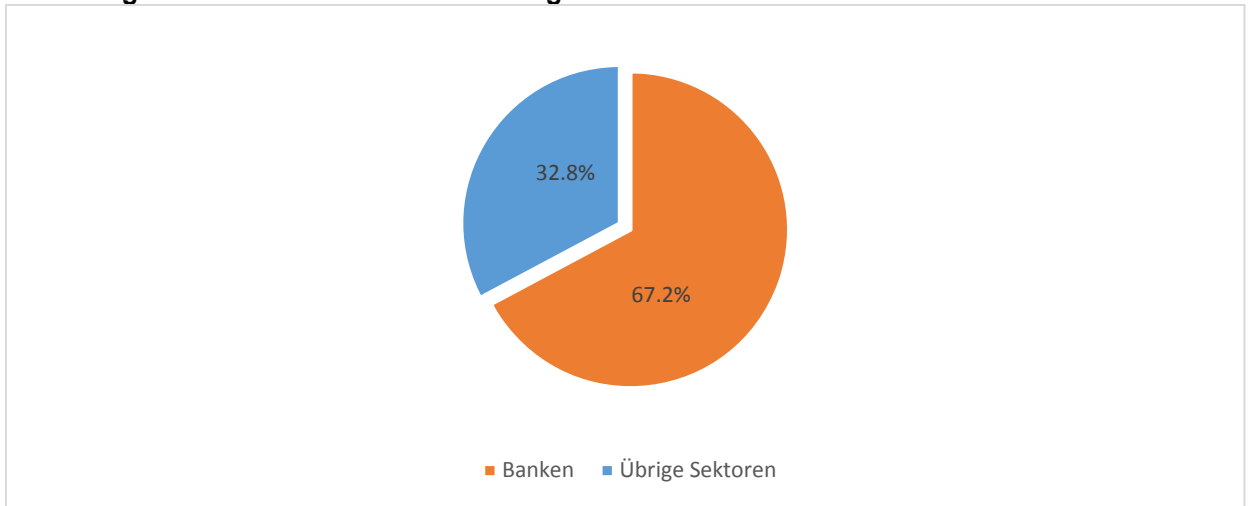
Der Schweizer Bankensektor verfügt nach wie vor über grosse Kapazitäten, Vermögenswerte von nicht in der Schweiz ansässigen Kunden aufzunehmen und zu verwalten. Aufgrund der Besonderheiten der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung besteht das Risiko, dass der Bankensektor zu Geldwäschereizwecken missbraucht wird. Die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung ist mit einer Aufteilung der Finanzgeschäfte auf mehrere Rechtsordnungen verbunden. Dabei geht es insbesondere um den Ort, an dem das Vermögen verwaltet wird, den Wohnsitz des Einlegers der Vermögenswerte und die verwendeten Finanzinstrumente. Die Banken handeln gestützt auf Vollmachten der im Ausland domizilierten Kunden als Vermögensverwalter und erbringen verschiedene Dienstleistungen im Namen und auf Rechnung ihrer Kunden. Bisweilen geschieht dies auch über externe, im Domizilland der Kunden niedergelassene Intermediäre. Bei dieser Art der Vermögensverwaltung ist die Identifizierung und ständige Überprüfung der tatsächlich wirtschaftlich Berechtigten anspruchsvoller und die Aufdeckung sowie Ahndung von Geldwäschereihandlungen schwieriger. Verstärkt wird diese Anfälligkeit noch durch die Diversifikation der von den Kunden und den Bankinstituten selber durchgeführten Finanzgeschäfte, die Vielzahl der beteiligten Finanzintermediäre und die regulatorische Aufsplitterung auf die von den Banken zu beachtende Gesetzgebung unterschiedlicher Rechtsordnungen. Bankinstitute mit Niederlassungen im Ausland und ausländische Banken mit Niederlassungen in der Schweiz sind diesbezüglich aufgerufen, sämtliche Risiken im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten zu überwachen und ein kohärentes und koordiniertes System zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu schaffen. Gleichzeitig müssen sie sich an die verschiedenen regulatorischen Massnahmen der betroffenen ausländischen Rechtsordnungen halten¹²⁴.

Zentrale Rolle des Bankensektors bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

In der Schweiz unterstehen alle Institute mit einer Bankbewilligung gemäss BankG dem GwG (Art. 2 Abs. 2 GwG). Die reelle Gefährdung, dass dieser Sektor für Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung missbraucht werden kann, misst sich an der Anzahl Verdachtsmeldungen an die MROS zwischen 2004 und 2014: insgesamt 8224 von 12 224 Meldungen stammen aus dem Bankensektor (Abbildung 35). Die hohe Anzahl Meldungen aus dem Bankensektor ist gleichwohleiner erhöhten Sensibilisierung sowie dem Einsatz umfangreicher Mittel zur Aufdeckung verdächtiger Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen zuzuschreiben.

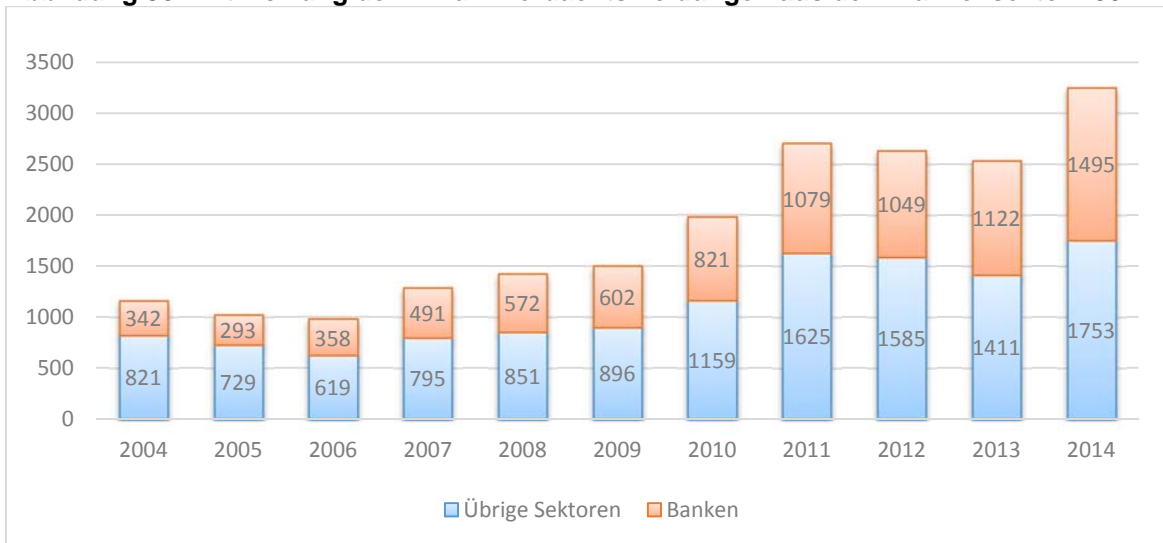
¹²⁴ Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Das Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft, S. 18-19.

Abbildung 35: Anteil der Verdachtsmeldungen aus dem Bankensektor 2004-2014



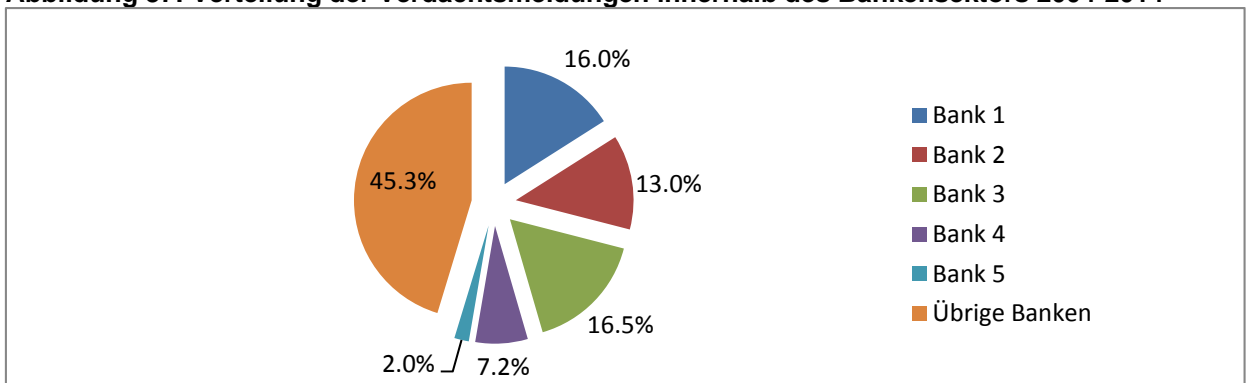
Die Bedeutung des Bankensektors bei der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zeigt sich auch im steigenden Anteil der aus diesem Bereich stammenden Verdachtsmeldungen im Vergleich zum übrigen Finanzsektor (Abb. 36). Diese Zunahme entspricht dem Ausmass der Gefährdung für diese Branche, aber auch dem Umfang der eingesetzten Mittel zur Aufdeckung von Verdachtsfällen sowie der Analysekapazität des Sektors.

Abbildung 36: Entwicklung der Anzahl Verdachtsmeldungen aus dem Bankensektor 2004-2014



54,7% aller Verdachtsmeldungen entfallen allein auf fünf der 344 im Jahr 2014 von der FINMA zugelassenen Banken. Die hohe Anzahl Verdachtsmeldungen aus diesen fünf Instituten entspricht in vielerlei Hinsicht ihrer Bedeutung bezüglich Umsatz und Marktanteil. Die übrigen 45,3% der Verdachtsmeldungen teilen sich auf 179 Banken auf (Abb. 37).

Abbildung 37: Verteilung der Verdachtsmeldungen innerhalb des Bankensektors 2004-2014



Die Analyse der Sorgfaltspflichtaktivitäten der Banken, von denen rund 45% der Verdachtsmeldungen an die MROS stammen, erlaubt es, den Umfang der vom Bankensektor insgesamt geschaffenen Systeme zur Aufdeckung verdächtiger Geschäftsbeziehungen und Transaktionsanalyseinstrumente zu beurteilen, mit denen das Risiko von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Bankensektor sowie dem Schweizer Finanzsektor insgesamt gemindert wird.

Eine detailliertere Untersuchung der Aktivitäten zur Ermittlung von Verdachtsfällen und Meldungen an die MROS bei drei der fünf erwähnten Banken veranschaulicht gleichzeitig das schweizerische System für die Bekämpfung der Geldwäscherei und die zentrale Rolle der Finanzintermediäre. Letztere sind ein fester Bestandteil des Systems und tragen eine grosse diesbezügliche Verantwortung. Die Finanzintermediäre nehmen eingehende Überprüfungen ihrer Kundschaft sowie der durchgeführten Transaktionen vor. Mithilfe höchst leistungsfähiger, computergestützter Überprüfungssysteme werden regelmässig die Namen von Kunden mit Datenbanken abgeglichen, die Informationen aus offenen Quellen (World-Check, Factiva usw.) enthalten. Dabei werden insbesondere die Namen herausgefiltert, die auf Listen mit Sanktionen, laufenden Strafverfahren oder Verurteilungen stehen. Fällt der Befund positiv aus, können die Transaktionen der fraglichen Kunden automatisch gesperrt werden. Die Transaktionen werden ausserdem ständig durch die internen Kontrollsysteme überprüft. Die Kunden werden in der Regel je nach Tätigkeit, Domizil, Status (Beisp. PEP oder Nahestehende von PEP) und Vermögen in Kategorien eingeteilt. Auf diese Weise wird jedem Kunden ein im System gespeichertes Risikoprofil zugewiesen. Wenn die Transaktionen eines Kunden einen von der Bank festgelegten Grenzwert überschreiten, wird der Fall entsprechend an die Compliance-Abteilung gemeldet.

Alle aufgedeckten Fälle werden von den «Compliance Officers» geprüft, die die Position des Kunden dem GwG gemäss näher abklären. In diesem Rahmen wird das Kundendossier im Einzelnen untersucht, um beispielsweise festzustellen, ob die fraglichen Transaktionen gerechtfertigt sind. Am Ende dieser eingehenden Prüfung entscheidet die Bank, in welchen Fällen sie zu einer Meldung an die MROS verpflichtet ist. Die nicht auf der Grundlage der Meldepflicht gemeldeten Fälle werden in aller Regel auf der Basis des Melderechts gemeldet.

Auf diese Weise haben die bei der MROS eingehenden Meldungen bereits einen ersten, vom Schweizer Gesetzgeber bei den Finanzintermediären gesetzten Filter durchlaufen. Die Finanzintermediäre unterstehen dabei der Aufsicht durch die FINMA. Im Ergebnis sind die aus dem Bankensektor stammenden Verdachtsmeldungen von hoher Qualität. Dies zeigt sich u.a. im Anteil der von der MROS an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleiteten Fälle sowie in der hohen Anzahl Verurteilungen durch die Gerichte.

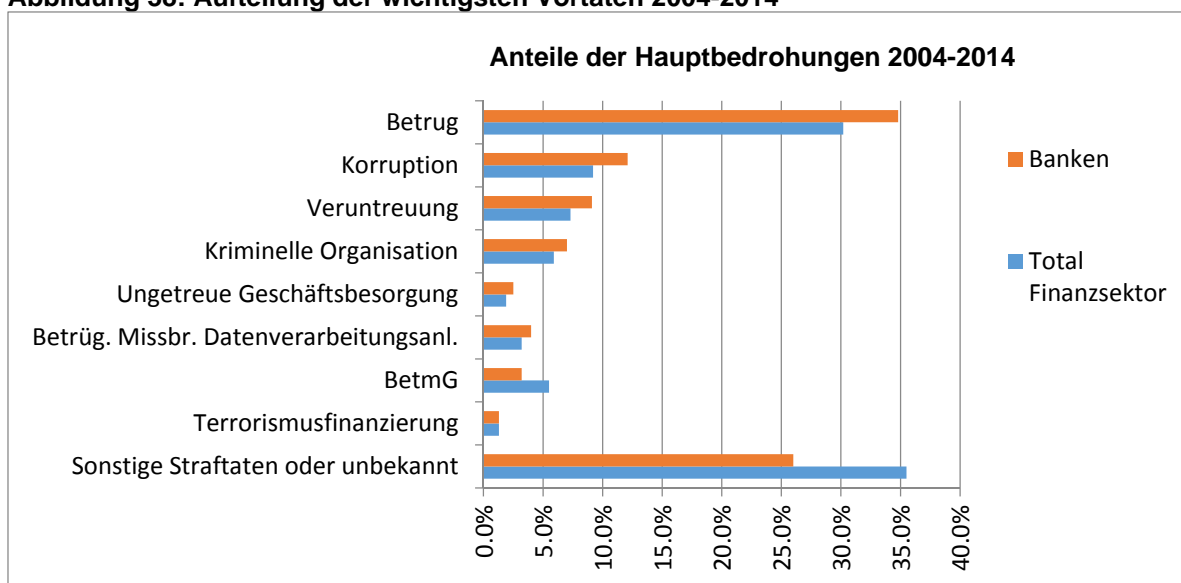
Die untenstehende Tabelle (Tabelle 10) zeigt die Funktionsweise des schweizerischen Systems. Dieses hat zum Ziel, alle betroffenen öffentlichen wie privaten Akteure in den gemeinsamen Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einzubinden und in die Verantwortung zu nehmen. Diese Zahlen beziehen sich auf die drei Bankinstitute, die 2012 und 2013 am meisten Verdachtsfälle an die MROS gemeldet haben (Abb. 35).

Tabelle 10: Screening-Aktivitäten der drei Banken, die 2012 und 2013 am meisten Verdachtsfälle gemeldet haben

Jahr	Gesamtzahl der von den drei Bankinstituten durchgeführten Transaktionen	Anzahl verdächtiger, von den drei Bankinstituten analysierten Transaktionen	Anzahl der nach Analyse an die MROS gemeldeten Verdachtsfälle
2012	1,9 Mrd. Transaktionen	45 000 «Redflags»	494
2013	2,0 Mrd. Transaktionen	47 000 «Redflags»	511

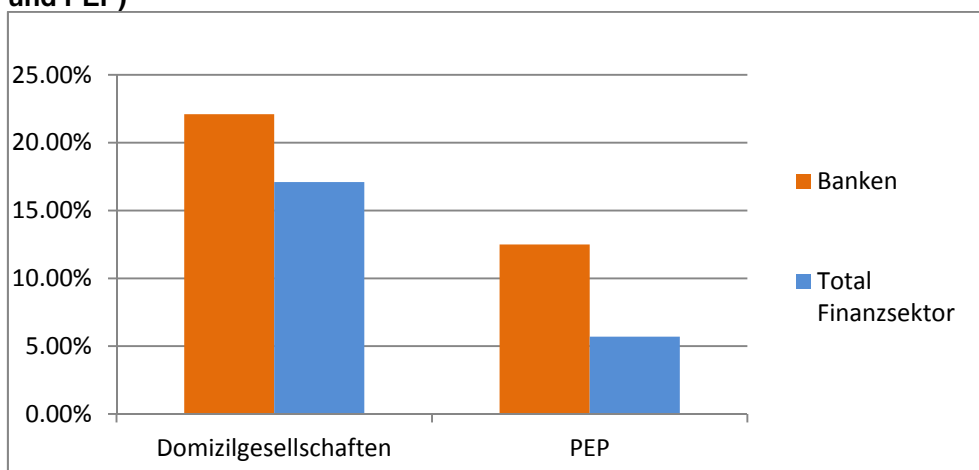
Der Bankensektor ist mit dem Risiko sämtlicher Vortaten zur Geldwäscherei sowie der Gefahr der Terrorismusfinanzierung konfrontiert (Abb. 38). Auch den Hauptgefährdungen Betrug, Bestechung und Untreue sowie Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation ist der Bankensektor stärker ausgesetzt als die übrigen Wirtschaftszweige. Aufgrund der ausgedehnten Analysekapazitäten und der Systeme zur Risikoaufdeckung ist die Branche allerdings in der Lage, mutmassliche Vortaten genauer zu identifizieren als die anderen Sektoren.

Abbildung 38: Aufteilung der wichtigsten Vortaten 2004-2014



Im Vergleich zum gesamten Finanzsektor weist die Kundschaft des Bankensektors ein höheres Risiko für die Verwendung komplexer rechtlicher Strukturen wie Domizilgesellschaften, Stiftungen und Trusts auf. Ferner befindet sich unter dieser Kundschaft ein höherer Anteil an PEP (Abb. 39).

Abbildung 39: Komplexitätsgrad der gemeldeten Geschäftsbeziehungen (Domizilgesellschaften und PEP)



Risikofaktoren

Die Beurteilung der Risiken im Bankensektor hängt von der Art der von den verschiedenen Instituten und ihrer jeweiligen Kundschaft durchgeführten Bankgeschäfte ab. Die FINMA nutzt in diesem Zusammenhang eine ganze Palette von Risikofaktoren, um das Gesamtrisiko jeder Bank zu beurteilen.

Bei den Privatkunden stellt der Gesamtwert des verwalteten Vermögens einer der wichtigsten Risikofaktoren dar. Im Geldwäschereiprozess wird eine Maximierung der Menge der zu waschenden Vermögenswerte bei gleichzeitiger Vermeidung einer Stückelung angestrebt. Unter den Geschäftskunden weisen nicht-börsenkotierte Unternehmen, aufgrund der weniger umfangreichen Transparenz und Beaufsichtigung ein höheres Risiko auf als börsenkotierte Unternehmen. Dieses Risiko ist bei in der Schweiz lokal tätigen Unternehmen jedoch geringer als bei ausländischen Gesellschaften, zu welchen Informationen weniger leicht verfügbar sind.

Alle Bankinstitute bieten standardisierte Grunddienstleistungen an, die alle Kunden in Anspruch nehmen können. Dabei kann es sich um Kontoführung, Zahlungsdienste sowie Debit- und Kreditkartendienstleistungen handeln. Das mit den Grunddienstleistungen verbundene Risiko steigt in dem Masse wie die Bank andere spezifische Dienstleistungen für den Kunden erbringt. Kreditgeschäfte und -dienstleistungen weisen im Allgemeinen ebenfalls geringe Risiken auf. Bei solchen Transaktionen führen die Banken systematische Zusatzüberprüfungen durch, was die Anfälligkeit des Sektors im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit begrenzt.

Die Finanzierung internationaler Handels- und Exportgeschäfte ist hingegen mit einem mittelgrossen Risiko behaftet. Die Banken, die solche Dienstleistungen anbieten, sind insbesondere mit Geschäftsbeziehungen zu Risikoländern konfrontiert, namentlich im Zusammenhang mit dem Rohstoffhandel. Das Hauptrisiko besteht darin, dass die Banken vor allem auf der Grundlage gefälschter oder manipulierter Urkunden zum Waschen von Vermögenswerten oder zur Umgehung internationaler Sanktionen missbraucht werden könnten. Wie bei anderen Kreditgeschäften wird auch hier das Risiko durch systematische Zusatzüberprüfungen gemindert, die die Banken zur Minimierung ihrer Finanz- und Reputationsrisiken durchführen.

Bei Kundendienstleistungen mit erhöhter Diskretion ist die Bereitstellung von Nummernkonten und Postlagerungsdiensten mit einem hohen Risiko für die Branche verbunden. Der Wunsch nach Diskretion lässt vermuten, dass der Kunde eine vollständige Transparenz vermeiden will, was auf einen möglichen kriminellen Ursprung eines Teils der mithilfe dieser Dienstleistungen transferierten Vermögenswerte hinweisen kann. Die Eröffnung von Konten und die Verwaltung von Vermögenswerten für rechtliche Konstrukte wie Stiftungen, Domizilgesellschaften und Trusts mit Domizil in Offshore-Zentren bergen ein hohes Risiko für den Sektor. Da die Schaffung solcher Konstrukte verhältnismässig einfach ist, kann ihre Nutzung zum Zweck der Vermögensverwaltung allerdings auch gerechtfertigt sein. Umgekehrt ist es jedoch typisch, dass Vermögen krimineller Herkunft über solche rechtlichen Konstrukte gewaschen werden. Diese Konstrukte bieten in der Tat grössere Möglichkeiten zur Verschleierung der Identität des wirtschaftlich Berechtigten und des Ursprungs der mit ihm verbundenen Vermögenswerte. Dies gilt vor allem dann, wenn diese kaskadenartig über mehrere rechtliche Konstrukte und Rechtsordnungen hinweg überwiesen werden, was rasche länderübergreifende Transaktionen hoher Beträge ermöglicht.

Die von einigen Banken angebotene Bereitstellung von Durchlaufkonten für ausländische Korrespondenzbanken weist ebenfalls ein erhöhtes Risiko auf¹²⁵. Dieses ergibt sich aus den unterschiedlichen Transaktionsnormen sowie der mangelnden Transparenz hinsichtlich der Identität der Parteien, die an solchen Transaktionen beteiligt sind.

Mit Blick auf ihre Aufsichtsfunktion teilt die FINMA die Banken auf der Grundlage ihrer verschiedenen Tätigkeiten in drei grosse Risikokategorien ein:

Kategorie 1 (Universalbanken): erhöhtes Risiko

Diese Kategorie umfasst die Banken, die im In- und Ausland sämtliche Bankdienstleistungen anbieten, d. h. einerseits Retail-Banking und grenzüberschreitendes Private Banking und andererseits die Verwaltung institutioneller Anlagen und die Finanzierung internationaler Handelsgeschäfte. Hierbei handelt es sich ausnahmslos um Grossbanken (mindestens FINMA-Kategorie 3).¹²⁶ In der Vermögensverwaltung haben diese Banken eine Vielzahl von sehr begüterten Kunden, die weltweit Finanzgeschäfte tätigen und komplexe Finanzdienstleistungen beanspruchen (Ultra High Net Worth Individuals UHNWI), sowie eine Vielzahl von Geschäftsbeziehungen mit Bezügen zu PEP. Wegen ihrer zentralen Stellung innerhalb des Finanzplatzes Schweiz zählen die Universalbanken auch andere Banken zu ihren Kunden, auf deren Rechnung sie als Korrespondenzbanken Transaktionen tätigen. Die grosse Anzahl von Privat- und Firmenkunden aller Art, die neben den Dienstleistungen für sehr vermögende Kunden auch standardisierte Dienstleistungen nutzen, stellt für die Compliance-Abteilungen der Universalbanken eine ständige Herausforderung dar, da diese Abteilungen die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu überwachen haben und somit auf umfangreiche technische Ressourcen angewiesen sind und einen hohen Koordinationsbedarf aufweisen.

Kategorie 2 (Private Banking): Je nach Geschäftstätigkeit im In- oder Ausland mittleres oder erhöhtes Risiko

Bei dieser Kategorie handelt es sich in erster Linie um Bankgeschäfte im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung für wohlhabende Kunden (Private Banking), häufig unter Beizug von Domizilgesellschaften und anderen juristischen Konstrukten. Zudem befassen sich diese Bankhäuser auf Rechnung ihrer Kunden oder auf eigene Rechnung im Rahmen der Verwaltung der ihnen anvertrauten umfangreichen Vermögen mit dem Effektenhandel. Bei einem Teil der Banken in dieser Kategorie stammt die Kundschaft vorwiegend aus dem Ausland, wobei die Herkunft, das Domizil, der Status (z.B. PEP-Status) und der Umfang ihrer grenzüberschreitenden Finanzgeschäfte (Cross-Border-Private-Banking) variieren können.

Kategorie 3 (Retail-Banken): Geringes bis mittleres Risiko je nach Kundentyp (Retail-Banken: geringes Risiko) und Produktart (Finanzierung von internationalen Handelsgeschäften: mittleres Risiko)

¹²⁵ Vgl. Art. 12 Abs. 3 GwV-FINMA.

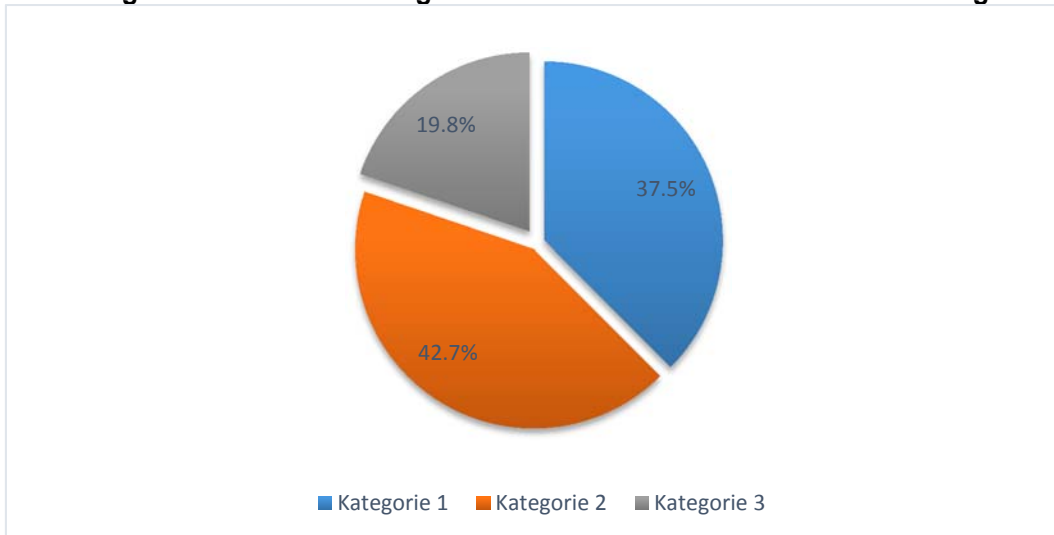
¹²⁶ FINMA-Rundschreiben 2011/2 «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken»

In diese Kategorie fallen die Banken in der Schweiz, die hauptsächlich standardisierte Bankdienstleistungen (Retail-Dienstleistungen) anbieten und sich in erster Linie an Privat- und Firmenkunden aus dem Inland richten, beispielsweise mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen, Unternehmenskrediten, Konsumkrediten, Hypothekarkrediten sowie Dienstleistungen im Vorsorgebereich. Im Jahr 2014 zählte rund ein Drittel der unter das GwG fallenden Banken in der Schweiz zu dieser Kategorie. Eine beschränkte Anzahl Retail-Banken befasst sich zudem mit der Finanzierung von Handelsgeschäften.

Analyse der realen Gefährdung(auf Basis der Verdachtsmeldungen)

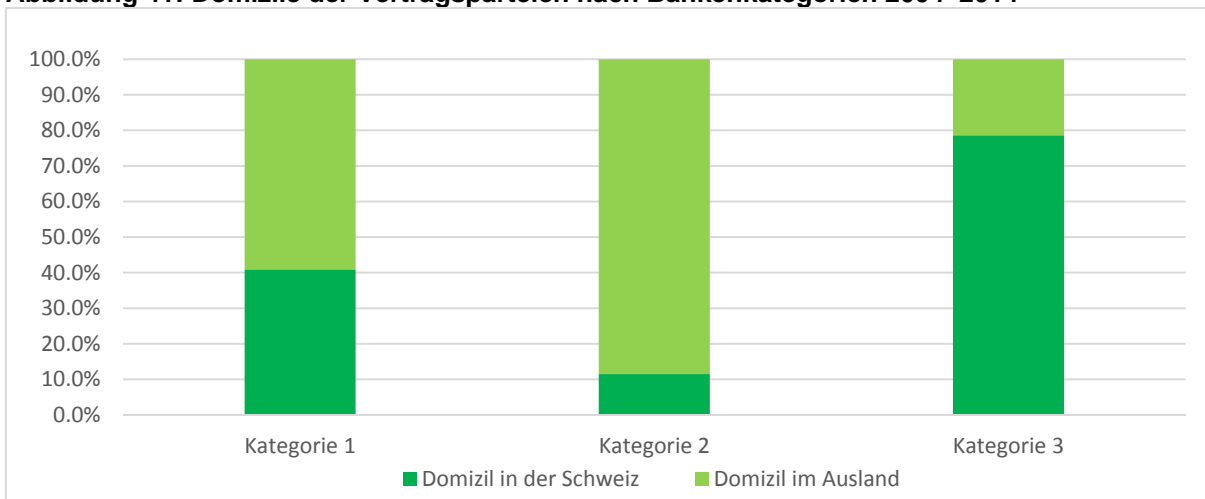
In der Beobachtungsperiode nahmen die Banken der Kategorien 2 und 3 deutlich mehr Verdachtsmeldungen vor als die Banken der anderen Kategorien (Abb. 40). Der Hauptgrund hierfür liegt im Umfang der von ihnen verwalteten Vermögen und in ihrem Marktanteil.

Abbildung 40: Verdachtsmeldungen aus dem Bankensektor nach Risikokategorien 2004–2014



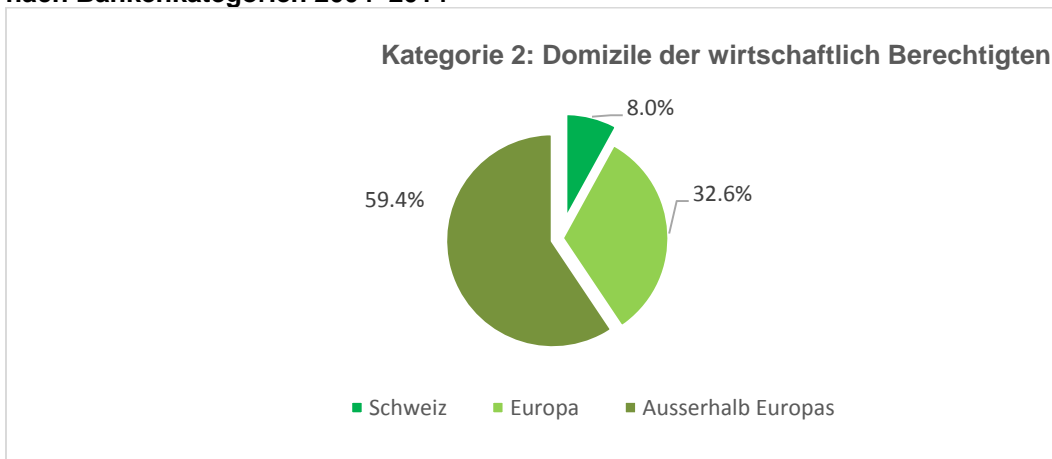
Bei den Banken der Kategorie 2 befindet sich das Domizil der von Verdachtsmeldungen betroffenen Vertragsparteien grösstenteils ausserhalb der Schweiz. Nicht selten handelt es sich beim Wohnsitzstaat um ein an die Schweiz angrenzendes Land, namentlich Italien, Frankreich oder Deutschland oder auch um andere europäische Länder (Abb. 41).

Abbildung 41: Domizile der Vertragsparteien nach Banken Kategorien 2004–2014



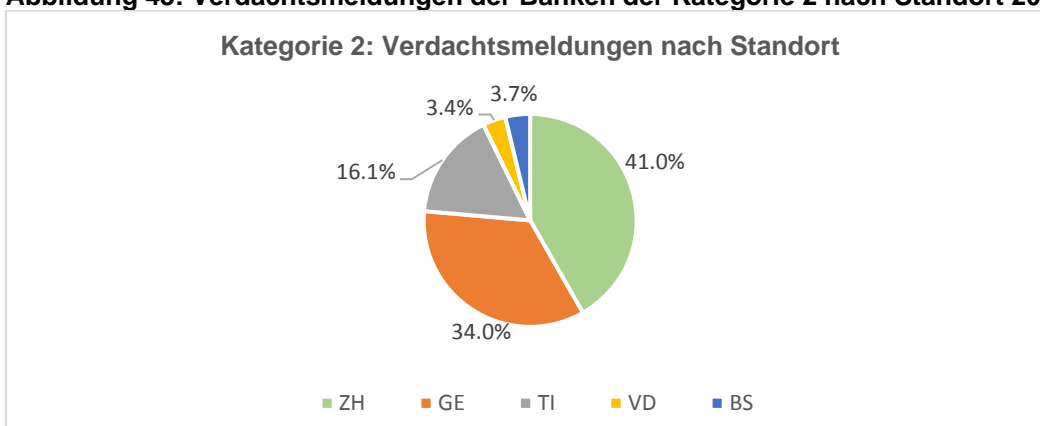
Bei den Banken der Kategorie 2 befindet sich das Domizil der von Verdachtsmeldungen betroffenen wirtschaftlich Berechtigten zumeist ausserhalb des europäischen Raums (Abb. 42). Ausländisch beherrschte Banken und Zweigstellen ausländischer Banken in dieser Kategorie weisen einen höheren Anteil an Vertragsparteienparteien und wirtschaftlich Berechtigten mit Domizil ausserhalb des europäischen Raumes auf. Interessanterweise zeigen auch die Statistiken der Schweizerischen Nationalbank eine allgemeine Tendenz zu vermehrten Mittelflüssen aus diesen Ländern in die Schweiz auf.

Abbildung 42: Domizile der von Banken der Kategorie 2 betreuten wirtschaftlich Berechtigten nach Bankenkategorien 2004–2014



In geografischer Hinsicht verteilen sich die gemeldeten Fälle bei den Banken der Kategorie 3 auf sämtliche Kantone. Bei den Banken der Kategorien 1 und 2 konzentrieren sich die Meldungen eher auf die Kantone Zürich, Genf, Tessin, Waadt, Basel-Stadt und Zug (Abb. 43). Unter den Meldungen seitens der Banken der Kategorie 2 ist der Anteil der Meldungen von ausländisch beherrschten Banken und Zweigniederlassungen ausländischer Banken mit Sitz im Kanton Genf besonders hoch. Der Anteil der Meldungen von ausländisch beherrschten Banken und Zweigniederlassungen ausländischer Banken mit Sitz im Kanton Tessin fällt dagegen geringer aus.¹²⁷

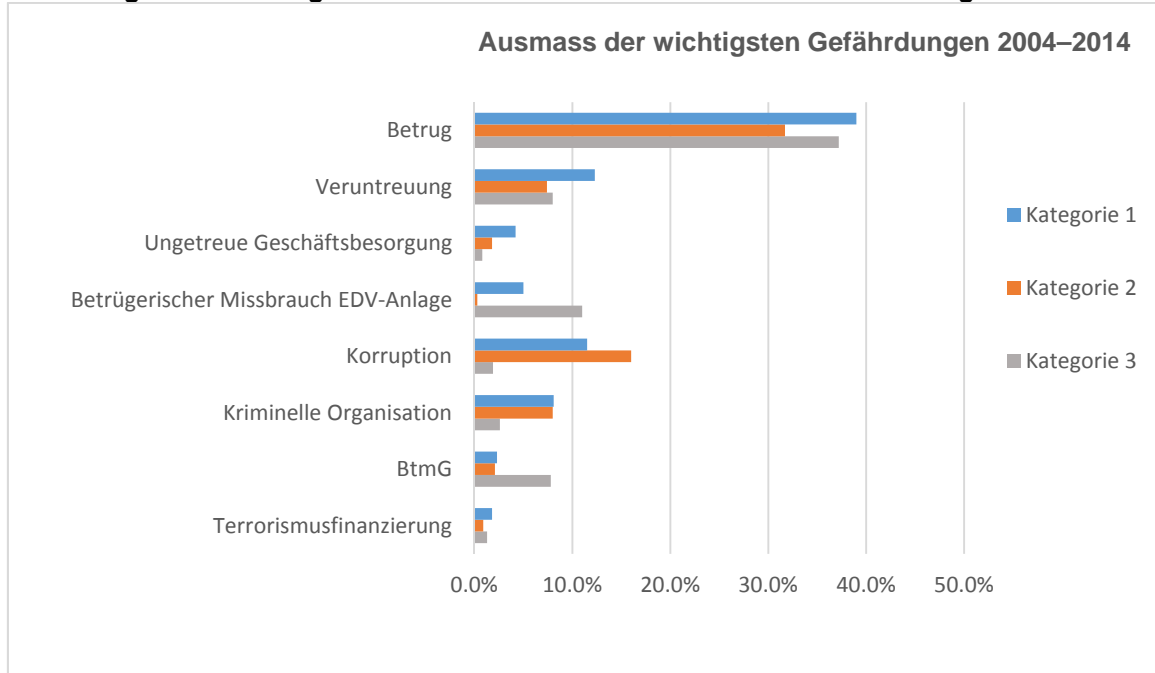
Abbildung 43: Verdachtsmeldungen der Banken der Kategorie 2 nach Standort 2004–2014



Auch bei den Vorfällen zur Geldwäscherei ergibt sich für die einzelnen Kategorien von Banken ein differenziertes Bild. Für den Bankensektor sowie die gesamte Finanzbranche stellt die Geldwäscherei im Zusammenhang mit Betrug oder betrügerischer Verwendung einer Datenverarbeitungsanlage die grösste Gefahr dar, wobei die Banken der Kategorien 1 und 3 diesem Risiko am meisten ausgesetzt sind. Die von Vorfällen ausgehende Gefährdung des Vermögens, insbesondere die stärker internationalisierten Tatbestände der Veruntreuung und der ungetreuen Geschäftsbesorgung, konzentrieren sich hauptsächlich auf die Banken der Kategorie 1. Das Risiko von Geldwäscherei im Zusammenhang mit Bestechungsfällen ist bei den Banken der Kategorie 2 höher, ebenso das Risiko im Zusammenhang mit kriminellen Organisationen. Letzteres betrifft auch die Banken der Kategorie 1. Das Waschen von Vermögenswerten, die aus in der Schweiz begangenen Betäubungsmitteldelikten stammen, erfolgt hauptsächlich über Banken der Kategorie 3 (Abb. 44).

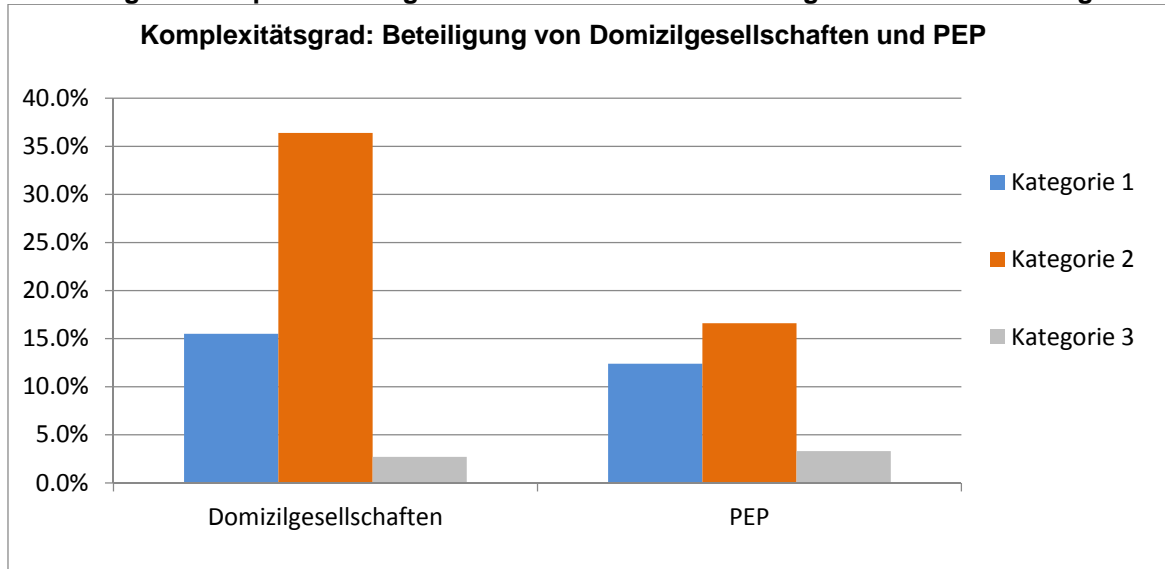
¹²⁷ La piazza finanziaria ticinese, Associazione bancaria ticinese 2014.

Abbildung 44: Verteilung der Vortaten zur Geldwäscherei nach Banken Kategorien 2004–2014



Sind Domizilgesellschaften oder PEP in als verdächtig geltende Geschäftsbeziehungen von Banken involviert, sind zumeist die Banken der Kategorie 2 betroffen. Dieses Risiko ist bei den ausländisch beherrschten Banken und den Zweigniederlassungen ausländischer Banken leicht höher als bei den übrigen Banken dieser Kategorie. Bei den Banken der Kategorie 1 zeigt sich ein uneinheitliches Bild des mit der Komplexität verbundenen Risikos, während die Banken der Kategorie 3 ein beschränktes Risiko aufweisen (Abb. 45).

Abbildung 45: Komplexität der gemeldeten Geschäftsbeziehungen nach Banken Kategorien



Die zur Untersuchung von Verdachtsfällen und zur Risikominderung in diesem Sektor eingesetzten umfangreichen Ressourcen führen zu komplexen Untersuchungsschemata für die drei Banken Kategorien, die eine Vielfalt von möglichen Verdachtsquellen und -momenten zutage fördern. Hierzu zählen unter anderem auch Verdachtsmomente, die vertiefte Prüfungen des wirtschaftlichen Hintergrunds der Kunden nach sich ziehen. Die Kategorien 1 und 3 führen in erster Linie Verdachtsmomente im Zusammenhang mit Zahlungsmitteln und Zahlungsmodi an, wie Barzahlungen oder Zahlung per Check sowie die Nutzung von Durchlaufkonten. Die zur Kategorie 2 gehörenden Banken nennen meist Presseartikel als Anlass für einen Verdacht. Für die ausländisch beherrschten Banken oder die Zweigniederlassungen ausländischer Banken sind hingegen Verbindungen mit Risikoländern häufigere Verdachtsmomente.

Typologien

A. Eine Bank hat aus der Presse erfahren, dass der Vater eines ihrer Kunden, eine PEP, in Südamerika wegen Korruption angeklagt wurde. Es bestand insbesondere der Verdacht, dass dieser Geschäftsmann im Zusammenhang mit öffentlichen Ausschreibungen im Erdölgeschäft Schmiergelder angenommen habe. Obwohl der Kunde der Bank von den öffentlich zugänglichen Quellen nicht genannt wurde, hat die Bank festgestellt, dass sich die Angaben in der Presse zum Teil mit der von ihr vorgenommenen Analyse der Geschäfte dieser Person decken. So hat sie umfangreiche Eingänge in kurzen Abständen festgestellt, ferner Einzahlungen von Offshore-Gesellschaften und Verbindungen mit einer anderen Person, die in die von der Presse dargestellte Korruptionsaffäre verwickelt war. Die Analyse der MROS belegte, dass die dieser Geschäftsbeziehung gutgeschriebenen Mittel im Wesentlichen für andere Konten bestimmt waren, an denen der Sohn der PEP wirtschaftlich berechtigt war. Die Bank hegte den Verdacht, dass der Kunde als Strohmännchen für seinen Vater agiere. Die MROS leitete die Meldung an die Bundesanwaltschaft weiter. Derzeit läuft eine Untersuchung, die mehreren Meldungen in dieser Angelegenheit nachgeht.

B. Das Unternehmen X AG hat festgestellt, dass es ungerechtfertigte Zahlungen in Höhe von nahezu 80 000 Franken zugunsten einer ihm nicht bekannten Person (A) getätigt hat. Um das Problem zu klären, hat die Firma X AG die Bank von A über die von ihr festgestellten Unstimmigkeiten informiert. Die Untersuchungen seitens der Bank ergaben, dass ein Teil der auf das Konto von A überwiesenen Mittel auf das Konto von B weitergeleitet wurden. Bei B handelt es sich um den ehemaligen Buchhalter der Firma X AG. Die Bank hat die bei der Eröffnung der zwei Geschäftsbeziehungen erstellten Unterlagen geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass B im Namen von A ein Konto eröffnet und sich widerrechtlich Vermögenswerte ihrer Arbeitgeberin, der Firma X AG, überwiesen habe. Die Bank hat beide Geschäftsbeziehungen der MROS gemeldet. Die Analysen der MROS ergaben, dass B einige Jahre zuvor im Ausland ähnliche Taten begangen hatte. Die zuständige Strafverfolgungsbehörde verurteilte A wegen wiederholter Veruntreuung, Urkundenfälschung und Geldwäscherei.

C. Ende der 1990er-Jahre eröffnete eine Bank eine Geschäftsbeziehung auf den Namen einer ausländischen Organisation, deren erklärter Zweck in der Hilfe und Unterstützung der Bevölkerung in Bürgerkriegen oder nach Naturkatastrophen bestand. Einige Jahre später erkannte der Finanzintermediär dank seiner systematischen Recherchen im Internet und in anderen Datenbanken, dass die betreffende Organisation Mittel veruntreut hatte, um eine Bewegung zu finanzieren, die auf der offiziellen Liste terroristischer Organisationen stand. Ferner deckte die MROS auf, dass die Leiter der Organisation von Interpol gesucht wurden. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesanwaltschaft bereits eine Untersuchung in Sachen Straftaten mit Bezug zum Terrorismus eröffnet hatte, wurde ihr diese Meldung zugestellt und diese wurde in das laufende Verfahren aufgenommen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist das Verfahren noch offen.

D. A hat an einen guten Bekannten (B) eine schriftliche Anfrage zur Finanzierung der Übernahme einer Zeitung gerichtet. In seinem Schreiben erklärte A, dass er bereits über 25 000 Franken verfüge, aber noch weitere 20 000 Franken benötige. Um den Kauf zu ermöglichen, gewährte B seinem Bekannten A einen Kredit über 10 000 Franken. Beide Parteien unterzeichneten eine Partnerschaftsvereinbarung, worauf B die zugesagten Mittel auf das Privatkonto von A überwies. Nachdem B aus den Medien erfahren hatte, dass die betreffende Zeitung keineswegs zum Verkauf stand, nahm er mit der Bank von A Kontakt auf. Der Finanzintermediär stellte fest, dass dem Konto von A effektiv ein Betrag in Höhe von 10 000 Franken zugunsten von B gutgeschrieben worden war und dass diese Mittel danach rasch in bar abgehoben worden waren. Der Fall wurde der MROS gemeldet und an die zuständige kantonale Staatsanwaltschaft überwiesen. A wurde des Betrugs im Sinne von Artikel 146 Absatz 1 StGB für schuldig befunden.

E. Die Geschäftsbeziehung mit dem Unternehmen X mit Sitz in der Schweiz und Teil des Konzerns Y wurde der MROS als verdächtig gemeldet. Die Bank erfuhr aus der Presse, dass der Konzern Y im Verdacht stand, einen umfangreichen Betrug in Form eines «Mehrwertsteuerkarussells» begangen zu haben. Angeblich sei eine ganze Reihe von Briefkastenfirmen gegründet und wieder aufgelöst worden, um Erdölprodukte zu verkaufen und den Käufern innerhalb eines Landes Mehrwertsteuer in Rechnung zu stellen, ohne sie jedoch der Steuerbehörde zu melden. Der Geschäftsführer der Firma X sei der Kopf dieser Betrugsaffäre, angeblich seien im Ausland ebenfalls bereits Strafverfahren gegen mehrere Personen eingeleitet worden. Dank Recherchen der MROS bei ihren Partnerstellen im Ausland konnte sie eine genauere Analyse durchführen und den Verdacht gegen die Firma X erhärten. Diese neuen Kriterien bewogen die MROS, den zuvor zu den Akten gelegten Fall an die Bundesanwaltschaft zu überweisen. Vorermittlungen laufen derzeit.

Beurteilung

Die Sorgfaltspflichten des Bankensektors sind in einer Reihe von verbindlichen Regelungen klar festgehalten. In erster Linie sind dies die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 08) und die GwV-FINMA. Letztere regeln unter anderem die Modalitäten zur Identifizierung der Vertragsparteien und Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten Person an Vermögenswerten und

an juristischen Personen, insbesondere an rechtlichen Konstrukten ungeachtet ihrer Natur und des Ortes ihrer rechtlichen Gründung. Als Beispiele sind etwa Domizilgesellschaften, Trusts und andere Treuhandunternehmungen, «Corporations» (Corp.) und «Limited Liability Companies» (LLC) zu nennen (Art. 2, 3 und 4 VSB 08, Art. 12 Abs. 2 Bst. h GwV-FNMA). Im Sonderfall eines Trust, bei dem sich kein einziger wirtschaftlich Berechtigter formell feststellen lässt, da keiner der Beteiligten vollumfänglich über die Vermögenswerte verfügen kann (so etwa bei einem Discretionary Trust), hat die Bank diejenigen Parteien ausfindig zu machen und zu dokumentieren, die als effektive wirtschaftlich Berechtigte fungieren könnten (Ziff 43 Abs. 1 VSB 08). Die Pflicht zur Aufbewahrung der Belege ist in der Regelung ebenfalls klar spezifiziert, sodass der *Paper Trail* sichergestellt ist.

Geschäftsbeziehungen mit ausländischen PEP gelten in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhtem Risiko (Art. 12 Abs. 3 GwV-FINMA). In diesem Zusammenhang müssen Banken, die eine Geschäftsbeziehung zu einer ausländischen PEP unterhalten, zusätzliche Abklärungen zur Herkunft des Vermögens ihres Kunden und der ihnen übergebenen Vermögenswerte vornehmen. Zudem sind sie gehalten, die Plausibilität und den wirtschaftlichen Hintergrund hoher eingehender Zahlungen zu prüfen und zu dokumentieren.

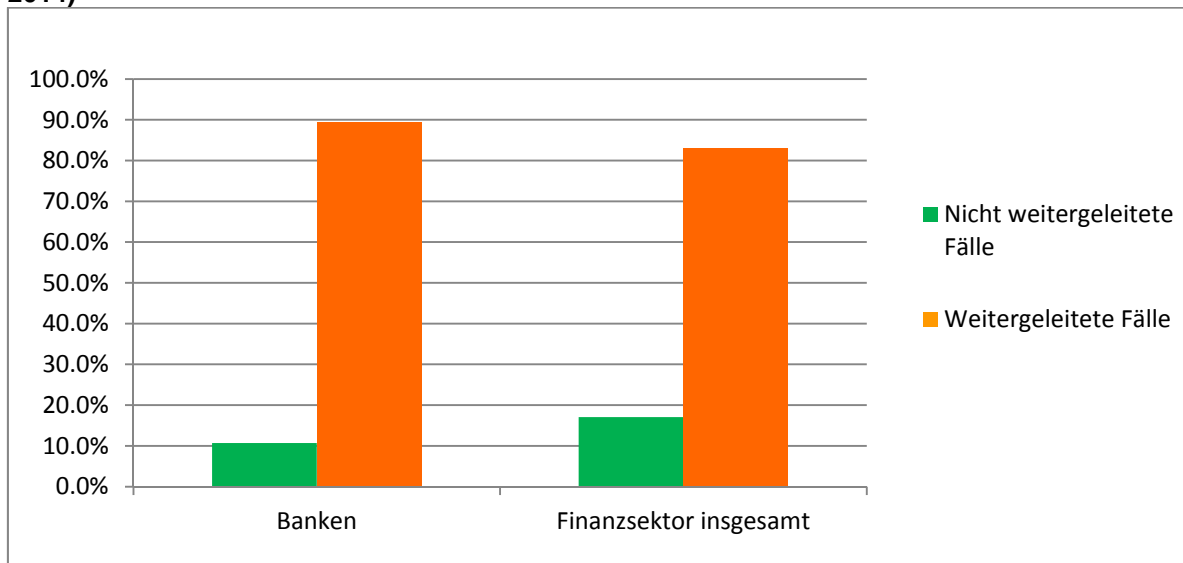
Da es zur Ausübung der Banktätigkeit einer Bewilligung der FINMA bedarf¹²⁸, unterstehen die Bankinstitute einer so genannten prudentiellen Aufsicht seitens der FINMA, bei der die Risiken für die Gläubiger, die Anleger und die versicherten Personen sowie für den Finanzplatz Schweiz massgeblich sind. Dank dieser prudentiellen Aufsicht und der Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen hat die FINMA vertiefte Kenntnisse der von ihr überwachten Bankinstitute, wodurch das Risiko mangelnder Sorgfalt bei Finanzgeschäften im Hinblick auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für den gesamten Bankensektor gemindert wird. Bei der Überwachung der FINMA hinsichtlich der ordnungsgemässen Erfüllung der Sorgfaltspflichten im Bereich Geldwäscherei seitens der Banken spielen die Prüfungsgesellschaften eine wesentliche Rolle. Ihr Verantwortungsbereich und die Mindestanforderungen an ihre Prüfstrategien werden von der FINMA festgelegt.¹²⁹ Zu diesem Zweck hat die FINMA anhand der spezifischen Risikofaktoren für die einzelnen Bankinstitute sowie anhand der Grösse der einzelnen Banken für jedes Institut ein Aufsichtskonzept sowie die Aufsichtsintensität festzulegen. Neben der Prüfung der Einhaltung sämtlicher Sorgfaltspflichten sind jährlich folgende Punkte im Detail zu prüfen: Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten bei neuen Geschäftsbeziehungen, periodische Prüfungen der bestehenden Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken, insbesondere bei PEP, Transaktionen mit Finanzintermediären, die nicht über ein informatikgestütztes System zur Analyse von Transaktionen verfügen. Seit dem Jahr 2014 haben die Prüfungsgesellschaften detaillierte Vorgaben in Form von Kontrollstandards umzusetzen. Im Rahmen ihrer risikobasierten Aufsichtstätigkeit verfügt die FINMA ferner über zusätzliche Instrumente, die sie bei Bedarf einsetzen kann, um die Erfüllung der Sorgfaltspflichten seitens der Banken zu prüfen. Dies sind beispielsweise *Supervisory Reviews*, die Kontrollbesuche vor Ort umfassen können und von der FINMA in eigener Regie vorgenommen werden. Bei schwerwiegenden und dauerhaften Verstössen gegen die Sorgfaltspflichten verfügt die FINMA über eine Reihe von *Enforcement*-Massnahmen, um den ordnungsgemässen Zustand wiederherzustellen. Diese Massnahmen können bis zu einem Entzug der Bankenbewilligung und einem Verbot der Ausübung einer Banktätigkeit gehen.

Obwohl die Bankinstitute einer signifikanten Gefährdung ausgesetzt sind, spielen die von ihnen eingerichteten Kontrollvorkehrungen sowie die reglementarischen, risikobasierten Vorschriften eine entscheidende Rolle bei der Minderung von Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken innerhalb des Finanzplatzes Schweiz, indem sie zu einer effizienten Bekämpfung dieser Risiken beitragen. Daher werden in diesem Sektor auch verhältnismässig mehr Verdachtsmeldungen an eine Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet als in anderen Sektoren (Abb. 46).

¹²⁸ Die Mindestanforderungen für den Erhalt einer Bankbewilligung sind im BankG, insbesondere in Art. 2 Abs. 2 BankG, sowie im BEHG und den zugehörigen Verordnungen geregelt.

¹²⁹ FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen»

Abbildung 46: Weiterleitung von Verdachtsmeldungen an eine Strafverfolgungsbehörde (2004–2014)



In den Jahren 2004 bis 2014 führten Verdachtsmeldungen aus dem Bankensektor in 231 Fällen zu einer Verurteilung wegen Geldwäscherei. Dies entspricht 57 % aller in Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen in der Schweiz ausgesprochenen Verurteilungen. Der Bankensektor ist mit einer signifikanten Gefährdung konfrontiert. Die Feststellung, dass er in der Lage ist, seine inhärenten Geldwäschereirisiken - aufgrund der seitens der Banken und der Aufsichtsbehörde implementierten verschiedenen internen und externen risikobasierten Vorkehrungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei deutlich zu mindern, ist aber berechtigt. Aufgrund ihrer zentralen Stellung tragen die Banken somit in bedeutendem Ausmass zur Risikominderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im schweizerischen Finanzwesen bei.

Im Bereich der von Banken in der Schweiz angebotenen Finanzdienstleistungen werden die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in Zukunft durch die Umsetzung der neuen Gesetzesvorschriften auf Basis der revidierten GAFI-Empfehlungen ergänzt. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen, durch die verstärkte Pflicht der Finanzintermediäre, natürliche Personen zu identifizieren, die an juristischen Personen wirtschaftlich berechtigt sind, sowie durch die Ausweitung der PEP-Definition auf inländische PEP sowie auf PEP von zwischenstaatlichen Organisationen. Mit Hilfe der im GwG vorgesehenen, für sämtliche Finanzakteure geltenden Bestimmungen und Kontrollen sowie angesichts der Dichte der Kontrollen, die von den Banken selbst durchgeführt werden, sind die Verwundbarkeiten des Bankensektors ausreichend unter Kontrolle gebracht, sodass keine weiteren Massnahmen erforderlich sind.

Gefährdungen		Universal-banken		
			<i>Private Banking</i>	
		Retail-Banken		
			Verwundbarkeiten	

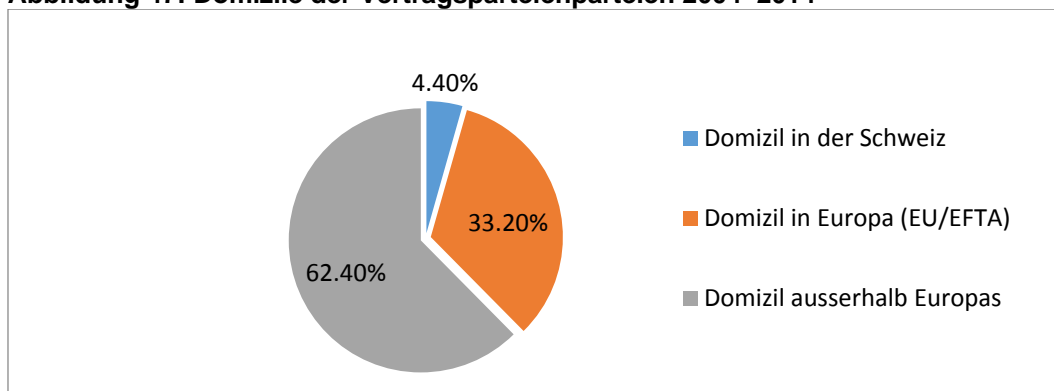
7.1.2 Effekthändler

In der Schweiz gelten natürliche und juristische Personen, die gewerbmässig im Effektenhandel tätig sind, im Sinne des GwG als Finanzintermediäre (Art. 2 Abs. 2 Bst. d GwG, FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Finanzintermediation nach GwG» sowie Art. 5 Abs. 3 VBF). Im Jahr 2014 umfasste diese Kategorie 71 unabhängige Effekthändler. Diese Finanzintermediäre handeln in erster Linie mit börsenkotierten Finanzinstrumenten, entweder auf eigene Rechnung oder auf Rechnung Dritter. Zu diesem Zweck können sie derivative Finanzinstrumente schaffen und anbieten. Grundsätzlich ist das Risiko gering, dass Finanzintermediäre, die ausschliesslich auf eigene Rechnung als Effekthändler tätig sind, zu Geldwäschereizwecken missbraucht werden. Falls sie aber auf Rechnung Dritter mit Effekten handeln, ist das Risiko höher. Dieses steigt auch je nach Art der gehandelten Finanzinstrumente und insbesondere je nach Umfang ihrer Regulierung. Das Risiko wird gemindert, wenn Finanztransaktionen im Zusammenhang mit dem Effektenhandel über Bankinstitute erfolgen, die ihrerseits umfangreiche Ressourcen zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten einsetzen.

Zum Schutz der Integrität des Marktes untersteht das allgemeine Börsensystem in der Schweiz einer Reihe von Vorschriften und Selbstregulierungen, die das Geldwäschereirisiko durch Kontrollen der wirtschaftlichen Plausibilität der Transaktionen (Art. 5 BEHG)¹³⁰ deutlich mindern. Grundsätzlich ist nach den geltenden Vorschriften jede Transaktion mit börsenkotierten Effekten sowohl im Auftragsjournal der Börse als auch im Effektenjournal des Händlers zu erfassen (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 15 Abs. 1 und 2 BEHG, zusätzlich FINMA-Rundschreiben 2008/4 «Effektenjournal»). Zudem haben die Effekthändler Beteiligungen von 3 % oder mehr an ausserbörslich oder vor Liberierung gehandelten börsenkotierten Titeln zu melden (FINMA-Rundschreiben 2008/4, Randziffer [Rz] 22). Ferner sind die Effekthändler gehalten, im Auftragsjournal den Auftraggeber der einzelnen Transaktionen zu erfassen (FINMA-Rundschreiben 2008/4, Rz 38). Aufgrund ihrer Sorgfaltspflichten gemäss GwG müssen sie zudem die Identität des an den ausgeführten Transaktionen wirtschaftlich Berechtigten kennen (Art. 32 GwG-FINMA) und so den *Paper Trail* gewährleisten.

Von 2004 bis 2014 gingen bei der MROS kaum Verdachtsmeldungen aus diesem Sektor ein. Zwei Drittel der Meldungen stammen von den Finanzplätzen Zürich und Genf. Eine deutliche Mehrheit der in diesem Zusammenhang genannten wirtschaftlich Berechtigten hat ihr Domizil im Ausland, wobei besonders der Anteil von nicht in Europa wohnhaften Personen ins Gewicht fällt (Abb. 47). In 22,2 % der Fälle handelte es sich bei den Vertragsparteien zudem um eine Domizilgesellschaft.

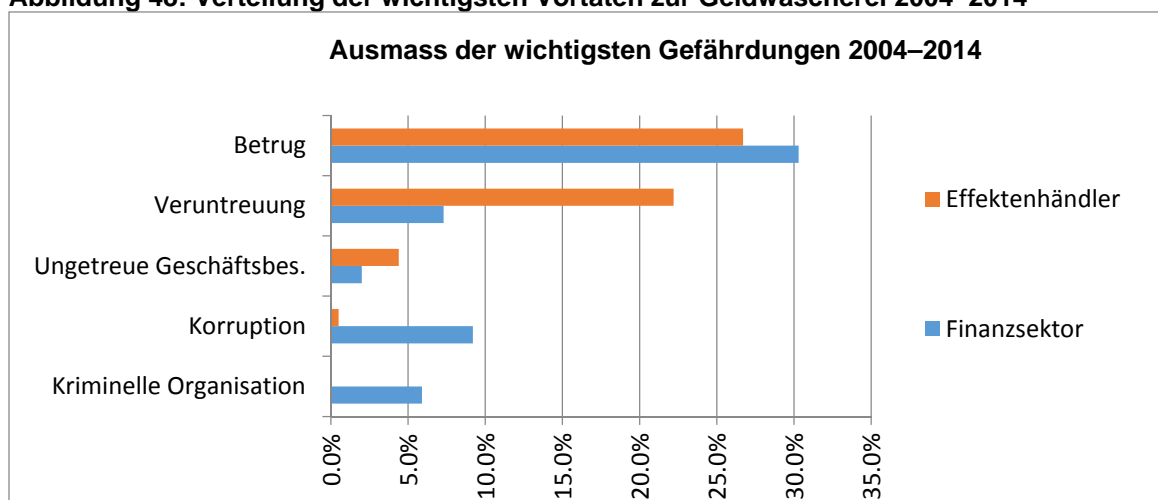
Abbildung 47: Domizile der Vertragsparteienparteien 2004–2014



Bei den vermuteten Vorfällen handelt es sich in erster Linie um Betrug, Veruntreuung und ungetreue Geschäftsbesorgung zum Nachteil externer Kunden. Seit dem 1. Mai 2013 gelten zudem Kursmanipulationen und Insiderdelikte als Vorfälle. Bis anhin wurden der MROS rund 10 entsprechende Fälle gemeldet. Verdachtsmeldungen wegen Korruption oder Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation stammen selten bis nie aus diesem Sektor (Abb. 48).

¹³⁰ In der Schweiz wird die allgemeine Börse von einer Aktiengesellschaft unter dem Namen SIX Swiss Exchange AG betrieben. Sie untersteht in erster Linie der Aufsicht der FINMA; die entsprechenden Landesregeln sind im FINMA-Rundschreiben 2013/8 festgelegt. Die Börse verfügt über eine eigenständige Instanz, welche die Einhaltung der Vorschriften überwacht und bei Verstössen gegen diese Sanktionen aussprechen kann (SIX Exchange Regulation).

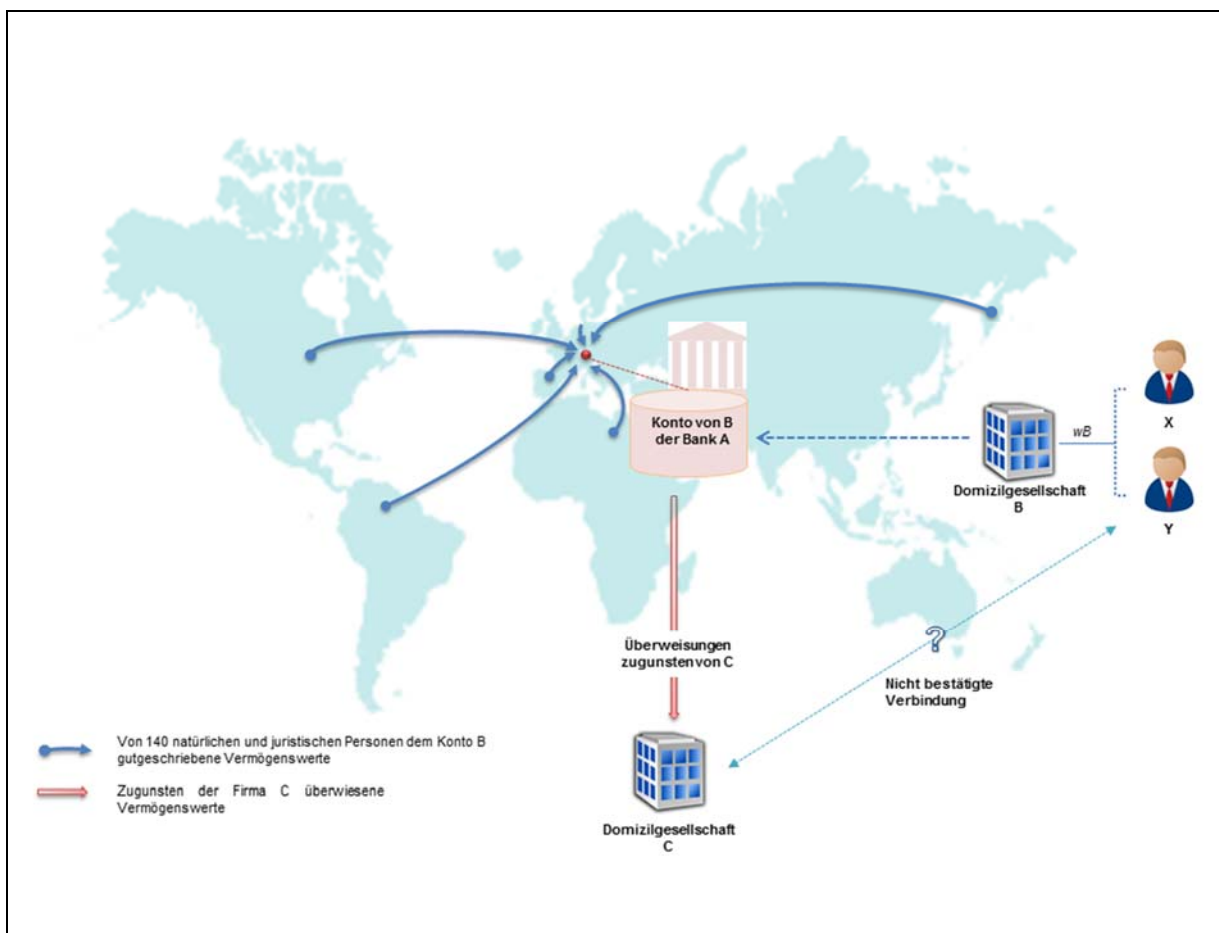
Abbildung 48: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



Typologien

A. Ein Artikel in einer ausländischen Zeitung erwähnte den Namen einer Domizilgesellschaft, die in eine Geldwäscherei-affäre verwickelt war. Ein Effektenhändler hatte mit dieser Gesellschaft eine langjährige Geschäftsbeziehung über einen lokalen Treuhänder unterhalten. Der an dieser Domizilgesellschaft wirtschaftlich Berechtigte ist eine ausländische PEP. Bei der Analyse der durch den Treuhänder getätigten Geschäfte kam zutage, dass im Namen der fehlbaren Gesellschaft ein bedeutender Betrag an eine andere Domizilgesellschaft gezahlt worden war. Es zeigte sich, dass die Schwester der PEP an dieser zweiten Gesellschaft wirtschaftlich berechtigt war und dass mit dem Geld eine Liegenschaft gekauft werden sollte.

B. Ein Finanzintermediär hat Kenntnis davon erlangt, dass ein Dritter Mittel verloren haben soll, die er auf das Konto einer vom Finanzintermediär verwalteten Gesellschaft eingezahlt hatte. Diese Gesellschaft war errichtet worden, um Dividenden zu vereinnahmen und Anlagen auf Rechnung von X und Y, den beiden an diesem Konto wirtschaftlich Berechtigten, zu tätigen. Bei einer Lageanalyse brachte der Finanzintermediär zahlreiche Transaktionen zutage, die rund 140 natürliche oder juristische, in verschiedenen Rechtsordnungen ansässige Personen betrafen. Der grösste Teil der so vereinnahmten Mittel wurde anschliessend auf das Konto der Holding C mit unbekanntem wirtschaftlich Berechtigten überwiesen. Die Kunden erklärten, dass sie mehrere Gesellschaften verwalteten, die zwar zum selben Konzern gehörten, aber in verschiedenen Rechtsordnungen gelegen waren und eine *Forex-Trading*-Plattform (Devisenhandelsplattform) sowie Brokerdienstleistungen übers Internet anboten. Die Zahlungen auf das Konto in der Schweiz stammten angeblich von Kunden der Gesellschaften, die Anlagen über diese Plattformen ins Auge gefasst hatten. Wie sich zeigen sollte, waren diese Gesellschaften bei keiner einzigen nationalen Aufsichtsbehörde registriert, manche von ihnen fanden sich gar auf schwarzen Listen. Mehrere Aussagen in verschiedenen Foren befassten sich zudem mit Vergütungsproblemen und legten die Vermutung nahe, dass es sich um ein so genanntes *Ponzi Scheme* (Schneeballsystem) oder um eine Unterschlagung mit Hilfe von Devisengeschäften (*Forex Scam*) handeln könnte.



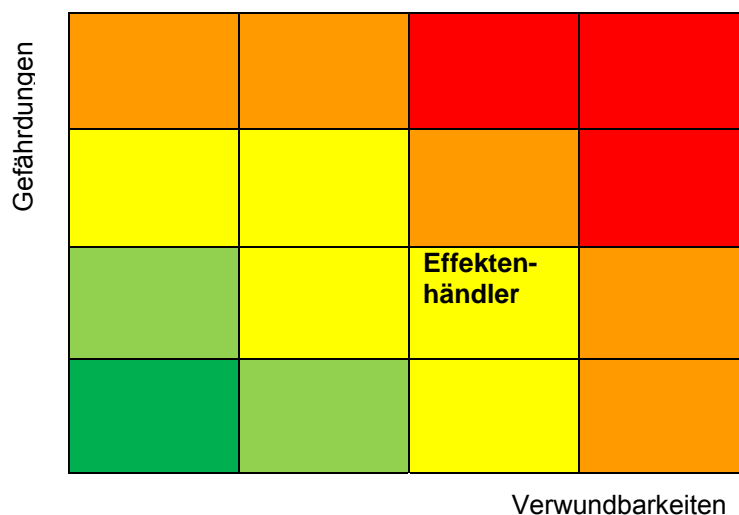
Beurteilung

Den quantitativen Messungen zufolge dürfte dieser Sektor ein durchschnittliches Risiko aufweisen, insbesondere wegen der Höhe der Beträge und der Komplexität der gemeldeten Fälle. Eine umfassende Risikobeurteilung für diesen Sektor weist jedoch ein beschränktes Risiko aus, da ein Grossteil der getätigten Transaktionen den Handel mit Effekten auf eigene Rechnung des Wertschriftenhändlers oder auf Rechnung eines weiteren Finanzintermediärs als Kunden betrifft, der mit institutionellen Geldmitteln handelt. Zudem nutzen zahlreiche Effekthändler Depotstellen- und Zahlungsverkehrsdienste bei einem Finanzinstitut, das ebenfalls dem Geldwäschereidispositiv (GwG-Dispositiv) unterstellt ist. Daher sinkt das Gesamtrisiko. Das äusserst breite Spektrum der Akteure stellt die wesentliche Verwundbarkeit des Sektors dar, da einige von ihnen ausschliesslich Effekthandelsdienste anbieten, während andere auch als Depotstelle und Vermögensverwalter fungieren.

Der schweizerische Wertschriftenmarkt unterscheidet sich hinsichtlich der angebotenen Finanzinstrumente nicht von anderen internationalen Börsenplätzen.

Das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wird in Zukunft im Bereich Effektenhandel durch die Umsetzung von neuen Gesetzesvorschriften auf Basis der revidierten GAFI-Empfehlungen ergänzt. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen. Ferner wurde dieses Dispositiv im Rahmen der jüngsten Revision des Börsenrechts bereits durch die Einführung des Tatbestands von Vortaten zur Geldwäscherei im Zusammenhang mit Kursmanipulationen und der Nutzung von Insiderinformationen verstärkt.¹³¹ Da die in diesem Sektor tätigen Finanzintermediäre bereits dem GwG unterstehen, sind die Verwundbarkeiten folglich unter angemessener Kontrolle. Es besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf.

¹³¹ Art. 40a und 40 BEHG, gültig seit dem 1. Mai 2013.

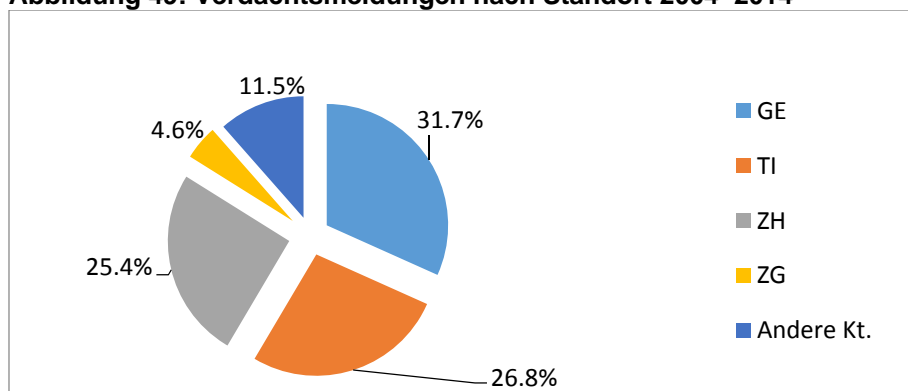


7.1.3 Vermögensverwalter

Vermögensverwalter befassen sich beruflich mit der Auswahl sowie dem An- und Verkauf von Wertpapieren oder anderen Anlageinstrumenten auf Rechnung ihrer Kunden. Hierbei verfolgen sie eine vorab mit den einzelnen Kunden vereinbarte Kapitalerhaltungs- oder Wachstumsstrategie. Die Kunden stellen zu diesem Zweck Vollmachten aus, sodass der Vermögensverwalter bei einem Finanzinstitut pro Kunde ein Konto eröffnen und von nun an die wirtschaftliche Verwaltung für seinen Kunden übernehmen sowie seine Interessen gegenüber Dritten vertreten kann, die sich mit den technischen Aspekten der Vermögensverwaltung befassen. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Banken, Effektenhändler oder Akteure aus dem Bereich kollektive Kapitalanlagen. Zuweilen bieten externe Vermögensverwalter auch Beratungsdienstleistungen auf anderen finanziellen Gebieten als der eigentlichen Anlageberatung an, etwa im Bereich der Steuer- oder Versicherungsberatung oder in der Nachfolgeplanung. Externe Vermögensverwalter sind weder an Banken noch an Effektenhändler angegliedert; sie agieren eigenständig und unterstehen dem Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe e GwG, vorausgesetzt sie verfügen über eine Bewilligung der FINMA oder haben sich einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation angeschlossen.

In der Schweiz betreuen rund 3000 Vermögensverwalter eine breit diversifizierte Kundschaft. Zusätzlich zu den Bankinstituten verwalten diese Finanzintermediäre rund 600 Milliarden Franken, d. h. rund 11 % des gesamten Vermögensverwaltungsmarkts. Meist handelt es sich bei ihnen um KMU mit bis zu fünf Mitarbeitenden (75 % der Fälle). Zwei Drittel der externen Vermögensverwalter weisen weniger als 100 Kunden auf. Die geografische Analyse der Verdachtsmeldungen zeigt, dass die Vermögensverwalter an den wichtigsten Finanzplätzen der Schweiz, d. h. Genf, Tessin und Zürich, am meisten Risiken ausgesetzt sind und daher dort auch am häufigsten zusätzliche Prüfungen vornehmen. Die Meldungen aus den Kantonen Genf und Tessin sind im Vergleich zum Bankensektor übervertreten. Der Kanton Zug weist ebenfalls eine grössere Risikoexposition auf (Abb. 49).

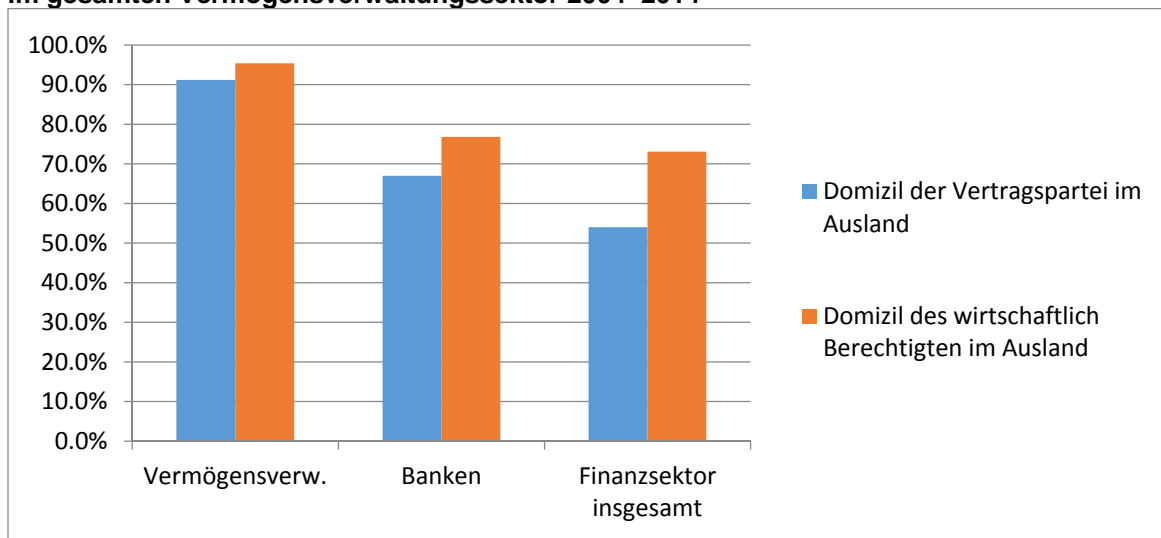
Abbildung 49: Verdachtsmeldungen nach Standort 2004–2014



Die Risiken im Zusammenhang mit dem Vermögensverwaltungssektor weisen eine besonders auffällige Eigenschaft auf: Der weitaus grösste Teil der Kunden ist im Ausland ansässig. Dies trifft sowohl für das

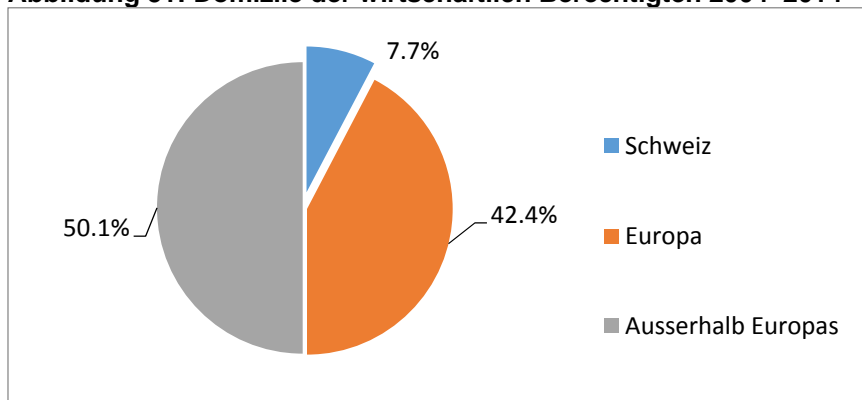
Domizil der Vertragspartei (z. B. einer Domizil- oder Treuhandgesellschaft) zu als auch für das Domizil des wirtschaftlich Berechtigten (Abb. 50).

Abbildung 50: Vergleich der Domizile der Vertragsparteien und der wirtschaftlich Berechtigten im gesamten Vermögensverwaltungssektor 2004–2014



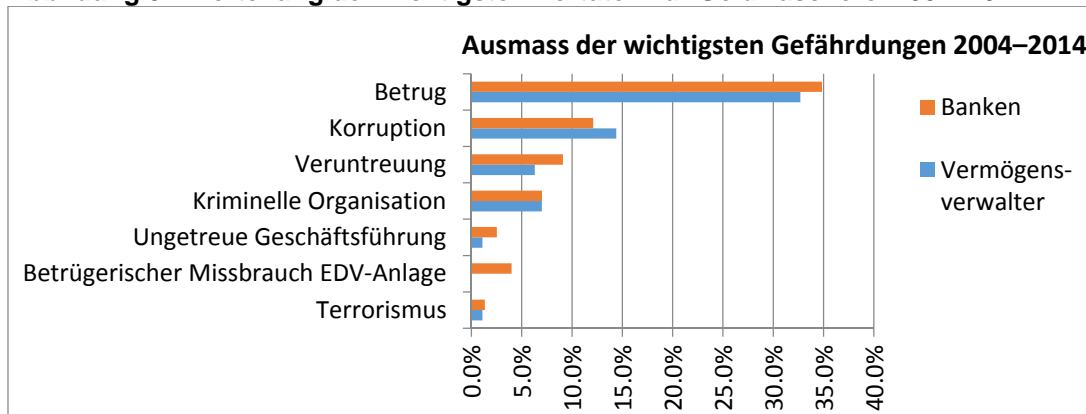
Das Domizil der von Verdachtsmeldungen betroffenen wirtschaftlich Berechtigten befindet sich zumeist ausserhalb des europäischen Raums (Abb. 51). Im Gegensatz hierzu sind 61,3 % der wirtschaftlich Berechtigten Bürger eines europäischen Landes.

Abbildung 51: Domizile der wirtschaftlich Berechtigten 2004–2014



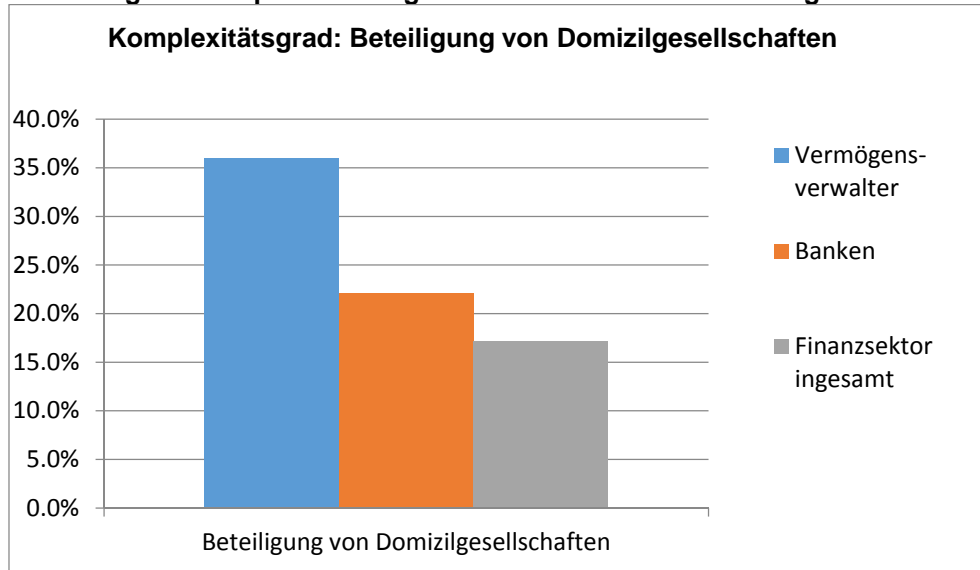
Gegenüber dem Bankensektor zeigt die Analyse der vermutlichen Vortaten im Sektor Vermögensverwaltung einen höheren Anteil an Vermögenswerten, die aus einer Korruptionshandlung im Ausland stammen, während die Anzahl anderer Vortaten im Zusammenhang mit Finanzkriminalität unter dem Durchschnitt des Bankensektors liegt. Der Anteil der Vortaten im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation ist ebenso hoch wie im Bankensektor (Abb. 52).

Abbildung 52: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



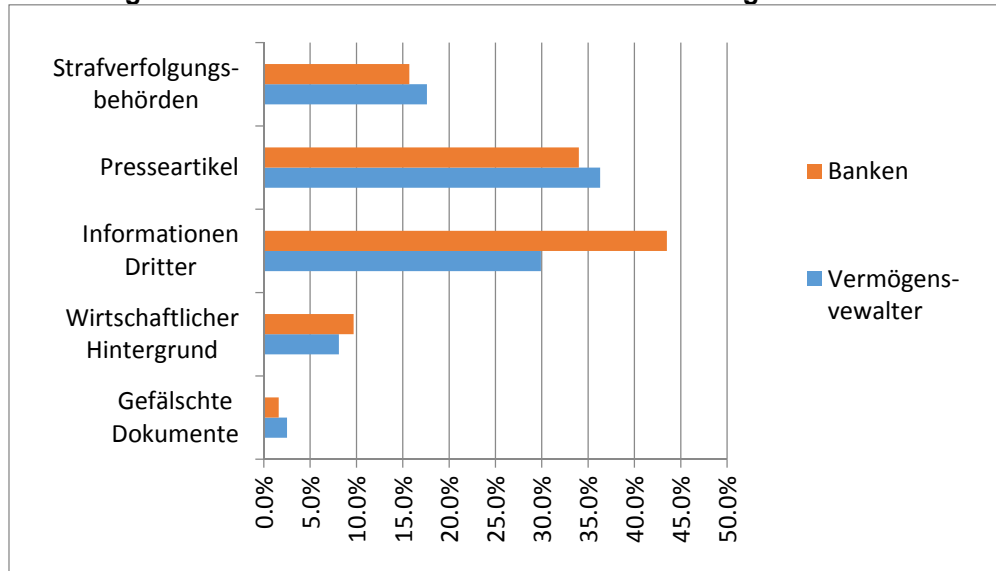
Überdies sind in die von den Finanzintermediären gemeldeten Fälle mehr Domizilgesellschaften verwickelt. Hierdurch können die Aufdeckung einer potenziell kriminellen Herkunft der betroffenen Vermögenswerte sowie die korrekte Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten erschwert werden (Abb. 53).

Abbildung 53: Komplexität der gemeldeten Geschäftsbeziehungen 2004–2014



Das Untersuchungsschema in diesem Sektor zeigt, dass der Verdacht vermehrt als Folge der Intervention einer nachgelagerten externen Quelle auftritt. Vorgelagerte interne Prüfungen spielen eine geringere Rolle. Verdachtsmomente im Zusammenhang mit gefälschten Dokumenten sind etwas zahlreicher als im Bankensektor. Möglicherweise werden sie aber wegen der beschränkten Ressourcen des Sektors für die Ermittlung der effektiven, hinter einer Geschäftsbeziehung stehenden wirtschaftlich Berechtigten zu wenig hoch ausgewiesen (Abb. 54).

Abbildung 54: Gründe und Herkunft der Verdachtsmeldungen 2004–2014



Typologien

A. Ein Vermögensverwalter meldete der MROS die Geschäftsbeziehungen, die er seit einigen Jahren mit zwei begüterten und im Edelmetallgeschäft tätigen Personen unterhielt. Die Geschäftsbeziehungen umfassten Vermögenswerte im Wert von mehreren Millionen Franken, die anscheinend aus der seit 40 Jahren von diesen beiden Kunden ausgeübten Geschäftstätigkeit stammten. Der Finanzintermediär hatte in Bezug auf diese beiden Personen weder verdächtige Indizien noch zweifelhafte Transaktionen bemerkt, bis ihn eine aussenstehende Person über die Tatsache informierte, dass einer der beiden Kunden, der im Ausland ansässig war, Probleme mit der Polizei gehabt hatte. Der Vermögensverwalter wollte weitere Angaben in Erfahrung bringen und die erhaltenen Informationen überprüfen. Daher versuchte er, die beiden Kunden zu erreichen – ohne Erfolg. Seine Zweifel sollten sich durch die Recherchen der MROS bestätigen: Gegen die beiden Kunden bestand ein Verdacht der Geldwäscherei im

Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation. In erster Linie wurde ein von einer der beiden Personen als Direktor geleitetes Unternehmen verdächtigt, seine Kunden nicht zu identifizieren und Bartransaktionen durchzuführen, um Vermögenswerte deliktischer Herkunft (Prostitutions- und/oder Drogengelder) entgegenzunehmen. Die Meldung wurde an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet, die anschliessend ein Strafverfahren eröffnete.

B. Anlässlich eines Gesprächstermins in den Geschäftsräumen eines Kunden wurde ein Vermögensverwalter von Polizisten überrascht, die eine Hausdurchsuchung vornahmen. Die anschliessend in den Medien veröffentlichten Artikel besagten, dass der betreffende Kunde sowie sieben weitere Personen verhaftet worden seien, weil sie angeblich mehrere Millionen an öffentlichen Subventionen eines ausländischen Staats veruntreut hätten, die ursprünglich zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorgesehen waren. Diese Geldmittel seien über rund 50 Domizilgesellschaften zum Kauf von Liegenschaften verwendet worden. Die Meldung wurde an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet, die das Verfahren einstellte, da sich nicht feststellen liess, ob die betreffenden Gelder tatsächlich krimineller Herkunft waren.

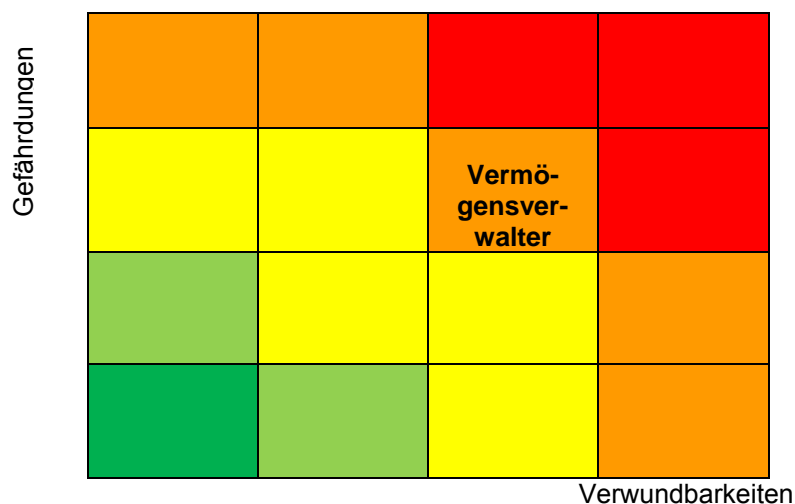
C. Nach einer Hausdurchsuchung bei einem Kunden und dem Eingang einer Editions- oder Beschlagnahmeverfügung nahm die Zweigniederlassung einer ausländischen Bank ihre Beziehungen mit dem betreffenden Kunden genauer unter die Lupe. In der Folge realisierte die Bank, dass ein und derselbe Einleger hinter zahlreichen Konten verschiedener Domizilgesellschaften stand. Die Eröffnung der betreffenden Konten hatte sich einfach gestaltet, da ein Mitarbeiter der Bank gegen seine Sorgfaltspflichten verstossen und insbesondere wenig aussagekräftige Fotokopien als Ausweise akzeptiert hatte, die der betreffende Vermögensverwalter beigebracht hatte. Zudem ergab die Untersuchung, dass der Vermögensverwalter seine Kunden bei der Beschaffung von gefälschten Ausweisdokumenten unterstützen konnte. Mit diesen Papieren waren die Kunden in der Lage, ihre wirkliche Identität hinter Domizilgesellschaften zu verbergen, die von ebendiesem Vermögensverwalter errichtet und verwaltet wurden. Die Untersuchungen sind noch nicht abgeschlossen.

Beurteilung

Die quantitativen Messwerte zeigen, dass die von den Finanzintermediären in diesem Sektor gemeldeten Fälle besonders komplex sind, was entsprechend umfangreichere Präventionsmassnahmen der Akteure erfordert (Prüfung des wirtschaftlichen Hintergrunds der Kunden und Dokumentation). Tatsächlich ist in diesem Sektor das Niveau der effektiven Gefährdung punkto Vortaten in Bezug auf die wichtigsten Gefährdungen, die auf dem gesamten Finanzsektor lasten, erhöht. Bei sämtlichen Gefährdungen geht es um hohe Beträge, die sich im selben Bereich bewegen wie bei den Banken. Bei allen genannten Gefährdungen erfolgt ein Grossteil der Vortaten im Ausland, was die Wirksamkeit des Repressionsdispositivs in diesem Sektor schwächt. Vor allem die Verwaltung von Vermögen aus Schwellenländern erhöht das Risiko, dass der Sektor zwecks Geldwäscherei missbraucht wird, da die Regulierungen in den betreffenden Rechtsordnungen nicht konsolidiert sind. Zudem ist der Sektor wegen der Art der in Form von Effekten verwalteten und in Umlauf gebrachten Vermögenswerte ganz besonders zu einer Rolle in der letzten Phase der Geldwäscherei, der Integrationsphase, prädestiniert. Aus diesem Grund gestalten sich die Aufdeckung und der Nachweis einer Verbindung zwischen einer Vortat und den in Umlauf gebrachten Effekten schwierig.

Die Verwundbarkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung von Domizilgesellschaften und anderen Rechtskonstrukten verlangt nach erhöhter Sorgfalt bei der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten seitens der Finanzintermediäre in diesem Sektor. Dies gilt auch für die Ermittlung von Herkunft und Bestimmung der betroffenen Vermögenswerte (Art. 14 ff. und 50 GwV-FINMA). Dieses Risiko ist höher, wenn der Vermögensverwalter selber als Treuhänder auftritt und entsprechende Dienstleistungen anbietet. In jedem Fall haben alle in eine Geschäftsbeziehung eingebundenen Finanzintermediäre, Vermögensverwalter und Banken jeder für sich die Sorgfaltspflichten zu respektieren, da sich so das Gesamtrisiko vermindert.

Die Vorkehrungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung werden durch die Umsetzung der neuen Gesetzesvorschriften auf Basis der revidierten GAFI-Empfehlungen ergänzt. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen, vor allem von nichtkotierten Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgeben, durch die Erweiterung der Pflicht zur Eintragung im Handelsregister für Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen, durch die verstärkte Pflicht, natürliche Personen festzustellen, die an juristischen Personen wirtschaftlich berechtigt sind, sowie durch die Einführung einer Vortat im Zusammenhang mit der direkten Steuer. Mit Hilfe der im GwG vorgesehenen, für sämtliche Finanzakteure geltenden Bestimmungen und Kontrollen sowie angesichts der Dichte der Kontrollen, die von den Banken selbst durchgeführt werden, sind die Verwundbarkeiten des Sektors ausreichend unter Kontrolle gebracht, sodass keine weiteren regulatorischen Massnahmen erforderlich sind. Die betreffenden Akteure dürften aber durchaus stärker für Geldwäschereirisiken sensibilisiert werden. Durch gezielte Schulungen wären sie insbesondere besser imstande, neu aufkommende Risiken angemessen zu bekämpfen.

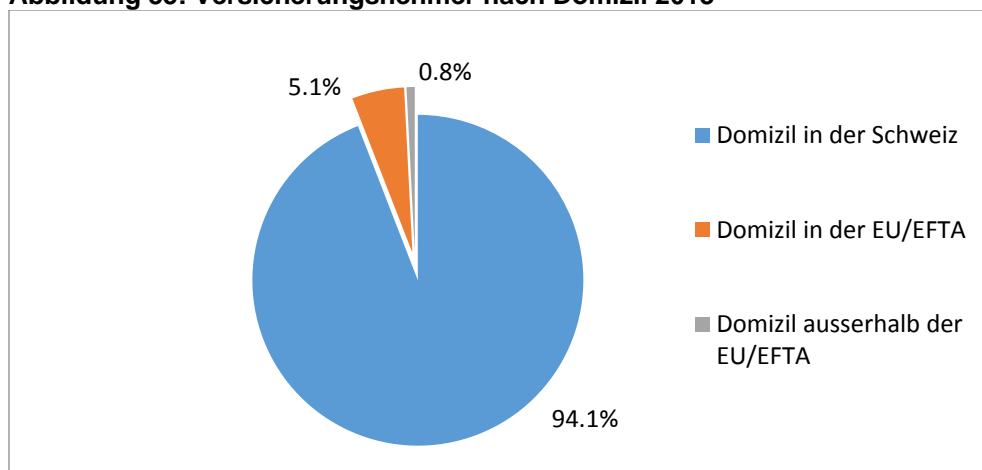


7.1.4 Versicherungen

In der Schweiz unterstehen die Versicherungsgesellschaften dem Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c GwG. Rund 30 grosse Versicherungsunternehmen haben den wichtigen Schweizer Markt unter sich aufgeteilt. So wurden laut Vertretern des Versicherungssektors im Jahr 2013 von den Finanzintermediären aus diesem Sektor über 25 000 Versicherungsverträge abgeschlossen, bei denen es sich um Lebensversicherungen, aber auch um kollektive Kapitalanlagen und Hypothekarkredite handelte, die von bestimmten Versicherern angeboten wurden.

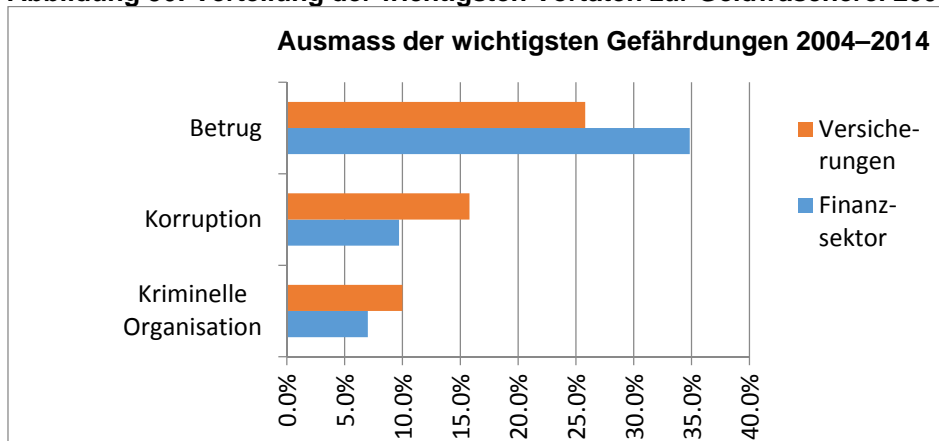
Im Vergleich zum gesamten Banken- oder Finanzsektor trägt die Versicherungsbranche in der Schweiz ein weniger grosses effektives Risiko, da ein Grossteil der Versicherungsnehmer in der Schweiz ansässig ist (Abb. 55) und da Versicherungsprodukte ein geringeres Liquiditätspotenzial aufweisen. Die statistischen Angaben der Branche für 2013 bestätigen diese Proportionen in Bezug auf die Domizile der Versicherungsnehmer bei Vertragsabschlüssen über Finanzintermediäre grösstenteils.

Abbildung 55: Versicherungsnehmer nach Domizil 2013



Bei nicht in der Schweiz ansässigen Versicherungsnehmern stammt der grösste Teil der Mittelflüsse aus europäischen Ländern. Andere Fälle sind sehr selten. Die Verdachtsfälle sind zudem nicht sehr komplex, was den Schluss nahelegt, dass sie sich leicht erkennen lassen. Dies trägt dazu bei, dass die Versicherungsbranche kaum Verwundbarkeiten aufweist. Was das Ausmass der Gefährdungen angeht, so ist die Versicherungsbranche grundsätzlich eher Gefährdungen im Zusammenhang mit Vortaten zu mutmasslichen Korruptionshandlungen und zur Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation ausgesetzt als Betrugsfällen (Abb. 56). In diesen beiden Fällen steht der Abschluss von Versicherungsverträgen häufig im Zusammenhang mit einem umfangreicheren kriminellen Vorgehen, da die Täter neben Versicherungsprodukten auch andere Instrumente zur Geldwäscherei nutzen. Bei Betrug und Veruntreuung kommen Versicherungsprodukte häufig als einziges Mittel zur konzentrierten Wäscherei von betrügerisch erworbenen Vermögenswerten zum Einsatz, was bedeutet, dass hier höhere Beträge im Spiel sind.

Abbildung 56: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



Es besteht die potenzielle Gefährdung, dass die Versicherungsbranche zu Geldwäschereizwecken mittels Verschleierung der Herkunft der Gelder genutzt wird. Hierbei werden in erster Linie Versicherungsverträge vorzeitig gekündigt und somit Rückzahlungen der eingelegten Mittel ausgelöst. Dieses branchenspezifische Risiko ist nach den von den Versicherungsunternehmen angebotenen Produkten zu differenzieren:

Hypothekarprodukte bergen ein geringes Risiko. In diesem Bereich liesse sich Geld nur durch Tilgungen der Darlehen und Zinsen waschen. Da die betreffenden Darlehen aber an eine Liegenschaft in der Schweiz gebunden und zudem im Grundbuch eingetragen sind, verringert sich die Mobilität der betreffenden Kapitalien, während die Transparenz des wirtschaftlich Berechtigten steigt.

Lebensversicherungsverträge stellen eine zweite Produktkategorie mit geringem oder mittlerem Risiko dar. Der Risikograd hängt von der Vertragsgestaltung und dem eingelegten Betrag ab. Tatsächlich steigt bei Produkten mit Einmalprämie und einmaliger Auszahlung die Mobilität der Vermögenswerte und somit auch das Geldwäschereirisiko. Umgekehrt weisen Versicherungsprodukte mit regelmässigen Prämienzahlungen oder Rentenzahlungen über einen längeren Zeitraum ein geringes Risiko auf.

Versicherungsprodukte mit einem «*Insurance Wrapper*» weisen ein erhöhtes Risiko auf. Hierbei handelt es sich um ein Versicherungsprodukt, bei dem eine Versicherungsgesellschaft ein Konto bei einem Finanzinstitut verwaltet, das als Wertschriftendepot dient. Die betreffenden Vermögenswerte werden zugunsten einer durch den Kunden abgeschlossenen Lebensversicherungspolice eingesetzt. In diesem Fall dienen die dem Kunden gehörenden Effekten häufig als Einmaleinlage/-prämie für den Abschluss einer Lebensversicherung. Bei einem solchen Geschäft wird das Eigentum an den angelegten Effekten formell auf die Versicherungsgesellschaft übertragen, selbst wenn der Kunde in bestimmten Fällen weiter Einfluss auf ihre Verwaltung nehmen kann. Hierdurch wird der effektive an den Effekten wirtschaftlich Berechtigte verschleiert. Aus diesem Grund hat die FINMA im Jahr 2010 die Regulierung für Lebensversicherungen mit separater Konto- und Depotführung verschärft und die bei den genannten Produkten aktiven Depotstellen angehalten, den an den betreffenden Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten ausfindig zu machen. Diese Massnahme trug dazu bei, das Geldwäschereirisiko der Branche zu verringern.¹³²

Es steht den Versicherungsgesellschaften frei, ihre Produkte über Versicherungsvermittler oder *Broker* zu vertreiben.¹³³ In diesem Fall wird ein Teil der Sorgfaltspflichten bei Abschluss des Produkts vor Ort erfüllt. In erster Linie geht es hierbei um die Identifizierung der Vertragspartei. Die Überwachung der Einhaltung der im GwG festgehaltenen Sorgfaltspflichten in ihrer Gesamtheit wird jedoch von einer zentralen Compliance-Stelle des Finanzintermediärs sichergestellt, die je nach konkretem Fall Risikoabklärungen vornimmt. In diesem Zusammenhang gibt es keine Hinweise, dass von Versicherungsvermittlern vertriebene Versicherungsprodukte ein höheres Risiko aufweisen.

¹³² FINMA-Mitteilung 18 (2010), Behandlung von Lebensversicherungen mit separater Konto-/Depotführung

¹³³ Art. 40 VAG definiert den Begriff Versicherungsvermittler. Gemäss Art. 42 VAG führt die FINMA ein öffentliches Register der Versicherungsvermittler.

Typologien

A. Bei einer periodisch durchgeführten Prüfung hat die Compliance-Abteilung einer Versicherungsgesellschaft festgestellt, dass eine Person, mit der sie eine Lebensversicherung abgeschlossen hatte, im Ausland unter Korruptionsverdacht stand und Anklage gegen sie erhoben wurde. Bei Abschluss des betreffenden Versicherungsvertrags wurde eine Einmalprämie vereinbart. Im Gegenzug wird eine Jahresrente auf ein Bankkonto in der Schweiz zugunsten eines vorab begünstigten Dritten ausgezahlt, wobei der Versicherungsvertrag mit dem Tode des Versicherungsnehmers erlischt. Seit vier Jahren sind die vereinbarten Rentenzahlungen erfolgt. Da die MROS den Verdacht auf eine kriminelle Herkunft der betreffenden Prämieeinlage nicht erhärten konnte, wurde die Meldung nicht an die Strafverfolgungsbehörden überwiesen.

B. Ein Versicherungsunternehmen hat der MROS die kürzlich erfolgte Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit X gemeldet, der eine Lebensversicherung mit Einmalprämie und Todesfalleistung abgeschlossen hatte. Die Einmalprämie wurde bereits einbezahlt. Gemäss X stand der Abschluss dieser Versicherung im Zusammenhang mit dem Ankauf von Grundstückspartellen. Die Nachforschungen der Versicherungsgesellschaft ergaben insbesondere, dass der Wert der Einmalprämie deutlich über dem im Verkaufsvertrag festgelegten Grundstückspreis lag. Zudem stiess das Unternehmen auf Zeitungsartikel, die sich negativ über X äusserten. Der Finanzintermediär hegte den Verdacht, dass der Abschluss der betreffenden Lebensversicherung zu Betrugszwecken oder zur Verpfändung zwecks Aufnahme eines Finanzierungskredits dienen sollte. Nachforschungen der MROS führten zu einem umfangreichen Vorstrafenregister von X, wobei sich die Taten vor allem auf Urkundenfälschung und Betrug bezogen. Die zuständige Strafverfolgungsbehörde hat eine Untersuchung eingeleitet.

Beurteilung

Die quantitativen Messwerte lassen auf ein geringfügiges Risiko in der Versicherungsbranche schliessen. Der Hauptgrund hierfür ist die geringe Komplexität der festgestellten Fälle. Hohe Geldbeträge, die gegebenenfalls über die angebotenen Finanzprodukte gewaschen werden sollen, stellen den grössten Risikofaktor dar. Tatsächlich lassen sich über Versicherungen grosse Vermögenswerte waschen; im Durchschnitt sind es 300 000 bis 400 000 Franken. Die Vortaten zu mutmasslichen Korruptionshandlungen und zur Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, d. h. die in der Schweiz neben dem Betrug und der Veruntreuung die massgeblichsten Gefährdungen darstellen, sind die häufigsten Vortaten im Versicherungssektor.

Diese Branche zeigt ein relativ ausgefeiltes Erkennungssystem, das verschiedenen Verdachtsquellen und -gründen Rechnung trägt, insbesondere internen Prüfungen des wirtschaftlichen Hintergrunds der Kunden. Zudem erweist sich das von den Selbstregulierungsorganisationen und Aufsichtsbehörden angewandte Aufsichts- und Regulierungsdispositiv als ausreichend anpassungsfähig, um eine präzise Identifikation der Risiken durch die betroffenen Akteure zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die erforderliche Feststellung der effektiven wirtschaftlich Berechtigten, da die dem GwG unterstellten Finanzintermediäre genügend geschult sind.

Da die in diesem Sektor tätigen Finanzintermediäre bereits dem GwG-Dispositiv unterstehen und die Versicherungsbranche nur minime Risiken aufweist, besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf. Das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung wird in Zukunft durch die Umsetzung von neuen Gesetzesvorschriften auf Basis der revidierten GAFI-Empfehlungen ergänzt. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen und zur Erweiterung der Pflichten der Finanzintermediäre in Bezug auf die Feststellung der an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten. Im Rahmen des Dispositivs besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf.

Gefährdungen				
	Versicherungen			
				Verwundbarkeiten

7.1.5 Rechtsanwälte und Notare

Rechtsanwälte und Notare unterstehen dem GwG nur, falls sie auf Rechnung eines Kunden als Finanzintermediär agieren (Art. 2 Abs. 3 GwG). Um festzustellen, ob eine Tätigkeit den klassischen Tätigkeitsrahmen der Rechtsanwälte und Notare überschreitet, ist häufig der Einzelfall zu betrachten.¹³⁴

Anders als in anderen Ländern sieht das Schweizer System bei Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung eine direkte Meldung der betroffenen Rechtsanwälte und Notare bei der MROS vor. Es ist kein «Filter zum Schutz des Berufsgeheimnisses»¹³⁵ vorgesehen – d. h., es besteht keine zwischengeschaltete Einrichtung, die sich darüber äussert, ob der Verdacht effektiv begründet ist. Der Bundesrat hat diesen Vorschlag nicht übernommen, da er folgender Auffassung war: «[Es] gehört [...] zur Aufgabe der Angehörigen des Anwalts- und Notarenstandes, in ihrer Praxis in jedem Fall zwischen angestammter und akzessorischer Tätigkeit zu unterscheiden.»¹³⁶ Diese Auffassung deckt sich mit der Besonderheit des schweizerischen Systems zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung, in dessen Rahmen die Finanzintermediäre direkt zur Verantwortung gezogen werden.

In quantitativer Hinsicht zeigt die Analyse der Verdachtsmeldungen des Sektors in den Jahren 2004–2014, dass sich die reelle Gefährdung mit etwa 1 % der Meldungen in engen Grenzen hält. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Finanzintermediation für Rechtsanwälte und Notare eine akzessorische Tätigkeit darstellt. Ferner sei daran erinnert, dass die Verdachtsschwelle bei Angehörigen dieses Berufsstandes höher sein kann als in anderen Finanzsektoren.

Die Verdachtsmeldungen stammen grösstenteils aus den massgeblichen Finanzplätzen der Schweiz, d. h. aus den Kantonen Genf, Zürich und Tessin. Die Meldungen sind hochkomplexer Natur, vor allem da Domizilgesellschaften in bedeutendem Ausmass in die durch Rechtsanwälte und Notare gemeldeten Fälle verwickelt sind. Die Meldungen von Rechtsanwälten und Notaren waren relativ selten; über 40 % der gemeldeten Verdachtsmomente bezogen sich aber auf mindestens eine Domizilgesellschaft. Zudem sind die Kunden, die Anlass zu Meldungen geben, überwiegend im Ausland ansässig (Tabelle 11).

Tabelle 11: Vergleich der Vertragsparteien bezüglich Komplexität und Domizil

	Beteiligung von Domizilgesellschaften	Im Ausland ansässige Kunden
Rechtsanwälte und Notare	40,1 %	80,0 %
Treuhänder	26,8 %	88,8 %
Vermögensverwalter	36,0 %	91,2 %
Banken	22,1 %	67,0 %
Total Finanzintermediäre	17,1 %	54,0 %

Die Analyse der Verdachtsmeldungen belegt zudem, dass PEP bestimmte Finanzgeschäfte in der Schweiz bevorzugt über Rechtsanwälte und Notare abwickeln lassen, wodurch der Sektor zusätzlich gefährdet ist (Tabelle 12).

Tabelle 12: Beteiligung von PEP in den einzelnen Sektoren

	PEP
Rechtsanwälte und Notare	24,6 %
Treuhänder	12,7 %
Vermögensverwalter	8,9 %
Banken	12,5 %
Total Finanzintermediäre	10,4 %

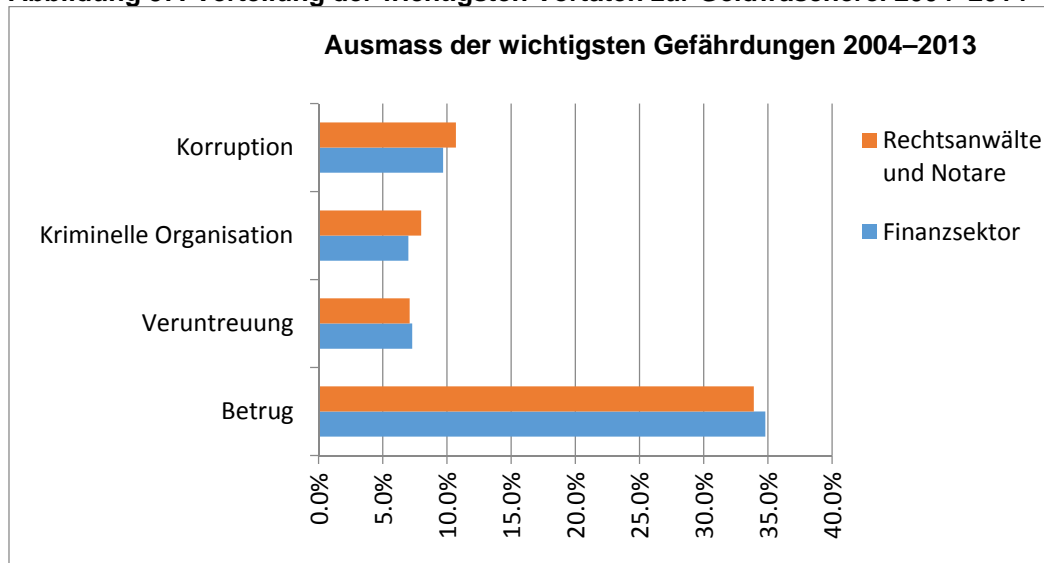
¹³⁴ Die VBF regelt die dem GwG unterstellten Tätigkeiten detaillierter: Grundsätzlich handelt es sich um Tätigkeiten, die eine Verfügungsgewalt über oder eine Beteiligung an Vermögenswerten mit sich bringen, beispielsweise in Fällen von vertraglich bedingten Depotleistungen, insofern zur Vertragserfüllung keine spezifisch juristischen Kompetenzen erforderlich sind bzw. falls der Anwalt selbst Geschäfte tätigt, um eine Gesellschaft zu gründen. Vgl. auch das FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Finanzintermediation nach GwG» und insbesondere Rz 114 bis 123 zur Tätigkeit der Rechtsanwälte und Notare.

¹³⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang den Fall Michaud gegen Frankreich – EGMR vom 6. Dezember 2012.

¹³⁶ Botschaft vom 17. Juni 1996 zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, BBl 1996 1101, S. 1131–1133.

Im Vergleich mit dem Finanzsektor insgesamt sind die Vortaten zu mutmasslichen Korruptionshandlungen und zur Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation neben den Tatbeständen Betrug und Veruntreuung in diesem Sektor häufiger (Abb. 57).

Abbildung 57: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



Die weit verbreitete Nutzung von Domizilgesellschaften sowie die häufigere Beteiligung von PEP an den Geschäftsbeziehungen von Rechtsanwälten und Notaren lassen auf eine hohe Gefährdung im Zusammenhang mit mutmasslichen Korruptionsfällen unter Beteiligung von PEP schliessen: Tatsächlich stehen 43,9 % der Fälle für diese Art Kunden im Zusammenhang mit mutmasslichen Korruptionsfällen, während 10,3 % der Meldungen Veruntreuungen betreffen, 6,5 % die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation und nur 5,1 % Betrugsfälle.

Zu den PEP-Kunden ist zu sagen, dass Rechtsanwälte und Notare sich grösstenteils mit der Kontoverwaltung für Handelsgesellschaften oder Stiftungen der genannten Personen befassen. Zudem sind sie für die Verwaltung von Kreditkarten zuständig, insbesondere bei in der Vermögensverwaltung tätigen Schweizer Banken oder Zweigniederlassungen ausländischer Banken, die Vermögenswerte verwahren.

Nur wenige Verdachtsmeldungen stammen von Notaren, die auch im Liegenschaftsgeschäft tätig sind und somit im Sinne des GwG Finanzintermediation betreiben, was für die Tätigkeit von Notaren nicht charakteristisch ist.

Typologien

A. Eine Person X nimmt mit einer Anwaltskanzlei Kontakt auf und stellt sich als Geschäftsleiter der im Ausland ansässigen Gesellschaft Y vor. X erklärt, dass er mit der Schweizer Gesellschaft Z Geschäftsbeziehungen unterhalte und dieser Waren geliefert habe. Die Gesellschaft Z schulde der Gesellschaft Y laut X somit einen höheren Betrag. X wünscht, dass die Kanzlei seine von Z in mehreren Tranchen zu begleichenden Forderungen entgegennimmt und ihm die Zahlungen überweist. Bei der Anwaltskanzlei ist ein erster Check eingegangen; er enthält verdächtige Angaben. Die Analyse der MROS belegte, dass zu keinem Zeitpunkt eine Geschäftsbeziehung zwischen Z und der Gesellschaft Y bzw. X bestand. Wahrscheinlich handelt es sich um einen Betrugsversuch von Z gegenüber der Anwaltskanzlei mit Hilfe von gefälschten Checks. Es entstand kein effektiver Schaden, zudem befand sich der Täter im Ausland. Daher stellte die MROS ihre Untersuchung ein, nahm aber eine Meldung an die zuständige Behörde im Ausland vor.

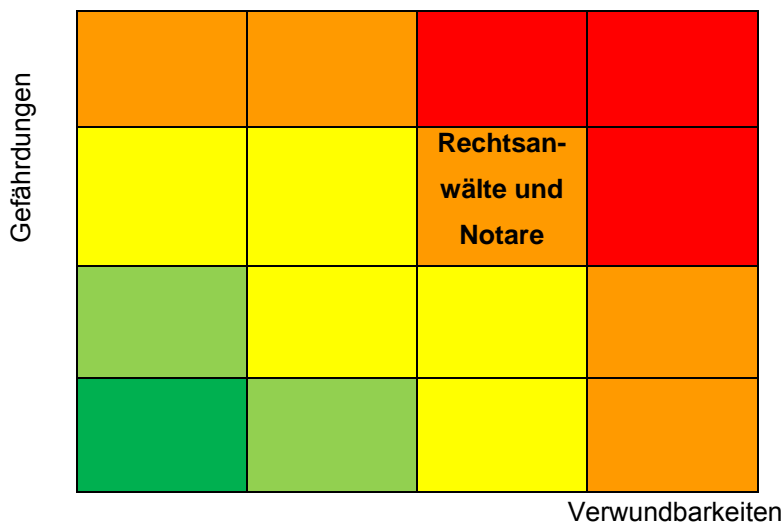
B. X war früher als Direktor eines halbstaatlichen Vermögensverwaltungsinstituts tätig. Unterstützt vom Geschäftsleiter Z hat er mit Hilfe einer Anwaltskanzlei die Gesellschaft Y gegründet. X versicherte, dass er aufgrund seiner früheren Funktion als politisch exponierte Person grundsätzlich sämtliche Einkünfte seinerseits zu versteuern hatte. Zudem versicherte er, dass es sich beim Kapital seiner Gesellschaft Y in der Schweiz um versteuerte Gelder handle. Nun ereignet sich im Wohnsitzstaat von X ein Skandal, in dessen Rahmen unter anderem auch X in Verdacht gerät. X soll seine Stellung in verschiedener Hinsicht missbraucht und sich unrechtmässige Vorteile verschafft haben. Diese Sachlage bewegt die Anwaltskanzlei zu einer Meldung der Geschäftsbeziehung. Die Untersuchungen der MROS ergeben, dass Z bereits in der Geldwäschereidatenbank verzeichnet ist. Die Meldung wurde an die zuständige Staatsanwaltschaft weitergeleitet, die anschliessend ein Strafverfahren eröffnete.

Bei der Feststellung von Verdachtsfällen stützen sich die Rechtsanwälte und Notare nahezu ausschliesslich auf Angaben von Dritten, insbesondere auf gerichtliche Verfügungen oder Medienberichte. Da diese Berichte häufig erst spät zu ihrer Kenntnis gelangen, lassen sich Vorfälle zu mutmasslichen Korruptionshandlungen nur sehr schwer nachweisen, wenn in den betreffenden Regimes kein nachhaltiger politischer Wandel erfolgt. Die einfache Gestaltung des Erkennungssystems steht somit im Gegensatz zu den komplexen Verdachtsfällen in diesem Sektor.

Beurteilung

Die quantitativen Messwerte lassen auf ein erhöhtes Risiko schliessen, das sich insbesondere auf die hochkomplexen Geschäftsbeziehungen in diesem Sektor zurückführen lässt. Hierbei geht es vor allem um rechtliche Konstrukte, die spezifische Dienstleistungen und Beratungen von Rechtsanwälten und Notaren erforderlich machen. Rechtsanwälte und Notare in der Schweiz sind in erster Linie einem Geldwäschereirisiko durch eine Klientel ausgesetzt, die aus ausländischen PEP besteht oder in Verbindung steht. In diesen Fällen sind die betreffenden Gelder betragsmässig ungefähr drei Mal höher als im Bankensektor. Die Gefährdung der Rechtsanwälte und Notare erscheint besonders hoch, wenn es sich um Kunden handelt, die Verbindungen mit öffentlichen Ausschreibungen (v. a. im Rohstoffsektor) aufweisen. Vor allem im Vergleich zu den Banken verfügen Rechtsanwälte und Notare über deutlich eingeschränktere Ressourcen und Möglichkeiten zur Aufdeckung und Untersuchung von Verdachtsfällen. Dies gilt insbesondere für die Analyse von Transaktionen – hier stützen sie sich auf die Finanzintermediäre ab.

Die Umsetzung der neuen, im Sinne der revidierten GAFI-Empfehlungen aufgenommenen gesetzlichen Bestimmungen ergänzt in Zukunft das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Sektor der Rechtsanwälte und Notare. An erster Stelle sind hier die Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei juristischen Personen zu nennen sowie die Erweiterung der Pflichten aller an einer Geschäftsbeziehung beteiligten Finanzintermediäre hinsichtlich der Feststellung der an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten und drittens die Erweiterung der PEP-Definition auf inländische PEP und PEP aus zwischenstaatlichen Organisationen. Angesichts der im GwG vorgesehenen, für sämtliche an einer Geschäftsbeziehung beteiligten Finanzintermediäre geltenden Bestimmungen und Kontrollen sind keine weiteren regulatorischen Massnahmen erforderlich.



7.1.6 Treuhänder

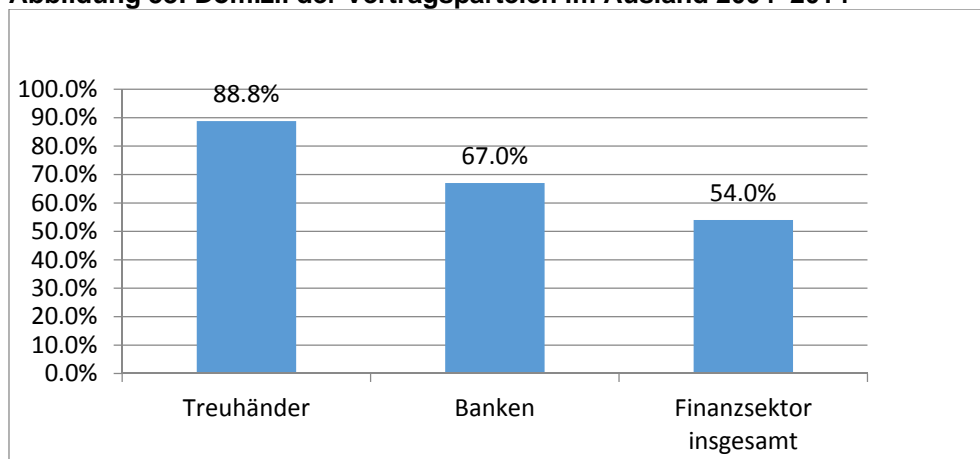
Die Tätigkeit der Treuhänder umfasst eine Reihe von verschiedenen Aktivitäten, die zum Teil im GwG geregelt sind (Art. 2 Abs. 3 GwG und FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Finanzintermediation nach GwG» Rz 124 bis 127). Im Jahr 2013 waren rund 1900 Treuhänder aufgrund ihrer Tätigkeit als Finanzintermediäre dem GwG unterstellt. Es ist zu beachten, dass die Grösse dieser dem GwG unterstellten Treuhandunternehmen beträchtlich variieren kann.

Treuhand werden bei der Gründung und/oder Verwaltung von Domizilgesellschaften und/oder Trusts häufig beigezogen. Obwohl derartige Strukturen wohlgerne weltweit im Rahmen der geltenden Gesetze zum Einsatz kommen, sei doch festgehalten, dass sie sich dazu eignen, Guthaben oder finanzielle Transaktionen insbesondere aus steuerlichen Gründen zu verschleiern. Zugleich sind sie auch dazu geeignet, die kriminelle Herkunft von Mitteln zu verschleiern. In diesem Zusammenhang sind die Treuhänder vor allem durch Phase II des Geldwäschereizyklus – der Herkunftsverschleierung – gefährdet,

in der Vermögenswerte krimineller Herkunft unbemerkt verschleiert und übertragen werden, um sie in den legalen Wirtschaftskreislauf zu überführen (Phase III).

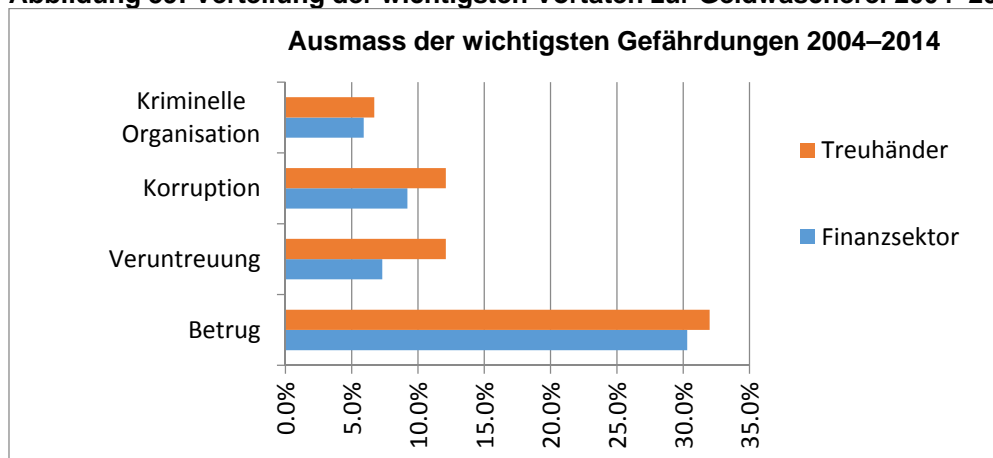
Bei der Analyse der Verdachtsmeldungen seitens der Treuhänder hinsichtlich des Domizils der Vertragsparteien (Abb. 58) und deren wirtschaftlich Berechtigten (Abb. 60) zeigt sich, dass Vortaten in erster Linie im Ausland begangen werden (in nahezu neun von zehn Fällen). Dieses Kriterium deutet somit auf eine erhöhte Gefährdung des Treuhandsektors hin. Die folgende Grafik zeigt die unterschiedliche Verteilung der Tatorte von Vortaten für den Treuhand- und den Bankensektor.

Abbildung 58: Domizil der Vertragsparteien im Ausland 2004–2014



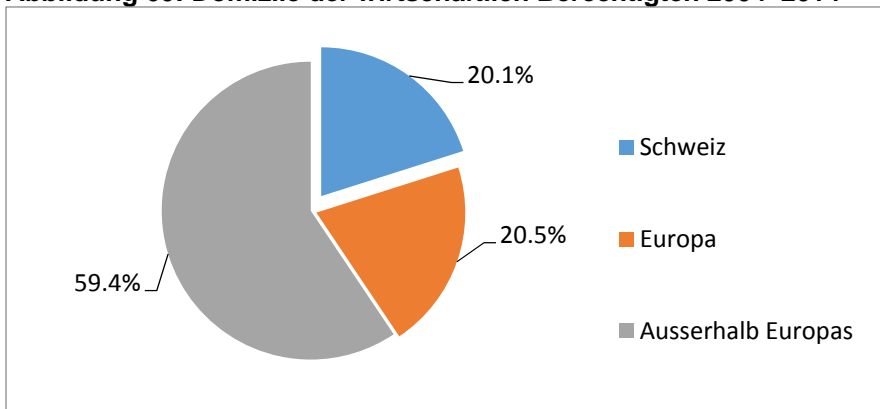
Die Analyse dieses Sektors weist bei den Vortaten sämtliche massgeblichen Gefährdungen aus, d. h. Betrug, Veruntreuung, Korruption und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. Diese im Finanzsektor generell häufigen Vortaten sind bei den Treuhandgesellschaften in besonders hohem Masse vorzufinden (Abb. 59).

Abbildung 59: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



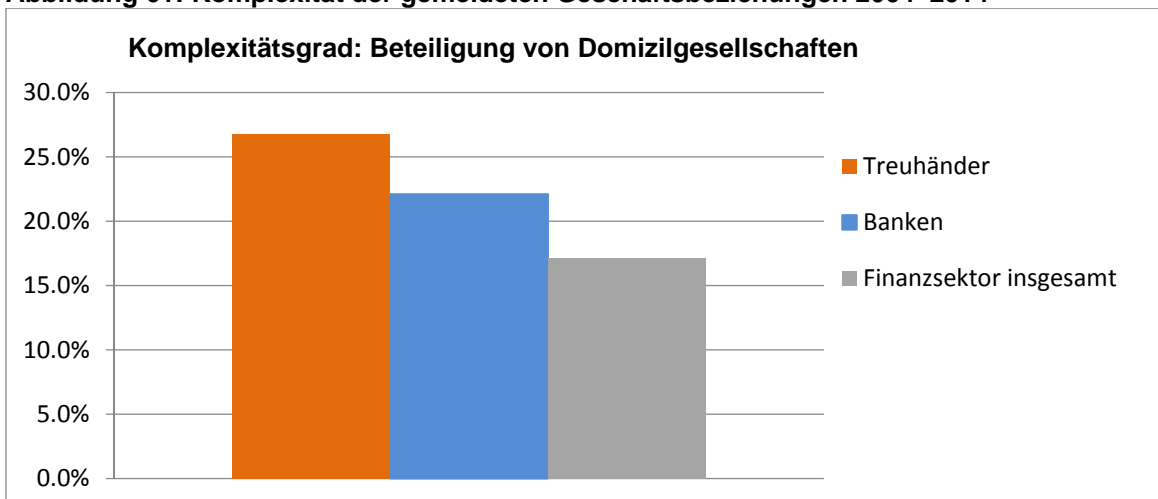
Vermögenswerte, die im Verdacht einer kriminellen Herkunft stehen, stammen bei den Treuhandgesellschaften grösstenteils aus dem aussereuropäischen Raum sowie aus bestimmten europäischen Ländern, vor allem Anrainerstaaten (Abb. 56).

Abbildung 60: Domizile der wirtschaftlich Berechtigten 2004–2014



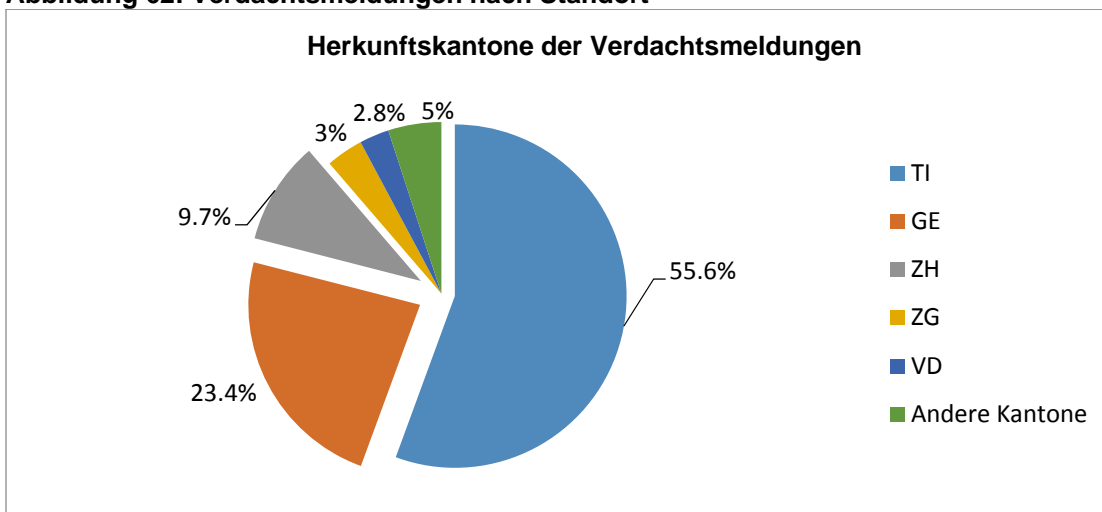
Die von den Treuhandgesellschaften gemeldeten Verdachtsfälle sind komplexer als die im Bankensektor oder im Finanzsektor insgesamt auftretenden Fälle. Rund 27 % der Verdachtsmeldungen deuten auf die Beteiligung mindestens einer Domizilgesellschaft hin (Abb. 57), eine Feststellung, die durch die Eigenangaben des Sektors nur bestätigt wird. Tatsächlich umfassen bestimmten Schätzungen zufolge zwischen 20 und 25 % der Geschäftsbeziehungen der Treuhandgesellschaften in der Schweiz treuhänderische Tätigkeiten im Zusammenhang mit Domizilgesellschaften.

Abbildung 61: Komplexität der gemeldeten Geschäftsbeziehungen 2004–2014



Bei der Betrachtung der Standorte zeigt sich, dass die Treuhandgesellschaften im Kanton Tessin die höchste Gefährdung aufweisen, gefolgt von den Treuhandgesellschaften in den Kantonen Genf und Zürich und, mit einem gewissen Abstand, denjenigen mit Sitz in den Kantonen Zug und Waadt (Abb. 62).

Abbildung 62: Verdachtsmeldungen nach Standort



Typologien

A. Eine Treuhandgesellschaft hat der MROS gemeldet, dass eine ihrer Vertragsparteien ihr nach drei Jahren mitgeteilt habe, dass sie an den bei ihr eingelegten Vermögenswerten nicht wirtschaftlich berechtigt sei. Nachforschungen haben ergeben, dass der effektive wirtschaftlich Berechtigte im Ausland im Verdacht einer Tat stand, die nach schweizerischem Recht nicht strafbar war. Da es sich hierbei nicht um eine Vortat zur Geldwäscherei nach schweizerischem Recht handelte, wurde die Verdachtsmeldung von der MROS nicht weiterverfolgt.

B. Drei Personen betrauten eine Treuhandgesellschaft mit Dienstleistungen im Rahmen eines An- und Verkaufs von Aktien einer bestimmten Gesellschaft. Der Verkäufer hatte diese Aktien von denselben Personen erworben, die sie sechs Monate später zurückkaufen wollten. Nach Abschluss der Transaktion wollte der Verkäufer, dass die Treuhandgesellschaft den Erlös aus diesem Verkauf bei sich anlege. Zu diesem Zweck eröffnete die Treuhandgesellschaft ein Bankkonto. Die Bank nahm ihrerseits Abklärungen zum wirtschaftlich Berechtigten vor und sperrte die betreffenden Mittel. Die Nachforschungen der MROS ergaben, dass im Ausland eine Untersuchung gegen den Verkäufer wegen Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation lief. Einer der Käufer war den Schweizer Strafverfolgungsbehörden bereits aus einem Verfahren wegen Diebstahls, Betrugs und Hehlerei bekannt. Die Meldung wurde an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet, um die Verfahren gegebenenfalls zusammenzulegen.

C. Eine ausländische PEP wandte sich an eine schweizerische Treuhandgesellschaft, um eine von ihr geschaffene Struktur zur Minderung der Steuerlast auf zwei ihrer Liegenschaften vertraulich zu gestalten. Auf Verlangen des Kunden gründete die Treuhandgesellschaft daher einen der betreffenden Struktur übergeordneten Trust. Ein Jahr danach machte die Nachricht in zahlreichen Medien die Runde, dass die genannte PEP per internationalen Haftbefehl gesucht werde. Nachforschungen der schweizerischen Treuhandgesellschaft ergaben, dass ihr Kunde beschuldigt wurde, seine Position missbraucht und hohe Summen abgezweigt zu haben. Die Analyse der MROS belegte, dass am angeblichen Zweck der von der PEP errichteten vertraulichen Struktur ernsthafte Zweifel bestanden. Diese Struktur liess sich insbesondere nutzen, um Gelder krimineller Herkunft zu verbergen. Nach Abschluss ihrer Analyse leitete die MROS die Verdachtsmeldung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiter. Letztere eröffneten ein Verfahren wegen Geldwäscherei.

Die hohe Komplexität des Treuhandsektors steht in markantem Gegensatz zum Erkennungssystem. Die meisten Verdachtsmeldungen werden von Medienberichten ausgelöst, selten erfolgen sie auf der Grundlage eines verdächtigen wirtschaftlichen Hintergrunds oder verdächtiger Geschäfte. Dabei ist zu beachten, dass Treuhandgesellschaften häufig nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen, um die Transaktionen direkt zu überprüfen oder automatische Ermittlungen vorzunehmen, vor allem, da die Kosten für die entsprechenden Systeme hoch sind. In diesem Zusammenhang weist der Treuhandsektor mit den Überweisungskaskaden eine besondere Verwundbarkeit auf. In diese kaskadenartigen Transaktionen sind mehrere Domizilgesellschaften oder andere komplexe rechtliche Konstrukte involviert und die Überweisungen erfolgen über Durchlaufkonten.

Beurteilung

Die quantitativen Messwerte lassen auf ein hohes Risiko in der Treuhandbranche schliessen, namentlich da die gemeldeten Fälle hochkomplex sind und die Vortaten grösstenteils im Ausland begangen werden.

Treuhandgesellschaften üben ein sehr breites Spektrum von Tätigkeiten aus. Die Analyse zeigt, dass gewisse spezifische Tätigkeiten, die von einer begrenzten Anzahl entsprechend spezialisierter Treuhänder angeboten werden, eine Gefährdung darstellen. Dies gilt vor allem, wenn Geschäftsbeziehungen mit wirtschaftlich Berechtigten im Spiel sind, deren Domizil im Ausland liegt. Die potenziellen Vortaten erfolgen zum grössten Teil im Ausland, was die Wirksamkeit sowohl des Präventions- als auch des Repressionsdispositivs in diesem Sektor schwächt. Geldwäscherei wird allerdings zumeist in europäischen Ländern begangen, insbesondere in den Anrainerstaaten der Schweiz, mit denen sich eine griffige internationale Amtshilfe gewährleisten lässt.

Die Einführung neuer Bestimmungen in das GwG in Sinne der revidierten GAFI-Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ergänzt in Zukunft das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Treuhandsektor. Insbesondere sind hier die Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei juristischen Personen einschliesslich der Registerpflicht für Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen zu nennen sowie die Erweiterung der Pflichten aller an einer Geschäftsbeziehung beteiligten Finanzintermediäre hinsichtlich der Feststellung der an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten und drittens die Erweiterung der PEP-Definition auf inländische PEP und PEP aus zwischenstaatlichen Organisationen sowie die Einführung einer Vortat bei der direkten Besteuerung. Im Rahmen des Dispositivs besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf.

Gefährdungen				
			Treuhänder	
	Verwundbarkeiten			

7.1.7 Spielbanken

In der Schweiz unterstehen die Spielbanken gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe e GwG dem Geldwäschereigesetz. Zugleich unterstehen sie dem SBG und der Spielbankenverordnung vom 24. September 2004 (VSBG).¹³⁷ Die Aufsicht über die Einhaltung des GwG durch die Casinos obliegt der ESBK.

Durch ihre Tätigkeit laufen Casinos Gefahr, zur Geldwäscherei genutzt zu werden, da sie Möglichkeiten bieten, rasch grosse Mengen Bargeld in den regulären Wirtschaftskreislauf einzuschleusen. Casinos bieten sich vor allem an, um die erste Phase der Geldwäscherei, die so genannte Platzierung, vorzunehmen und beispielsweise Mittel in Form von Banknoten (Bar- oder Fiatgeld) in Checks (Buchgeld) umzuwandeln oder zumindest verdächtige Stückelungen gegen neutrale Stückelungen zu tauschen. Häufig werden hierbei Strohmänner eingesetzt. Um die effektiven Eigentumsverhältnisse zu verbergen, sind die Geldwäscher bereit, einen Teil ihrer Einsätze zu verlieren, um scheinbar legale Vermögenswerte zu erhalten. In der zweiten Phase, der so genannten Herkunftsverschleierung, nehmen die Geldwäscher vermehrt die Finanzdienstleistungen der Casinos in Anspruch, während in der dritten Phase, der sogenannten Integrationsphase, die Kontrolle von Casinos insgesamt angestrebt wird. Parallel zu den drei Phasen der Geldwäscherei erfolgt auch die Evaluation der mit dem Spielbankensektor verbundenen Risiken auf drei Ebenen: Auf der ersten Ebene befindet sich der Spieler, auf der zweiten der Nutzer von Finanzdienstleistungen des Casinos und auf der dritten die Nutzung eines Casinos als Briefkastenunternehmen (*Front Company*).

Auf der ersten Risikoebene wird das Spiel in einem Casino zum Vorwand genommen, um einen Vermögenszuwachs zu rechtfertigen, der in Wirklichkeit krimineller Herkunft ist. Insbesondere wird die Person, die Geld zu waschen beabsichtigt, versuchen, ihre Einlage von ungewöhnlich hohen Summen in den Finanzkreislauf – etwa bei einer Bank – durch Glücksspielgewinne zu erklären. Eine weitere Technik besteht darin, bei der Geldwechselstelle eines Casinos Banknoten krimineller Herkunft gegen unbelastete Banknoten zu wechseln. Diesem Risiko wird begegnet, indem die Casinos dem GwG und der Geldwäschereiverordnung ESBK vom 12. Juni 2007 (GwV ESBK)¹³⁸ unterstellt sind. Diese Texte geben eine Reihe von Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Casinobesucher vor, namentlich: die Pflicht zur Identifizierung der Vertragspartei, die Pflicht zur Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten, die Pflicht, beide Arten von Überprüfungen erneut vorzunehmen, die Pflicht zu besonderen Abklärungen, die Pflicht zur Erstellung und Aufbewahrung von Unterlagen, die Pflicht zu organisatorischen Massnahmen und schliesslich die Pflicht von Verdachtsmeldungen an das MROS.

Die Analyse der Verdachtsmeldungen weist auf eine reelle Gefährdung insbesondere durch folgende Vorgehensweisen hin:

- Der Kunde kauft (eine Reihe von) Spielmarken mit inkriminierten Geldern, spielt danach nur wenig und lässt sich die Spielmarken wieder auszahlen, bevor er die Spielbank verlässt.
- Kunden erwerben Spielmarken in bedeutender Höhe, spielen aber nur sehr wenig. Sie teilen den Rest der Spielmarken mit Begleitpersonen, damit sie bei der Auszahlung der Spielmarken unterhalb der für die Erkennungs- und Identifizierungspflicht massgeblichen Grenzwerte liegen (*Smurfing*). Hierbei kommen mitunter gefälschte Dokumente zum Einsatz.

¹³⁷ SR 935.521

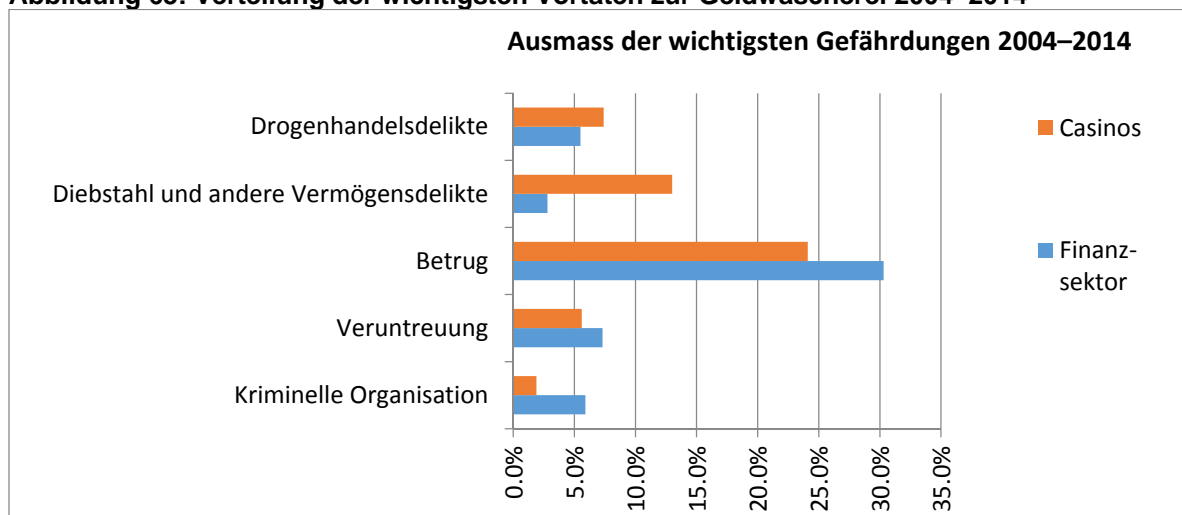
¹³⁸ SR 955.021

Auf der zweiten Risikoebene kann ein Casino Geldwäscher anziehen, da es den Spielern Finanzdienstleistungen in Form von Kundendepots oder -konten oder internationalen Zahlungsverkehr anbietet. Dieses Risiko ist bei den Schweizer Casinos nur gering ausgeprägt: Einerseits sind die Spielbanken derart reguliert, dass bei einer Kontoeröffnung nur Geld eingelegt werden darf, das von einer Bank aus einem GAFI-Staat stammt. Einlagen von Barmitteln oder Einlagen von Dritten sind somit nicht zulässig. Ebenso kann ein allfälliger Saldo nur an die Bank ausgezahlt werden, welche die ursprüngliche Überweisung vorgenommen hat. Andererseits können nur Spielmarken eingelegt werden, die aus den Gewinnen der Kunden stammen. Und schliesslich kann nur mit Spielmarken gespielt werden, die durch das Casino selbst ausgegeben werden. Spielmarken anderer Herkunft dürfen nicht gegen Bargeld eingewechselt werden. Zudem dürfen Spielbanken weder Darlehen noch Vorschüsse gewähren und keine Gewinnbescheinigungen ausstellen. Casinos dürfen zudem keine Inhaberchecks annehmen oder ausstellen. Wenn ein Casino einen Check auf den Namen eines Spielers ausstellt, ist dieser mit folgendem Vermerk zu versehen: «Dieses Dokument bestätigt weder Spieleinsätze noch Spielgewinne.» In der Praxis bieten nur sehr wenige Casinos die Möglichkeit zur Einlage von Spielmarken an.

Auf der dritten Risikoebene können Casinos missbraucht werden, indem die Geschäftsleitung oder bestimmte Mitarbeitende in Schlüsselfunktionen durch Korruption instrumentalisiert werden. Um diesem Risiko vorzubeugen, hat der Schweizer Gesetzgeber für Spielbanken eine Reihe von kumulativen und äusserst strengen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen: Einerseits stellt das Vergabeverfahren für Konzessionen sicher, dass die hinter den Betreibern stehenden Beteiligungen identifiziert werden können, ebenso die an den Casinos wirtschaftlich Berechtigten. Der Antragsteller und die Anteilsinhaber müssen insbesondere einen guten Ruf haben und die ordnungsgemässe Herkunft der ihnen zur Verfügung stehenden Vermögenswerte belegen.¹³⁹ Somit ist das Risiko äusserst gering, dass ein Casino als «*Front Company*» für Geldwäscherei dient, da die Inhaber der Bewilligung, die Mitglieder der Geschäftsleitung und die Mitarbeitenden genau überprüft und während der gesamten Konzessionsdauer überwacht werden. Andererseits sind die Casinos aufgrund ihrer im schweizerischen Recht vorgesehenen Besteuerung für Geldwäscherei im grossen Stil wenig attraktiv: Neben den üblichen Unternehmenssteuern haben die Casinos zusätzlich ihre Bruttoeinnahmen aus dem Spiel zu versteuern, wobei ein Steuersatz von 40 bis 80 % zur Anwendung kommt.

Die Analyse der Verdachtsmeldungen und der mutmasslichen Vortaten zeigt, dass Geldwäscherei in Casinos vor allem in ihrer ersten Phase und auf dem ersten Risikoniveau auftritt und in erster Linie Drogengelder sowie Gelder aus Diebstählen und anderen Vermögensdelikten im Betrag vorzumeist weniger als 10 000 Franken betreffen. Eher in der zweiten Phase auftretende Vortaten in Form von Betrug und Veruntreuung sind im Spielbankensektor im Vergleich zum Finanzsektor insgesamt unterdurchschnittlich vertreten. Dasselbe gilt für die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation (Abb. 63).

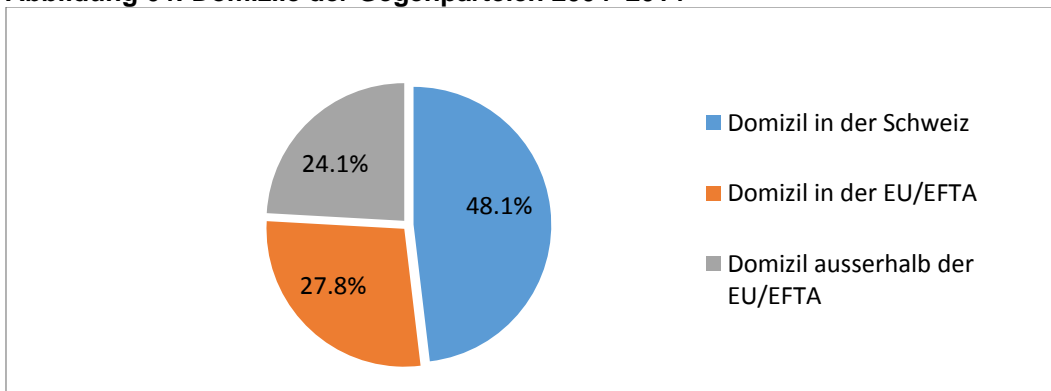
Abbildung 63: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



¹³⁹ Als wirtschaftlich Berechtigte gelten Personen, deren direkte oder indirekte Beteiligung mindestens 5 % des Kapitals beträgt, sowie Personen oder stimmrechtsverbundene Personengruppen, deren Beteiligung 5 % aller Stimmrechte übersteigt (Art. 4 Abs. 1 VSBG). Personen, die eine derartige Beteiligung besitzen, müssen der Kommission eine Erklärung abgeben, ob sie die Beteiligung für sich oder treuhänderisch für Dritte besitzen und ob sie für diese Beteiligung Optionen oder ähnliche Rechte eingeräumt haben (Art. 4 Abs. 2 VSBG).

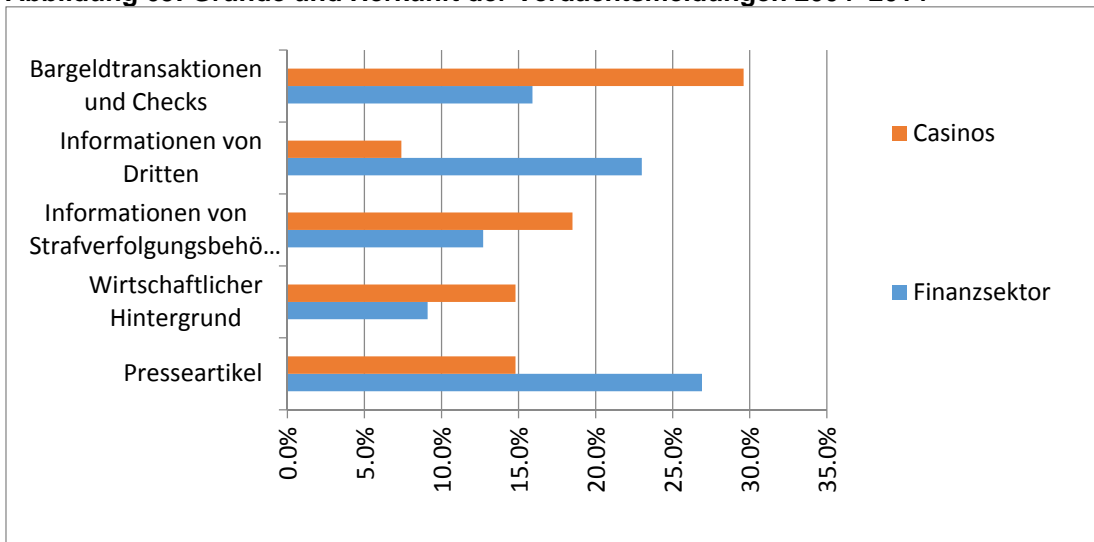
Die verdächtigten Personen stammen meist aus der Schweiz oder aus europäischen Anrainerstaaten (Abb. 64).

Abbildung 64: Domizile der Gegenparteien 2004–2014



Bei Betäubungsmitteldelikten ist der Anteil der in der Schweiz ansässigen Beschuldigten noch höher, während die Betrugs- und Veruntreuungsfälle vermehrt internationalen Charakter haben. Im Spielbankensektor stehen die Verdachtsgründe zum grössten Teil im Zusammenhang mit Transaktionen von Bargeld oder Checks, Informationen seitens der Strafverfolgungsbehörden und Zweifeln über den wirtschaftlichen Hintergrund der Kunden (Abb. 65)

Abbildung 65: Gründe und Herkunft der Verdachtsmeldungen 2004–2014



Typologien

A. Einem Casino fielen ein Besucher und eine Besucherin auf, die sehr wenig spielten und Hunderternotenbündel im Wert von 18 000 Franken in Tausendernoten umgetauscht hatten. Bei der Befragung der Kundin zur Herkunft der Gelder verliess ihr Begleiter fluchtartig das Casino. Bei einem späteren Besuch teilte die Kundin einem Mitarbeiter der Spielbank mit, dass ihr Partner in der Zwischenzeit wegen Diebstahls und Betäubungsmittelhandels verhaftet worden sei. Daraufhin nahm das Casino eine Verdachtsmeldung bei der MROS vor, die diese an eine kantonale Staatsanwaltschaft weiterleitete. Bei der Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft gestand der Kunde, dass er auf Rechnung eines Drogenhändlers Bargeld gewechselt habe.

B. Nach nur 1,5 Stunden Spielzeit wollte ein Kunde sich einen Grossteil seiner Spielmarken im Wert von fast 10 000 Franken zurückerstatten lassen. Datenbank- und internetgestützte Nachforschungen des Casinos ergaben, dass gegen den betreffenden Kunden und zwei andere Mitglieder derselben politischen Partei eine Anklage wegen missbräuchlicher Einflussnahme in einer europäischen Verwaltung erhoben worden war. Beim Kunden handelte es sich um einen Unternehmer und Besitzer einer Restaurantkette. Da keine konkreten Hinweise auf eine kriminelle Herkunft der Gelder vorlagen und die missbräuchliche Einflussnahme zudem in der Schweiz keine Vortat zur Geldwäscherei darstellt, verzichtete die MROS auf eine Weiterleitung der Meldung an die Strafverfolgungsbehörde.

Beurteilung

Den quantitativen Messungen zufolge dürfte dieser Sektor ein geringes Risiko aufweisen, insbesondere da die gemeldeten Fälle nicht sehr komplex sind. Tatsächlich konzentrieren sich die Geldwäschereirisiken dank dem gesetzlichen Dispositiv über die Spielbanken fast ausschliesslich auf Phase I des Geldwäschereizyklus, während die mit den Phasen II und III verbundenen Risiken äusserst gering sind. Der Hauptgrund hierfür besteht darin, dass Casinos nur in eingeschränktem Umfang Finanzdienstleistungen anbieten dürfen und dass die Konzessionsvergabe an sehr strikte Auflagen gebunden ist. Die Überwachung seitens der ESBK ist wirksam und umfassend, wobei die ESBK für die Umsetzung sämtlicher gesetzlicher Bestimmungen über Spielbanken verantwortlich ist, darunter sowohl die laufende Überwachung der Einhaltung der Konzessionsbedingungen sowie die Gesetzesbestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei.

Im Allgemeinen sind die in diesem Sektor tätigen Personen ausreichend geschult. Die zunehmende Konkurrenz der Onlinespielbanken und der im Ausland gelegenen Casinos mit ihren flexibleren Auflagen stellt aber insofern eine Verwundbarkeit dar, als die Umsetzung des Dispositivs unter zunehmendem ökonomischem Druck leiden könnte, da die Casinos je nach Grösse und wirtschaftlicher Lage unterschiedliche Ressourcen zu diesem Zweck einsetzen.

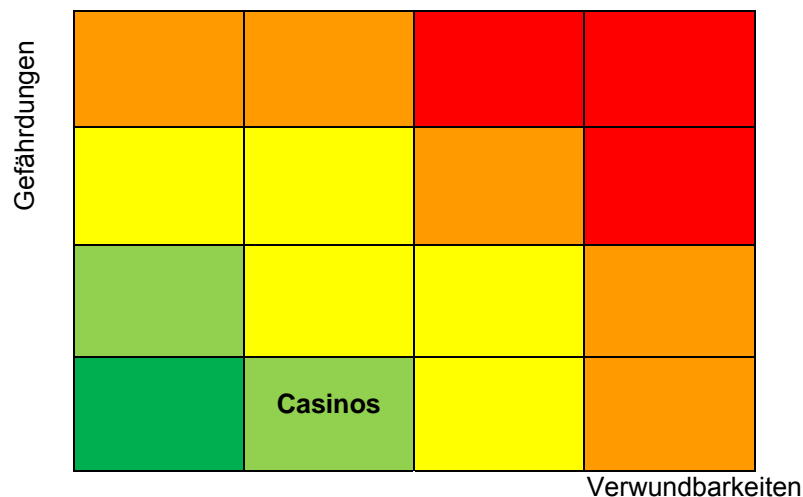
Neue Risiken treten im Spielbankensektor vor allem im Zusammenhang mit übers Internet angebotenen Glücksspielen auf, die in der Schweiz derzeit nicht zugelassen sind, sodass die Bestimmungen des GwG für sie nicht gelten. Die ESBK befasst sich derzeit mit Massnahmen für Onlinecasinos, da im Jahr 2018 ein neues Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS) in Kraft tritt, das für die Schweiz sämtliche Geldspiele von den Lotterien bis hin zu den Casinos und Onlinecasinos umfassend regelt.

Das gesetzgeberische Konzept der Überwachung und Kontrolle geht davon aus, dass es aus Kosten- und Effizienzgründen vorzuziehen ist, die Betreiber von Spielbanken mit Kontrollaufgaben sowie den laufenden Überwachungsaufgaben zu beauftragen, anstatt die laufende Überwachung des Spielbetriebs und der hiermit verbundenen Finanzgeschäfte durch den Bund vornehmen zu lassen. Dennoch obliegt es den für die Konzessionen und die Überwachung zuständigen Behörden, sorgfältig zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Konzessionsvergabe eingehalten werden, zu überwachen, dass sie während der Konzessionsdauer eingehalten werden, und laufend die Qualität und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems der einzelnen Spielbanken für den Betrieb von Spielen und die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu überwachen. Die Aufsichtsbehörde nimmt von Zeit zu Zeit stichprobenartige Kontrollen vor. Mit besonderer Aufmerksamkeit werden die internen Überwachungs- und Kontrollmassnahmen der Casinos geprüft. Im Bereich des GwG werden die Casinos mindestens einmal jährlich inspiziert. Die Ergebnisse dieser Inspektionen sowie die Auflagen für Korrekturmassnahmen und die zugehörigen Fristen werden den Casinos mitgeteilt. Bei Bedarf wird ihre Umsetzung im Rahmen einer zweiten Inspektion überprüft.

Die Casinos haben zudem ihre Jahresrechnung durch eine Revisionsstelle prüfen zu lassen. Die zuständige Revisionsstelle verfasst einen erläuternden Bericht zu Handen der ESBK, in dem sie nicht nur eindeutige Angaben zur Vermögenslage des Casinos zu liefern hat, sondern auch gehalten ist, ihr Urteil zur Einhaltung der finanziellen Vorbedingungen für die Konzessionsvergabe sowie zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten nach GwG seitens der betreffenden Spielbank abzugeben.

Erhält die ESBK von Verletzungen des Gesetzes oder von sonstigen Missständen Kenntnis, so erlässt sie die zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes und zur Beseitigung der Missstände notwendigen Verfügungen. Sie kann auch Verwaltungssanktionen verhängen, falls der Konzessionär die Konzession oder eine rechtskräftige Verfügung zu seinem Vorteil verletzt hat. Solche Sanktionen können bis zum Dreifachen des erzielten Gewinns betragen oder bis zu 20 Prozent der Bruttoeinnahmen aus den Spielen, falls der erzielte Gewinn nicht eruiert werden kann. In schwerwiegenden Fällen, falls umfangreiche Mängel und Lücken festgestellt werden, gelten die Bedingungen für die Konzessionsvergabe folglich nicht länger als erfüllt. In diesem Fall ist die Konzession einzuschränken, zu suspendieren oder gar zu entziehen.

Aufgrund der strikten Kontrollen der Spielbanken im Rahmen des Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sind die Verwundbarkeiten des Sektors ausreichend unter Kontrolle gebracht, sodass keine weiteren regulatorischen Massnahmen erforderlich sind.

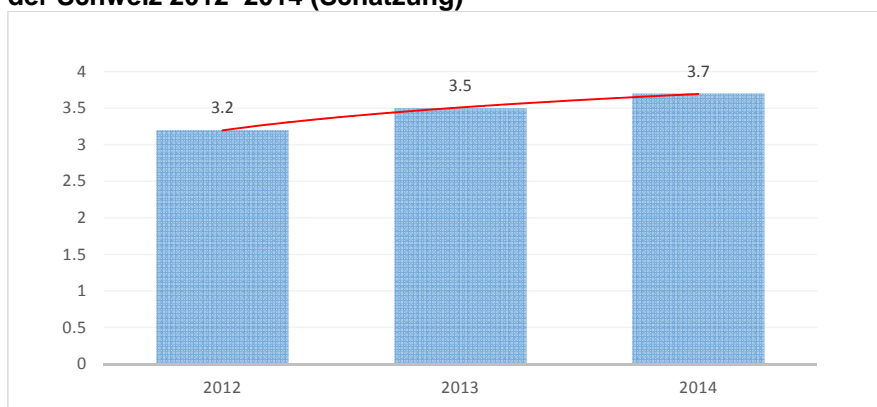


7.1.8 Geld- und Wertübertragung (Money Transmitting) und Geldwechselgeschäfte

Bei den «Money Transmitters» handelt es sich um Finanzintermediäre im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 GwG. Bei der Geld- und Wertübertragung spielen sie die Hauptrolle. Über 85 % der Mittelflüsse in diesem Sektor beziehen sich auf Überweisungen aus der Schweiz ins Ausland, insbesondere in Länder ohne Bankensystem, welches eine zuverlässige und rasche Wertübertragung sicherstellt. Neben diesen weltweit als Generalisten agierenden *Money-Transmitter* bestehen für bestimmte Länder auch andere, spezialisierte Geldtransferagenturen. Die Kunden der *Money-Transmitters* sind meist Personen mit engen Familienbanden im Ausland. Die transferierten Mittel sind in erster Linie zur Unterstützung von Verwandten in den Herkunftsstaaten bestimmt. Somit erfüllen die *Money-Transmitter* eine soziale Funktion, da sie in bestimmten Ländern die einzige Möglichkeit bieten, aus dem Ausland überwiesene Mittel in Empfang zu nehmen.

Das Gesamtvolumen der aus der Schweiz heraus getätigten Transaktionen ist im Anstieg begriffen. Die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen in der Schweiz kann somit als nachhaltig bezeichnet werden (Abb. 66). Seit 2012 hat die Anzahl der *Money-Transmitter* insgesamt zugenommen, da sie vermehrt Verkaufsstellen an Kiosken betreiben. Im Jahr 2013 gab es über 2000 Verkaufsstellen in der Schweiz.

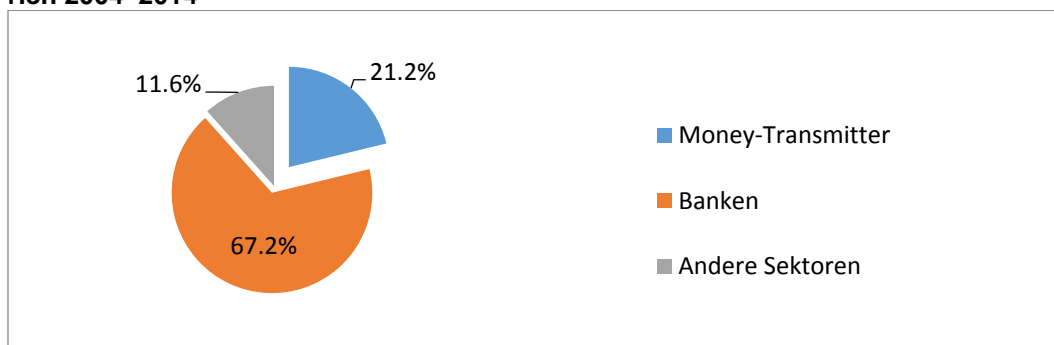
Abbildung 66: Entwicklung des Gesamtvolumens der Transaktionen von *Money-Transmittern* in der Schweiz 2012–2014 (Schätzung)



Angesichts seiner Vorzüge, die zu einer Verwundbarkeit beitragen, weist dieser Sektor ein hohes Gefährdungspotenzial auf. Tatsächlich zeichnen sich die in diesem Sektor angebotenen Dienstleistungen durch die Schnelligkeit und Leichtigkeit aus, mit der Beträge ins Ausland übertragen werden können. Zudem überweisen die Kunden grundsätzlich Bargeld, bei dem sich die Herkunft und der/die wirtschaftlich Berechtigte/-n schwieriger feststellen lassen, nicht zuletzt, da die Schweiz und das Empfängerland häufig über unterschiedliche Kontroll- und Erkennungsmöglichkeiten verfügen. Obwohl die Vorgaben für Auslandstransfer gelten, lässt sich nicht ausschliessen, dass das Empfängerland ein schwächeres Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung als die Schweiz aufweist.. Zudem spielt die Laufkundschaft in diesem Sektor eine grosse Rolle. Daher gestalten sich die Kontrollen bei den betreffenden Kunden sowohl hinsichtlich der Herkunft als auch der Bestimmung der Gelder schwieriger.

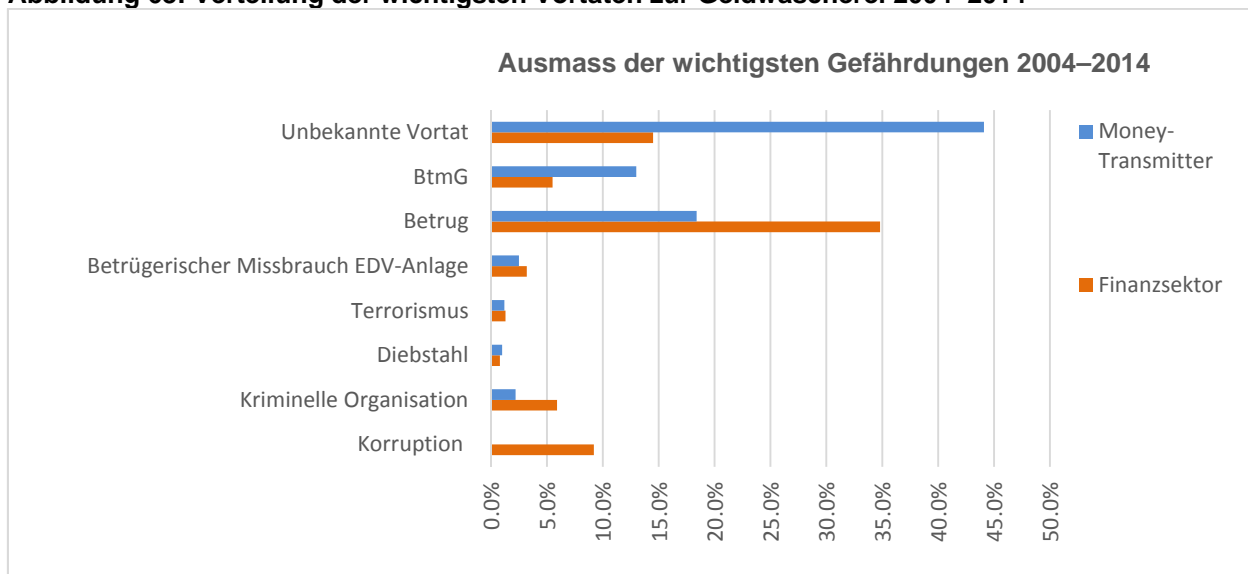
Die Anzahl der an die MROS übermittelten Verdachtsmeldungen liefert einen ersten Hinweis auf den Umfang der realen Gefährdung. Hiernach stehen die Geldtransferagenturen mit fast einem Viertel der Meldungen nach den Banken auf Rang zwei (Abb. 67).

Abbildung 67: Verdachtsmeldungen aus dem Sektor der *Money-Transmitter* nach Risikokategorien 2004–2014



Die involvierten Beträge liegen allerdings unter dem in anderen Sektoren üblichen Wert. Durchschnittlich werden auf diesem Weg zwischen 400 und 600 Franken übertragen; seit 2012 ist die Tendenz rückläufig. Ein zweiter Durchschnittswert liegt bei 5000 bis 7000 Franken. Hier sind die Fälle weitaus weniger häufig, da es sich nicht selten um *Money-Transmitter* handelt, die auf bestimmte Länder spezialisiert sind. Es liegt eine Gefährdung aufgrund von Vortaten gegen das Betäubungsmittelgesetz zusammen mit einer Gefährdung durch Angehörige einer kriminellen Organisation vor. Im Gegenzug sind die Vortaten im Zusammenhang mit Betrug anscheinend untervertreten, da zu ihrer Aufdeckung für gewöhnlich genauere Prüfungen erforderlich sind (Abb. 68).

Abbildung 68: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



In diesem Sektor können Gefährdungen durch Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auftreten, da er verschiedene Verwundbarkeiten auf drei Ebenen aufweist: Es bestehen Verwundbarkeiten auf wirtschaftlich-struktureller Ebene (A), auf Regulierungsebene (B) sowie auf technischer Ebene (C).

A. Wirtschaftlich-strukturelle Schwierigkeiten

Der Wettbewerb unter den Akteuren im Geldtransfergeschäft hat seit einigen Jahren eine Konzentration des Markts auf grössere Unternehmen zur Folge. Die Margen in diesem Sektor beruhen auf dem Preis der Dienstleistung, der dem Kunden verrechnet wird, sowie den Skaleneffekten, welche die *Money-Transmitter* beim Eintausch der Gesamtbeträge realisieren. Diese Entwicklung kann zu einer Risikominde rung innerhalb des Sektors beitragen, da die grösseren *Money-Transmitter* aufgrund der Skaleneffekte umfangreichere Ressourcen zur Verfügung haben, um ihren Sorgfaltspflichten Genüge zu tun. Effektiv verfügen die grössten Akteure über leistungsfähigere Filtersysteme einschliesslich Systemen zur Transaktionsanalyse, die unabhängig von der ersten Filterung durch die Kontaktperson funktionieren. Zugleich verschärft die Konzentration die Ungleichheit zwischen diesen Akteuren und den kleineren *Money-Transmittern*, die angesichts des verschärfteren Wettbewerbs mit Hilfe von Kostensenkungen um ihre Margen kämpfen müssen.

Generell kann der Wettbewerb unter den verschiedenen Akteuren des Sektors, d. h. den Vermittlern der Finanzintermediäre sowie den Hilfspersonen, dazu führen, dass sie sich vom regulierten Markt entfernen, sich gar vollständig daraus zurückziehen oder parallel dazu alternative, für sie kostengünstigere und für ihre Kunden vorteilhaftere Übertragungsmodalitäten anbieten. Anzumerken ist allerdings, dass keine Hinweise auf die Existenz eines solchen Parallelmarkts in der Schweiz vorliegen. Ferner ist weder bekannt, welcher Gebrauch von alternativen Übertragungssystemen (wie etwa den «Hawala»-Systemen) ausserhalb des regulierten Markts gemacht wird noch welchen Umfang diese Systeme haben. Die geringe Nachfrage nach den Bestimmungsorten, die von dieser besonderen Art von Übertragungen¹⁴⁰ angeboten werden, legt die Vermutung nahe, dass wenig Gebrauch von solchen Systemen gemacht wird.

Vertreter des Sektors weisen darauf hin, dass sich die Suche nach Finanzintermediären und vor allem Bankinstituten, die Durchlaufkonten zur Verfügung stellen, in der Schweiz anhaltend und zunehmend schwierig gestaltet. Tatsächlich gelten Geschäftsbeziehungen mit Money Transmitters bei den Banken als Hochrisikobeziehungen, sodass sie sich häufig weigern, derartige Beziehungen aufzunehmen, oder diese abbrechen, unabhängig vom Willen und den vom *Money-Transmitter* bereitgestellten Ressourcen zur Erfüllung seiner Sorgfaltspflichten. Dieses Risiko ist bei kleinen und mittelgrossen *Money-Transmittern* umso höher, als die Banken bei ihnen davon ausgehen, dass sie über weniger Möglichkeiten zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten verfügen.

B. Risiken im Zusammenhang mit der Regulierung

Die in der Geld- und Wertübertragung aktiven Dienstleister unterstehen dem Geldwäschereigesetz. Sie befinden sich entweder unter der Aufsicht der FINMA oder einer SRO. Die meisten *Money-Transmitter* werden von einer SRO überwacht. Im Gegenzug können die Finanzdienstleister ihre spezifischen Inkassoaktivitäten Einzelpersonen übertragen. Dies geschieht häufig parallel zur üblichen Geschäftstätigkeit. Diese Einzelpersonen müssen über einen Exklusivdienstleistungsvertrag an den Finanzintermediär gebunden sein, da sie auf Rechnung und im Namen des Finanzintermediärs handeln, der seinerseits die Übertragung an andere Verkaufsstellen ausführt. Diese Akteure unterstehen ebenfalls dem Geldwäschereigesetz. Letzterer trägt die alleinige Verantwortung für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten seitens der genannten Akteure und untersteht seinerseits einer Aufsicht. In reglementarischer Hinsicht gelten diese Akteure daher als «Hilfspersonen» im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe f VBG, da es sich bei ihrer Tätigkeit nicht um eine selbstständige Finanzintermediation handelt. Im Jahr 2013 unterhielten 14 von insgesamt 71 in diesem Sektor tätigen Finanzintermediären Netzwerke von Hilfspersonen. In der Praxis befassen sich die Hilfspersonen auf Rechnung des zuständigen Finanzintermediärs mit dem Tagesgeschäft der *Money-Transmitter*.

Daher stellt die derzeit für Hilfspersonen geltende Regulierung bei der Aufsicht einen Unsicherheitsfaktor dar. In rechtlicher Hinsicht haftet nämlich der Finanzintermediär für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten gemäss GwG seitens der Hilfspersonen. Dies gilt auch für die Meldepflicht. Es ist insbesondere Sache des Finanzintermediärs, sicherzustellen, dass mit den Hilfspersonen eine Exklusivpartnerschaft besteht. Die Aufsichtsbehörden müssen sich in diesem Zusammenhang grösstenteils auf die diesbezüglichen Aussagen des Finanzintermediärs verlassen. Hieraus folgt, dass in der Praxis eine gewisse Zeit lang eine nicht regulierte mehrfache Partnerschaft bestehen könnte, insbesondere da die Hilfspersonen selbst nicht für diese Sachlage zur Verantwortung gezogen werden könnten – das GwG gilt nämlich nicht direkt für sie. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass eine Hilfsperson nach Aufhebung ihrer Partnerschaft durch den betroffenen Finanzintermediär – beispielsweise aufgrund mangelnder Sorgfalt – sich einem anderen Finanzintermediär anschliesst, ohne dass dieser die Vorgeschichte kennt.

C. Technische Risiken

Nach den geltenden Vorschriften haben sämtliche Dienstleister in diesem Sektor, die in direktem Kundenkontakt stehen, diese Kunden bei der ersten Kontaktaufnahme unabhängig von der Höhe der betroffenen Beträge zu identifizieren. In der Praxis erstellen die Kassierer beim ersten Kundenkontakt ein Kundenprofil, indem sie den vorgelegten Ausweis fotokopieren oder einscannen, sodass der Vermittler und seine Hilfspersonen bei weiteren geschäftlichen Kontakten auf eine erneute Prüfung der Ausweisdokumente verzichten können, da sie in der Lage sind, zu überprüfen, ob es sich effektiv um dieselbe Person handelt.¹⁴¹ Bei der Analyse der Verdachtsmeldungen zeigt sich, dass die Mitarbeitenden mit direktem Kundenkontakt nicht in der Lage sind, mehr als nur summarische Ausweisprüfungen vorzunehmen. Infolgedessen fliegen nur grobe Fälschungen effektiv auf. Laufkundschaft ohne regelmässige

¹⁴⁰ FATF, The Role of Hawala and other similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing 2013.

¹⁴¹ Bestimmungen analog zu Art. 45 Abs. 2 GwV-FINMA in den Reglementen der SRO.

Verbindungen mit dem Dienstleister stellt in diesem Zusammenhang ein grösseres Risiko dar. Die geringe Prozentzahl der an eine Strafverfolgungsbehörde weitergeleiteten Verdachtsmeldungen aus diesem Sektor deutet darauf hin, dass nur begrenzte Kapazitäten zur Überprüfung des wirtschaftlichen Hintergrunds der Kunden vorhanden sind. Die Analyse der Verdachtsfälle zeigt, dass Auskunftsgesuche zum wirtschaftlichen Hintergrund abschreckender wirken, wenn sie in Echtzeit erfolgen. Eine nachträglich vorgenommene Analyse der Transaktionen erweist sich als weniger effizient – mit der (wichtigen) Ausnahme, dass Finanzintermediäre verdächtige Machenschaften von Hilfspersonen aufdecken können.

Die Verwundbarkeiten bei der Identifizierung des Kunden fördert insbesondere das «Smurfing», d. h. die Aufteilung auf unter dem Grenzwert liegende Beträge, das insbesondere mit diesem Sektor in Verbindung gebracht wird. Die als „Smurfing“ bezeichnete Methode besteht darin, Vermögenswerte krimineller Herkunft auf kleinere Beträge aufzuteilen und zu übertragen und dabei unter einem Grenzwert zu bleiben, um die Aufdeckung des kriminellen Hintergrunds zu vermeiden. In der Schweiz liegt der betreffende Grenzwert für erhöhte Risiken derartiger Transaktionen bei 5000 Franken. Die Verdachtsmeldungen liegen meist unter diesem Grenzwert. Im Übrigen beziehen sich nur 13 der insgesamt 2487 analysierten Verdachtsmeldungen auf «Smurfing». Dies deutet darauf hin, dass die *Money-Transmitter* sich bei der Aufdeckung dieser Methoden schwer tun. In derartigen Fällen beschränken Exklusivpartnerschaften der Hilfspersonen mit einem einzigen Finanzintermediär das Risiko auf ebendiesen Finanzintermediär. Die Lage gestaltet sich jedoch komplizierter, wenn ein Kassierer aktiv zur Verschleierung der Identität des Kunden beiträgt, Dokumente fälscht, ein «Phantom»-Kundenprofil erstellt oder auch Zahlungen mit Hilfe von bereits bestehenden Kundenprofilen tätigt. Verurteilungen wegen Verletzungen der Sorgfaltspflicht aufgrund von Artikel 305^{ter} StGB sind sehr häufig den *Money-Transmittern* zuzurechnen und betreffen insbesondere die Hilfspersonen. Es handelt sich somit um eine reelle Gefährdung.

Eine weitere Methode, über diesen Sektor Geld zu waschen, besteht im Einsatz von so genannten Finanzagenten oder Money Mules. Sie ist Teil der zunehmenden Geldwäschereigefährdungen durch Internetbetrügereien, die häufig mit Hilfe von im Internet ergaunerten Daten (*Phishing*) begangen werden. «Finanzagenten» erhalten für ihre Dienste einen prozentualen Anteil an den überwiesenen Beträgen. In einem Teil der Fälle ist sich der «Finanzagent» nicht bewusst, dass er auf Rechnung eines kriminellen Konstrukts handelt.

Da die Internetbetrügereien zunehmen und sich diese Straftaten aufgrund ihrer internationalen und technologischen Verzweigungen nur mit Mühe verfolgen lassen, spielen die in der Geld- und Wertübertragung tätigen Finanzintermediäre sowohl für die Prävention als auch den Schutz potenzieller Opfer in der Schweiz eine äusserst wichtige Rolle bei der Minderung der entsprechenden Risiken.

Typologien

A. Bei der Analyse der Transaktionen eines internationalen Dienstleisters zeigt sich, dass eine von einer Hilfsperson betriebene Verkaufsstelle ungewöhnlich hohe Beträge in ein bestimmtes Land überweist. Ein Teil dieser Beträge wurde unter dem Namen der Hilfsperson selbst überwiesen. Die Nachforschungen der MROS ergaben, dass die Empfänger im betreffenden Land in anderen Verdachtsmeldungen genannt worden waren, die mutmasslich aus dem Betäubungsmittelhandel stammende Werte betrafen. Es liess sich somit nicht ausschliessen, dass die Hilfsperson bewusst zur Verschleierung der Identität ihrer Kunden und der mutmasslich kriminellen Herkunft der übertragenen Gelder beigetragen hatten. Die Verdachtsmeldung wurde an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet, die anschliessend wegen unvollständiger Beweislage auf eine Weiterverfolgung verzichtete.

B. Bei der Routinekontrolle einer Verkaufsstelle mit Hilfe eines elektronischen Detektors für gefälschte Ausweisdokumente entdeckte ein Finanzintermediär, dass ein gefälschter Ausweis eingescannt und von einem Kunden für mehrere Überweisungen genutzt worden war. Da sich die betreffende Person weder identifizieren noch inhaftieren liess, wurde das Verfahren, das auf der von der MROS weitergeleiteten Verdachtsmeldung basierte, von der Strafverfolgungsbehörde eingestellt.

C. Im Zusammenhang mit einer Geldübertragung in ein Risikoland antwortete der Kunde bei Befragung, dass er einer Person, die er im Internet kennen gelernt habe, den Kauf eines Flugbilletts ermöglichen wolle. Der Kunde erklärte, dass er einen von einem Dritten erhaltenen Betrag an diese Person überweisen solle, und legte als Beleg einen Kontoauszug zu einer Einzahlung in entsprechender Höhe (rund 1500 Franken) vor. Nachforschungen des Finanzintermediärs ergaben, dass dieser Kunde derselben Person bereits einen kleineren Betrag überwiesen hatte. Das Vorgehen wies Anzeichen von *Phishing* auf, daher wurde die entsprechende Verdachtsmeldung an eine Strafverfolgungsbehörde überwiesen. Diese verzichtete auf die Eröffnung eines Verfahrens, da sich nicht nachweisen liess, dass der betreffende Kunde absichtlich und zum Zwecke der Geldwäscherei gehandelt hatte.

Finanzintermediäre, die Geldumtausch betreiben, sind sehr häufig auch als *Money-Transmitter* tätig. Da dieselben Überwachungs- und Kontrollressourcen genutzt werden, verringert sich die Gefährdung.

Zudem sind die eingewechselten Beträge aufgrund der zunehmenden Verbreitung anderer Zahlungsmittel wie Kredit- und Debitkarten gering. Meist erfolgt ein Umtausch von ausländischen Währungen in Schweizerfranken. Die bei der MROS gemeldeten Fälle sind daher nicht sehr zahlreich und stammen hauptsächlich aus Grenzgebieten. Die mit diesen Geschäften zusammenhängende Vortat zur Geldwäscherei betrifft fast ausschliesslich den Betäubungsmittelhandel.

Beurteilung

Die quantitativen Messwerte lassen auf ein durchschnittlich geringes Risiko schliessen, namentlich da die betreffenden Beträge klein sind und keine erhöhten Risiken wie die Beteiligung von PEP oder die Nutzung von komplexen Rechtskonstrukten vorliegen. Im Hinblick auf die Risikoländer ist die Gefährdung dagegen grösser.

Die Anzahl Verdachtsmeldungen lässt in jedem Fall auf eine bedeutende reale Gefährdung schliessen. Unter den Vortaten besteht die Gefährdung in diesem Sektor vor allem in Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz, Betrug und betrügerischem Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage (*Phishing*) sowie in geringerem Ausmass im Menschenhandel im Zusammenhang mit einer kriminellen Organisation und der Terrorismusfinanzierung. Die Aufdeckung der mit diesen Straftaten zusammenhängenden Geldwäscherei ist mässig wahrscheinlich. Mit einem systematischen Einsatz von Software zur Erkennung gefälschter Dokumente lässt sich das Risiko einer Verschleierung der Herkunft der Gelder durch Verwendung solcher Dokumente mindern.

Die Hilfspersonen sind die massgebliche Verwundbarkeit innerhalb des Sektors, da ihre Kapazität zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten wesentlich vom Ressourceneinsatz des Finanzintermediärs zu Schulungs-, Analyse- und zusätzlichen Kontrollzwecken abhängt. Die technischen Risiken beziehen sich in erster Linie auf das «Smurfing». Dieses Risiko nimmt zu, wenn direkte Mitarbeitende oder Hilfspersonen der Finanzintermediäre ihre Gegenparteien nicht korrekt identifizieren oder aktiv als Komplizen zur Verschleierung von deren Identität beitragen.

Beim Geldumtausch ist das Risiko geringer, vor allem da diese Art von Geschäften für die Geldwäscherei nur in beschränktem Mass attraktiv ist, weil grundsätzlich keine Geldflüsse in Risikoländer stattfinden und die umgetauschten Beträge gering sind.

Insgesamt werden die Verwundbarkeiten des Sektors durch die in den massgeblichen Vorschriften vorgesehenen Kontrollmassnahmen gemindert. Im internationalen Vergleich gehören diese Vorschriften zu den strengsten, da sie sämtliche internationalen Standards umsetzen. Im Rahmen des Dispositivs besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf.

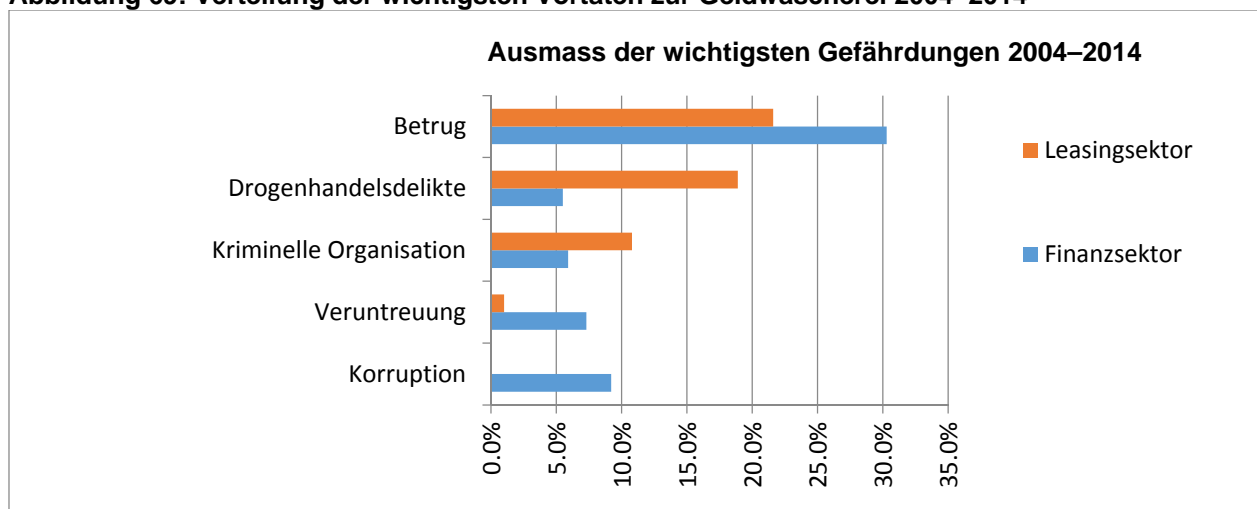
Gefährdungen				
			Money Transmit- ter	
			Geldwech- sel	
			Verwundbarkeiten	

7.1.9 Kreditgeschäft

Finanzintermediäre, die in der Schweiz beruflich Kreditgeschäfte betreiben, unterstehen gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe a GwG dem Geldwäschereigesetz. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Finanzintermediäre, die Finanzierungsleasinggeschäfte betreiben und Konsumkredite sowie kommerzielle Finanzierungskredite vergeben. Die potenzielle Gefährdung ist vor allem bei der Platzierung von Geldern zur Verschleierung der kriminellen Herkunft und zur relativ kurzfristigen Konsumnutzung zu

orten. Die Geldwäscherei nimmt in diesem Sektor in erster Linie die Form von Vortaten im Zusammenhang mit Betäubungsmittelhandelsdelikten sowie in geringerem Ausmass mit der mutmasslichen Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation an. Andere Vortaten einschliesslich Betrug sind eindeutig untervertreten. Die in diesem Sektor tätigen Finanzintermediäre melden Betrug häufig in ihrer Eigenschaft als Opfer, insbesondere bei Nichtzahlung von Raten (Abb. 69).

Abbildung 69: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



Für diesen Sektor gehen relativ wenige Verdachtsmeldungen ein. In über 80 % der gemeldeten Verdachtsfälle war die Geschäftsbeziehung über eine in der Schweiz ansässige juristische Person etabliert worden. In wenigen anderen Fällen wurden Domizilgesellschaften genutzt, vor allem wenn es um Meldungen zu potenziellen Vortaten im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen ging. Bei der Analyse der Verdachtsmeldungen zeigt sich, dass die in diesem Sektor tätigen Finanzintermediäre in der Lage sind, die jeweiligen wirtschaftlich Berechtigten, welche die juristischen Personen kontrollieren, korrekt festzustellen. In zwei Dritteln der Fälle waren die festgestellten wirtschaftlich Berechtigten in der Schweiz ansässig. Die Vertreter des letzten Drittels stammten häufig aus einem Anrainerstaat. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Identifizierung der Vertragspartei und des wirtschaftlich Berechtigten bei Leasinggeschäften von den Finanzintermediären häufig an Dritte, und zwar vor allem an Garagisten, delegiert wird. Dieses Vorgehen ist gemäss SRO-Vorschriften zulässig.

Die Verdachtsgründe sind in diesem Sektor relativ einfach: Hauptsächlich handelt es sich dabei um Barzahlungen oder einen nachträglichen Verdacht im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Hintergrund der Vertragspartei; häufig lösen verspätete Ratenzahlungen Verdacht aus. Bei den Vortaten im Zusammenhang mit Betrug oder Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation sorgen häufig Angaben eines Dritten für deren Entdeckung. Insbesondere die Strafverfolgungsbehörden machen solche Angaben, etwa bei der Beschlagnahme eines Fahrzeugs. Die in diesem Sektor tätigen Finanzintermediäre verwenden keine Instrumente zur Transaktionsanalyse.

Typologien

A. Auf Anfrage einer Strafverfolgungsbehörde im Rahmen einer Untersuchung zum Betäubungsmittelhandel übermittelte ein Finanzierungsleasingunternehmen folgende Angaben an die MROS: Einer seiner Kunden hatte die von ihm angebotenen Finanzierungsdienste angenommen und sich innerhalb von sechs Monaten drei Luxusfahrzeuge im Wert von jeweils über 100 000 Franken zugelegt. Als offizielle Vertragspartei fungierte ein Unternehmen unter der Leitung der Person, die Gegenstand der behördlichen Untersuchung war. Für jedes dieser Fahrzeuge war eine Akontozahlung in Höhe von 30 000 bis 40 000 Franken in bar erfolgt. Die Verdachtsmeldung wurde an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet, worauf die betreffende Person wegen Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz vor Gericht gestellt wurde, nicht aber wegen Geldwäscherei.

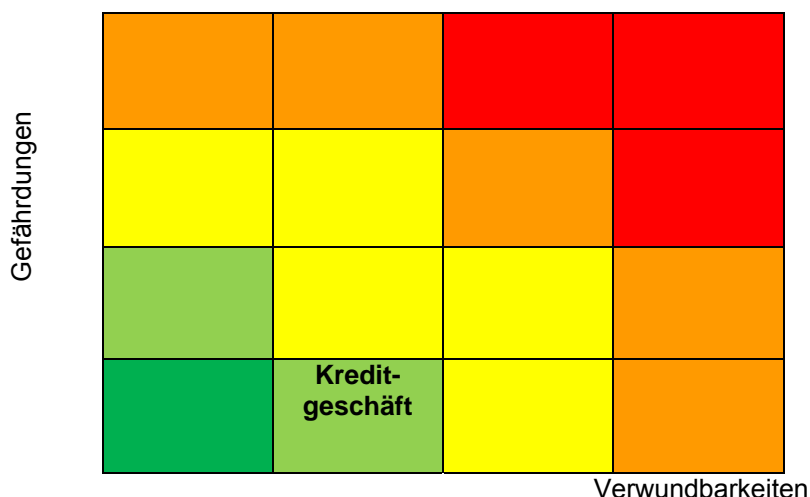
B. Externe Angaben führten bei einem Leasingunternehmen zu der Feststellung, dass einer seiner Kunden, ein Anbieter und Exporteur von Luxusfahrzeugen, in Wirklichkeit mit Verlust arbeitete. Tatsächlich hatte das Unternehmen in den letzten fünf Jahren nur durch externe Mitteleinlagen überlebt, wie die Bilanzen des Unternehmens zeigten. Zusätzliche Informationen ergaben, dass der an diesem Unternehmen wirtschaftlich Berechtigte dem Oberhaupt eines notorisch korrupten und zum damaligen Zeitpunkt in einen Bürgerkrieg verwickelten Regimes nahestand. Die Meldung wurde an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet, die eine Nichteintretensverfügung erliess, da die Indizien für die Eröffnung eines Verfahrens nicht ausreichten.

Im Spezialbereich der Konsumkredite besteht eine grössere Gefährdung durch Delikte im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelhandel als im Finanzierungsleasinggeschäft. Zudem besteht hier ein erhöhtes Risiko der Terrorismusfinanzierung. Eine in der Vergangenheit beobachtete Vorgehensweise zur Terrorismusfinanzierung bestand darin, dass in der Schweiz ansässige Personen unter dem Einfluss einer von ausländischen Behörden als terroristisch eingestuften Bewegung eine grosse Anzahl Konsumkredite in jeweils geringer Höhe abschloss.

Beurteilung

Die quantitativen Messungen weisen auf ein geringes Risiko hin. Die gemeldeten Fälle sind nicht sehr komplex und werden mit hoher Wahrscheinlichkeit – wenn auch häufig mit Verzögerung – aufgedeckt. Die inkriminierten Beträge belaufen sich auf 50 000 bis 100 000 Franken. Innerhalb des Sektors sind die Leasinggeschäfte weniger gefährdet als die Konsumkreditgeschäfte, vor allem weil sich aufgrund der verwendeten Lastschriftverfahren Zahlungen mit potenziell aus dem Betäubungsmittelhandel stammenden Mitteln immer schwieriger gestalten. Somit werden die Transaktionen meist von einem Bankinstitut kontrolliert, das über zusätzliche Ressourcen zur Transaktionsanalyse verfügt und auf diese Weise zur Risikominderung beiträgt. Derzeit treten innerhalb des Sektors neue Geschäftsmodelle in den Vordergrund, die eine Kreditvergabe über das Internet ermöglichen. Da hier kein physischer Kontakt erfolgt, gestaltet sich die korrekte Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten schwieriger.

Die Einführung neuer Gesetzesbestimmungen im Sinne der revidierten GAFI-Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ergänzt in Zukunft das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in diesem Sektor. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Erweiterung der Pflichten aller Finanzintermediäre in Bezug auf die Feststellung der an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten. Im Rahmen des Dispositivs besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf für diesen Sektor.



7.1.10 Zahlungsverkehr (Kreditkarten, Prepaidkarten, elektronisches Geld)

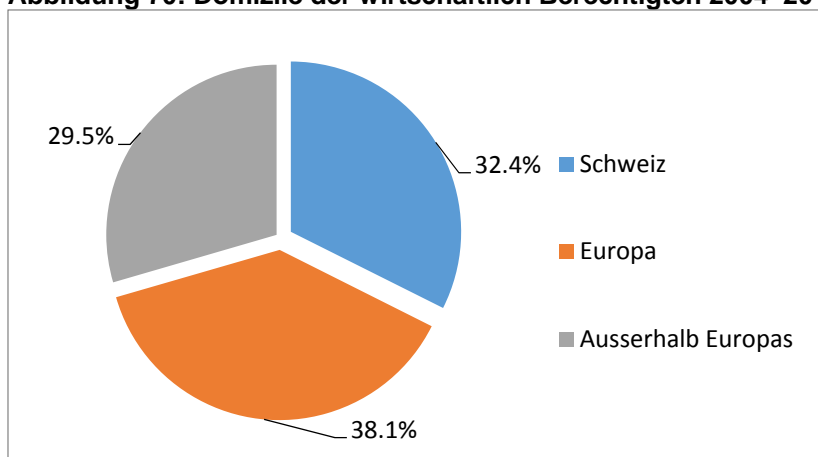
Finanzintermediäre, die in der Schweiz beruflich Zahlungsverkehrsdienstleistungen erbringen, unterstehen gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe b GwG dem Geldwäschereigesetz. Diese Bestimmung bezieht sich insbesondere auf Dienstleister im Kredit- und Prepaidkartenbereich sowie jeden Dienstleistungsanbieter in der Schweiz, der elektronische Überweisungen auf Rechnung Dritter anbietet.

A. Kreditkarten und Prepaidkarten

Die Analyse des mittels Kreditkarten abgewickelten Zahlungsverkehrs in der Schweiz zeigt einen konstanten Anstieg seit 2004. Der Anteil der im Ausland getätigten Transaktionen ist besonders gross: Im Jahr 2013 belief er sich auf 83,5 % der gesamten Transaktionen.¹⁴² Die Analyse der entsprechenden Verdachtsmeldungen aus diesem Sektor bei der MROS in den Jahren 2004 bis 2013 zeigt ferner, dass zwei Drittel der betroffenen wirtschaftlich Berechtigten ausserhalb der Schweiz ansässig sind. Meistens liegt ihr Domizil in einem europäischen Land, ansonsten ausserhalb Europas (Abb. 70).

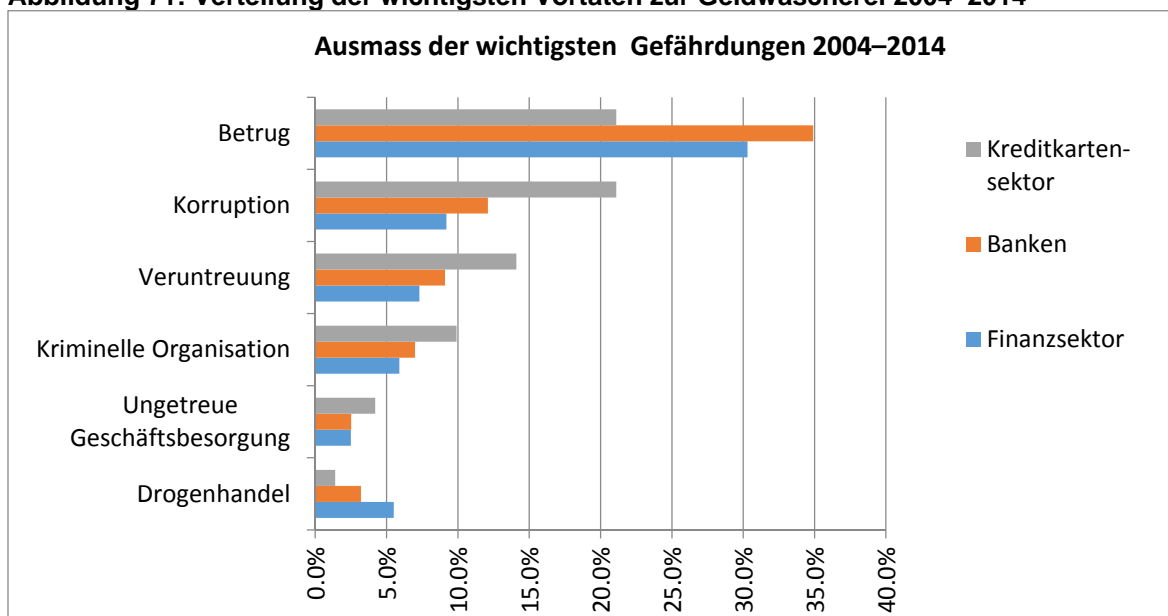
¹⁴² SNB 2014.

Abbildung 70: Domizile der wirtschaftlich Berechtigten 2004–2014



Bei den wichtigsten, von den Finanzintermediären aus diesem Sektor gemeldeten mutmasslichen Vorfällen handelt es sich um Korruption, Veruntreuung, Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation und Waffenhandel. Im Vergleich mit dem Finanzsektor insgesamt sind die Vorfälle zu Betrug und Betäubungsmittelhandel in diesem Sektor häufiger (Abb. 71).

Abbildung 71: Verteilung der wichtigsten Vorfälle zur Geldwäscherei 2004–2014



Im Kreditkartenbereich werden Verdachtsfälle häufig spät aufgedeckt. Tatsächlich geht ein Verdacht meistens auf eine Information Dritter zurück, die dem Finanzintermediär aus externen Quellen oder über einen anderen Finanzintermediär zugeht. Dies sind in erster Linie Banken, die auch den Kundenkontakt hergestellt hatten.

Typologien

A. Ein Kreditkartenherausgeber erhielt von einem Bankinstitut die Information, dass einer seiner Kunden, eine im internationalen Handel aktive PEP, von Interpol wegen Korruptionshandlungen und ungetreuer Geschäftsbesorgung in seinem Herkunftsstaat gesucht werde. Dieser Kunde der Bank hatte beim Kreditkartenunternehmen zwei Prepaidkarten bezogen, von denen eine auf USD und eine auf EUR lautete. Die Karten waren regelmässig über bei der Bank verwahrte Vermögenswerte wieder aufgeladen worden.

B. Ein ausländisches Medium berichtete in einem Artikel über einen Kunden eines Kreditkartenherausgebers mit Domizil in einem europäischen Land, der mit Hilfe von Edelsteingeschäften für eine kriminelle, in Asien tätige Organisation Geld gewaschen hatte. Die Korrespondenzbank dagegen hatte nichts Aussergewöhnliches bemerkt, obwohl die verdächtige Person seit fünf Jahren zu ihren Kunden zählte. Das von den Schweizer Behörden durchgeführte Strafverfolgungsverfahren wurde schliesslich aus Mangel an Beweisen eingestellt.

C. Anlässlich einer datenbankgestützten Routineuntersuchung zeigte sich, dass ein neuer Kunde eines Kreditkartenherausgebers in einem lateinamerikanischen Land wegen Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation verhaftet worden war. Bei der MROS war diese Geschäftsbeziehung bereits bekannt, da zwei weitere Banken schon einige Monate zuvor entsprechende Meldungen eingereicht hatten.

B. Elektronische Zahlungsdienstleistungen (elektronisches Geld)

Allgemein lässt sich sagen, dass die Anzahl von über elektronische Zahlungsdienste abgewickelten Transaktionen in der Schweiz konstant zunimmt. Normalerweise werden so kleine Beträge beglichen. Elektronische Zahlungsmittel oder elektronisches Geld sind nicht homogen und klar definiert. Mehrdeutig sind diese Bezeichnungen vor allem, weil entweder der elektronische Charakter des Übertragungsmediums betont wird oder aber die Möglichkeit zur Verwahrung und Einlage. Im Rahmen der vorliegenden Analyse lässt sich das elektronische Geld (E-Money) wie folgt definieren: Monetäre Werte, die als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, in elektronischer Form registriert sind und aus diesen Gründen als Zahlungsmittel von anderen Wirtschaftsakteuren im Rahmen eines bestimmten Geschäfts akzeptiert werden. Zur Analyse der Risiken von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung empfiehlt es sich, zwischen denjenigen Ansätzen zu unterscheiden, die den elektronischen Weg in erster Linie zur Übermittlung einsetzen, und denjenigen E-Money-Ansätzen, die zur permanenten Verwahrung von Werten in Form von elektronischen Einlagen bestimmt sind. Beim ersten Ansatz sind Werte, die als gesetzliches Zahlungsmittel gelten, auf einem Bankkonto eingelegt und werden im Rahmen von elektronischen Übertragungen nach und nach abgebucht. Beim zweiten Ansatz werden die Werte permanent auf einem elektronischen Träger, beispielsweise auf einem Chip oder einem elektronischen Zahlungssystem (*Network Money*), oder einem Mobiltelefon (elektronisches Portemonnaie oder *E-Wallet*) verwahrt. Bei der Beurteilung der Risiken ist es angebracht, je nach Modalität zwischen den elektronischen Zahlungsdiensten zu unterscheiden – insbesondere empfiehlt sich die Unterscheidung zwischen Modalitäten, die Zahlungen zwischen mehreren Personen betreffen, und solchen, die dem Erwerb von Leistungen oder Waren dienen – und dabei den Umfang ihrer derzeitigen Nutzung und ihrer künftigen potenziellen Nutzung zu berücksichtigen.

Derzeit nutzen die Konsumenten in der Schweiz meist elektronische Zahlungen ohne elektronische Einlagen (z. B. Debitkarten). Das Hauptrisiko dieser elektronischen Zahlungssysteme besteht darin, dass ein Potenzial für Geldwäscherei mittels inexistenter gewerblicher Leistungen vorliegt, die mit den gängigen gewerblichen Leistungen eines Betriebs vermischt werden. Am zweithäufigsten kommen elektronische Zahlungsdienste mit permanenter Einlage wie Paypal oder Webmoney zum Einsatz, mit deren Hilfe Kunden mit Domizil in der Schweiz Zahlungen online tätigen können. Parallel hierzu führen Anbieter mit Sitz in der Schweiz allmählich das elektronische Portemonnaie ein, wodurch das Risiko sinken dürfte, da die betreffenden Anbieter dem GwG unterstehen. Selbst wenn Schweizer Konsumenten elektronische Zahlungsdienste von nicht in der Schweiz ansässigen Anbietern über das Internet oder ein Mobiltelefon nutzen, besteht zumeist eine Verbindung zu einem dem GwG unterstellten Finanzintermediär. Letzterer nimmt auf Rechnung seines Kunden Zahlungen mit herkömmlichen gesetzlichen Zahlungsmitteln an den elektronischen Zahlungsdienst vor. Daher gehen die Finanzintermediäre selbst das grösste Risiko ein, da sie als Relais für grenzüberschreitende betrügerische Geschäfte oder Geschäfte ohne eigentlichen kommerziellen Zweck benutzt werden können.

Da aber keine konkreten Meldungen seitens der Bankinstitute in der Schweiz vorliegen, lässt sich die effektive Gefährdung der Schweiz im Zusammenhang mit elektronischem Geld und seinem Einsatz in digitalen Zahlungssystemen (*Network Money*) nicht ermessen. Tatsächlich verhält es sich derzeit so, dass der Umfang der Regulierung und Überwachung der in der Schweiz verfügbaren elektronischen Zahlungsdienste je nach Sitzstaat des Anbieters unterschiedlich ausfallen. Somit können die schweizerischen Konsumenten über das Internet Zahlungen tätigen und dabei elektronische Zahlungsdienste nutzen, die keinem Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung unterstellt sind oder einem Dispositiv unterstehen, das mit dem schweizerischen nicht gleichwertig ist. Im Gegensatz hierzu unterstehen die wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz, die elektronische Zahlungsdienste über das Internet anbieten wollen, gleich zweifach einer Kontrolle, da sie als Finanzintermediäre im Sinne des GwG gelten. Sie unterscheiden sich somit nicht von den anderen, üblichen Finanzintermediären, sondern unterliegen denselben Sorgfaltspflichten und derselben Aufsicht.

Die vorliegende Analyse legt den Schluss nahe, dass es sich bei den meisten durch Geldwäscherei gefährdeten elektronischen Zahlungsdiensten um Dienstleister handelt, die elektronisches Geld in Form von *Network Money* anbieten und im Ausland ansässig sind. Da sie weder dem GwG-Dispositiv noch der Aufsicht der FINMA unterstehen, ist es für die Strafverfolgungsbehörden schwierig, den *Paper Trail* der über sie getätigten Transaktionen nachzuvollziehen. Dieses Risiko ist höher, wenn es sich um Zahlungen unter Privatpersonen handelt und wenn das Zahlungsmittel grenzüberschreitende Zahlungen ermöglicht.

C. Virtuelle Währungen

Derzeit ist die Schweiz nur in geringem Ausmass real durch virtuelle Währungen wie Bitcoin gefährdet. In der Schweiz ist die Anzahl Finanzintermediäre, die Dienstleistungen und Zahlungsmöglichkeiten in virtuellen Währungen anbieten, effektiv sehr gering.¹⁴³ Obwohl virtuelle Währungen eine virtuelle Anonymität bieten können, sind die Finanzintermediäre dennoch dem Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei gemäss Artikel 2 Absatz 3 GwG unterstellt und daher gehalten, die von diesem Zahlungsmittel ausgehende Gefährdung insbesondere durch Identifizierung der Vertragspartei und Durchführung der übrigen im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht erforderlichen Prüfungen zu mindern.

Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Anzahl wirtschaftlicher Akteure, die Zahlungen in virtuellen Währungen entgegennehmen, rasch ansteigt. Die potenzielle Hauptgefährdung durch virtuelle Währungen liegt somit darin, dass immer mehr Finanzintermediäre in der Schweiz in immer grösserem Ausmass virtuelle Währungen auf Rechnung ihrer Kunden gegen nicht virtuelle Werte in Buch- oder Bargeld tauschen. Der virtuelle Charakter dieser Währungen macht es möglich, dass der effektive Einleger der betreffenden Währung nicht mit ihrem Empfänger identisch ist. Die zweite potenzielle Gefährdung im Zusammenhang mit der Verbreitung von virtuellen Währungen in der Schweiz besteht darin, dass sie zur Übertragung von Mitteln ins Ausland genutzt werden und dabei den traditionellen Money Transmitters Konkurrenz machen sowie auf deren Finanzintermediation verzichten. Für Kriminelle sind derartige Übertragungen mittels virtueller Währungen attraktiv, da sie so die Identität des Senders und des Empfängers der Mittel verbergen können. Das Grundprinzip der virtuellen Währungen beruht darauf, dass in diesen Währungen vorgenommene Transaktionen ohne einen Intermediär auskommen, der für die Tauschbedingungen bürgt. Dieser Intermediär wird durch kryptografische Sicherheitselemente ersetzt. Die potenziellen Gefährdungen im Zusammenhang mit virtuellen Währungen und den weltweit aufgedeckten Vortaten liegen hauptsächlich im Betäubungsmittelhandel, in der Geldwäscherei krimineller Organisationen, in Internetbetrügereien einschliesslich *Phishing*-Vorbereitungen und der Terrorismusfinanzierung. Derzeit ist die Gefährdung der Schweiz jedoch gering.

Beurteilung

Die quantitativen Messungen ergeben für den besprochenen Sektor eine mittlere Gefährdung, vergleichbar mit derjenigen der Banken. Die Höhe der betroffenen Beträge und die direkte Verwicklung von Domizilgesellschaften stellen dagegen im Vergleich zum Bankensektor ein geringeres Risiko dar, da es sich in den meisten Fällen um kleine Transaktionen handelt.

Die wesentliche Verwundbarkeit des Sektors insgesamt besteht darin, dass die Anzahl im Ausland domizilierte und nicht dem GwG unterstellte Anbieter von digitalen Zahlungsdiensten zunimmt, dessen Dienstleistungen, insbesondere Onlinezahlungen (*Network Money*), von in der Schweiz ansässigen Personen genutzt werden.

Trotz der manchmal verzögerten Aufdeckung ist die Nachvollziehbarkeit bei Kreditkartengeschäften nach wie vor ausgezeichnet, sofern die Vermögenswerte bei einer Bank eingelegt sind. Ebenso tragen die Kontrollen der Depotbanken, bei denen die Vermögenswerte eingelegt sind, zur Minderung der Gefährdungen bei, obwohl elektronische Zahlungsdienste zu Geldwäschereizwecken genutzt werden können, indem man Vermögenswerte gegen inexistente oder überbewertete gewerbliche Leistungen austauscht. Auf diesem Wege lassen sich die Verwundbarkeiten bei den Finanzintermediären im besprochenen Sektor ausreichend unter Kontrolle halten. In dieser Hinsicht wird die Einführung neuer Gesetzesbestimmungen im Sinne der revidierten GAFI-Empfehlungen das Dispositiv für den Sektor stärken. Insbesondere sind dies Massnahmen zur Erweiterung der Pflichten der Finanzintermediäre in Bezug auf die Feststellung der an juristischen Personen wirtschaftlich Berechtigten. Im Rahmen des Dispositivs besteht kein zusätzlicher Regulierungsbedarf für dem GwG unterstellte Finanzintermediäre in diesem Sektor.

¹⁴³ Bericht des Bundesrates zu virtuellen Währungen in Beantwortung der Postulate Schwaab (13.3687) und Weibel (13.4070).

Gefährdungen				
		kartenge- stützter Zahlungs- verkehr	Network Money	
			Virtuelle Währun- gen	
	Verwundbarkeiten			

7.1.11 Edelmetallhandel

Weltweit nimmt der schweizerische Edelmetallhandel einen wichtigen Rang ein. Er untersteht dem Geldwäschereigesetz gemäss Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c GwG. Das Edelmetallkontrollgesetz vom 20. Juni 1933 (EMKG)¹⁴⁴ unterstellt des Weiteren die Vergabe von Bewilligungen für Tätigkeiten in diesem Sektor grundsätzlich der Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit. Diese Bedingung gilt nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c BankG auch für Banken. Zudem definiert die Edelmetallkontrollverordnung vom 8. Mai 1934 (EMKV)¹⁴⁵ Edelmetall anhand von Reinheitskriterien und verpflichtet die Inhaber von Schmelzbewilligungen insbesondere dazu, sich der rechtmässigen Herkunft des Schmelzguts zu versichern, sich an die Bestimmungen des GwG zu halten und ein Register über die eigenen Ankäufe zu führen (Art. 168 Bst. a bis c EMKV).

In diesem Sektor hat der Goldhandel eine Vorrangstellung inne; insgesamt laufen bis zu zwei Drittel des weltweiten Goldhandels über die Schweiz. Die Kapazität der Goldschmelzen in der Schweiz macht etwa 40 % der weltweiten Kapazität aus.¹⁴⁶ Vier der neun Branchenführer konzentrieren einen Grossteil ihrer Tätigkeit in der Schweiz. Die Goldimporte in die Schweiz erfolgen zumeist in Form von Rohgold (Minergold oder Rotgold), nichtmonetärem Gold (Goldpulver) oder auch Goldabfall. Die in der Schweiz gelegenen Goldschmelzen bearbeiten Rohgold oder schmelzen bereits bestehende Goldwaren um. Im Gegensatz zum Handel mit anderen wertvollen Stoffen via die Schweiz wird das in der Schweiz gehandelte und raffinierte Gold tatsächlich physisch über die Schweiz geliefert.

Der Sektor ist in zweifacher Hinsicht geldwäschereigefährdet: Einerseits können wertvolle Stoffe auf kriminellem Wege erworben worden sein, etwa durch Korruptionshandlungen, Diebstahl oder andere Straftaten. Andererseits lassen sich wertvolle Stoffe direkt zur Geldwäscherei oder als Vehikel zur Finanzierung anderer Straftaten nutzen.

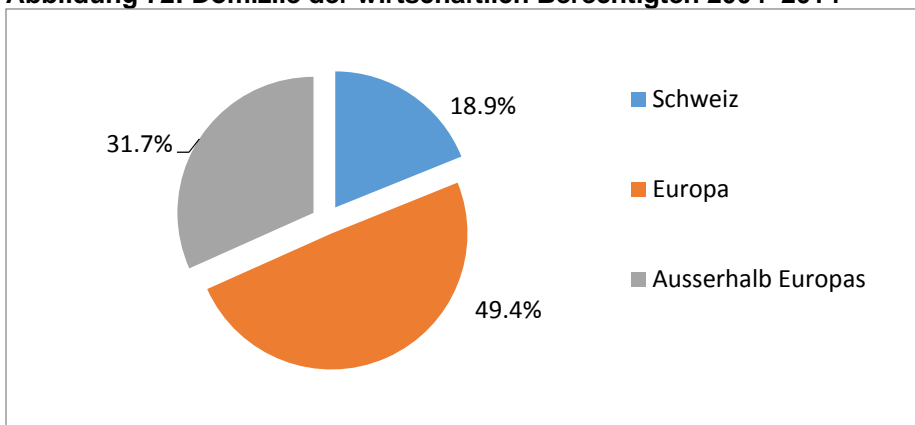
Mit ein bis drei Meldungen pro Jahr fällt die Anzahl Verdachtsmeldungen aus diesem Sektor gering aus. Das Domizil der an den Geschäftsbeziehungen wirtschaftlich Berechtigten befindet sich in über 80 % der Fälle ausserhalb der Schweiz und zumeist in einem europäischen Land (Abb. 72).

¹⁴⁴ SR 941.31.

¹⁴⁵ SR 941.311. Gemäss Art. 178 Abs. 2 EMKV gelten folgende Edelmetalle als Bankedelmetalle: (a) Barren und Granalien aus Gold im Minimalfeingehalt von 995 Tausendsteln; (b) Barren und Granalien aus Silber im Minimalfeingehalt von 999 Tausendsteln; und (c) Barren und Schwämme aus Platin und Palladium im Minimalfeingehalt von 999,5 Tausendsteln. Vgl. auch das FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Finanzintermediation nach GwG» und insbesondere Rz 75 bis 79.

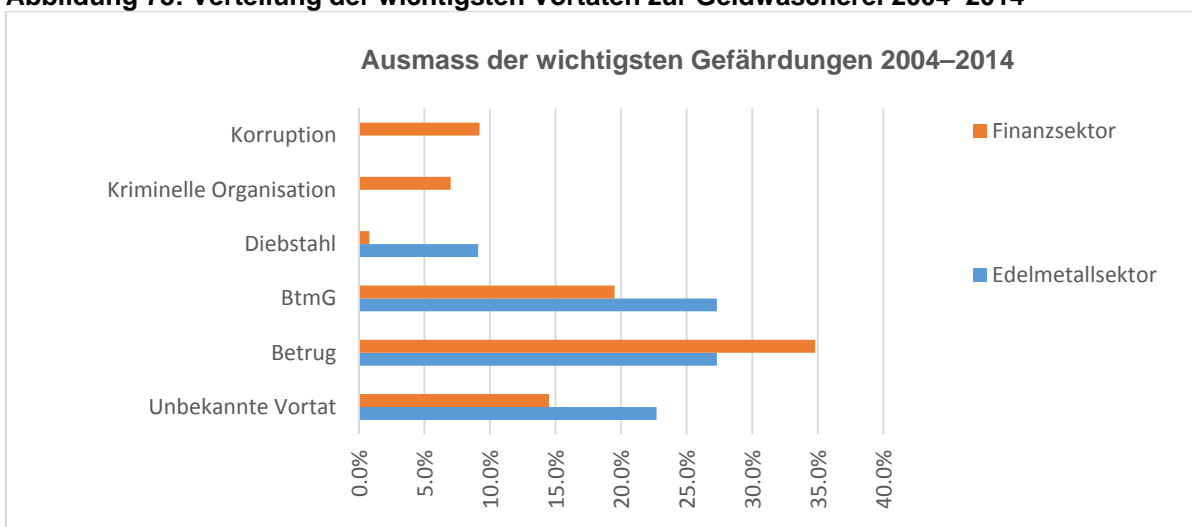
¹⁴⁶ World Gold Council 2013.

Abbildung 72: Domizile der wirtschaftlich Berechtigten 2004–2014



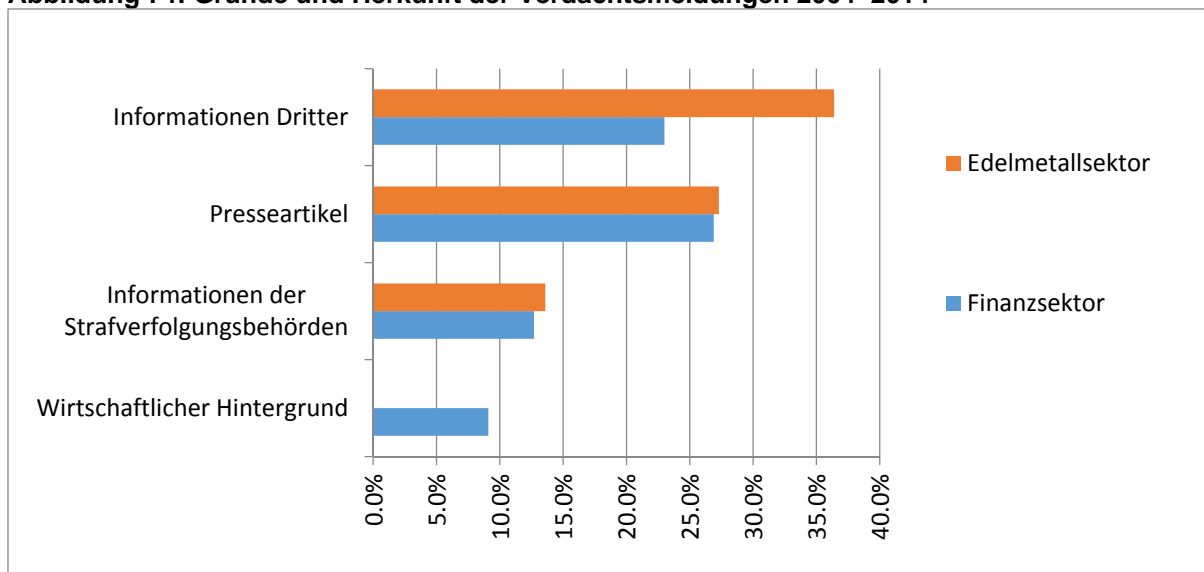
Die mutmasslichen Vortaten betreffen in erster Linie Vermögenswerte, die aus dem Betäubungsmittelhandel, aus Diebstählen oder auch aus dem betrügerischen Erwerb von Edelmetallen stammen dürften. Im Vergleich mit dem Finanzsektor insgesamt liegen hier keine Gefährdungen durch Korruption oder Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation vor. Die Tatsache, dass im Zusammenhang mit den beiden massgeblichen Gefährdungen keine Verdachtsmeldungen vorliegen, steht im Gegensatz zur potenziellen Attraktivität des Edelmetallsektors für Kriminelle, insbesondere da er mit dem Schmelzen von Gegenständen und ihrer Hinterlegung sowie der Übertragung von Vermögenswerten Möglichkeiten bietet, die Nachverfolgung zu erschweren. Der Anteil der nicht identifizierten Vortaten ist in diesem Sektor besonders gross (Abb. 73).

Abbildung 73: Verteilung der wichtigsten Vortaten zur Geldwäscherei 2004–2014



Die Herkunftsanalyse der Verdachtsmeldungen bei der MROS zeigt, dass sich dieser Sektor grösstenteils auf Angaben Dritter stützt, beispielsweise auf Medienberichte oder lokale Kontakte. Die eigenen Analysen der Finanzintermediäre in diesem Sektor tragen generell wenig zu Verdachtsmomenten bei. Dies gilt insbesondere für die detaillierteren Transaktionsanalysen sowie den wirtschaftlichen Hintergrund (über die Verpflichtung zur Angabe des wirtschaftlich Berechtigten hinaus) (Abb. 74).

Abbildung 74: Gründe und Herkunft der Verdachtsmeldungen 2004–2014



Bei einem Grossteil der Verkäufe über Edelmetallhändler sind Handelsgesellschaften beteiligt. Diese erwerben in erster Linie Goldbarren zu Handels- und Anlagezwecken (so beispielsweise die Anlagefonds) oder auch zwecks Verkaufs an die Uhren- und Schmuckindustrie. Ein Verkauf von Edelmetallen an Privatpersonen findet anscheinend nur in beschränktem Rahmen statt. Gewisse Edelmetallhändler bieten Privatleuten allerdings sogar übers Internet den Ankauf von Edelmetallen und/oder deren Verwahrung in einem Safe bei einem in der Schweiz ansässigen Finanzintermediär an. In diesen Fällen holen die betreffenden Finanzintermediäre bei ihren Kunden eine Erklärung zu der Person ein, die an den für den Ankauf der wertvollen Güter verwendeten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt ist (Formular A).

Bei der aus Handelsgesellschaften bestehenden Kundschaft gestaltet sich die Suche nach dem wirtschaftlich Berechtigten aufgrund der weit verbreiteten Nutzung von komplexen Gesellschaftsstrukturen anspruchsvoller. So lässt sich nicht gewährleisten, dass Daten zu den eigentlichen Anbietern gespeichert und zur Verfügung gestellt werden, da in diesem Sektor Finanzintermediäre in die Geschäftsbeziehung involviert sind. Diese Verwundbarkeit zeigt sich vor allem in der zweiten Phase der Gefährdung, wenn es für die Finanzintermediäre aus diesem Sektor darum geht, Zahlungen auf Rechnung ihrer Kunden an legitime Strukturen oder an Dritte auszuführen, die in Wirklichkeit mit ihren Kunden in Verbindung stehen. Dies gilt vor allem für den Erwerb von Edelmetallen zwecks Raffinerie. Die Herkunftsanalyse der Verdachtsmeldungen zeigt, dass der Sektor nur über beschränkte Möglichkeiten verfügt, um sich über den wirtschaftlichen Hintergrund der Kunden zu informieren und Transaktionsanalysen durchzuführen.

Um die Hauptgefährdung zu verringern, unterziehen sich die meisten dem GwG als Finanzintermediäre unterstellten Raffinerien freiwillig mindestens einem internationalen Standard, der sie dazu verpflichtet, entlang der gesamten Beschaffungskette Kontrollen durchzuführen. Bei den massgeblichen und von den Akteuren im Edelmetallsektor umgesetzten Initiativen handelt es sich um die «Responsible Gold Guidance» der London Bullion Market Association sowie den «Code of Practices» und den «Chain-of-Custody Standard» des Responsible Jewellery Council.

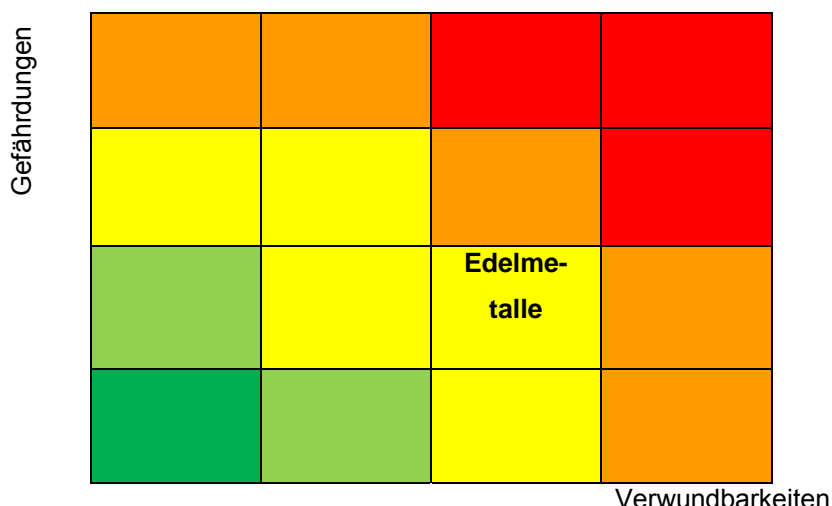
Beurteilung

Angesichts des Umfangs des Edelmetallhandels in der Schweiz, der Attraktivität dieses Sektors für Geldwäscher und der Komplexität der beteiligten Strukturen deuten die quantitativen Messungen darauf hin, dass die Gefährdung in diesem Sektor unterschätzt wird. Dies gilt insbesondere für die Vortaten von Korruptionshandlungen und Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. In diesem Zusammenhang geht es vor allem um die zweite (weiter oben beschriebene) Gefährdung im Zusammenhang mit dem Einsatz von wertvollen Rohstoffen, d. h. sehr häufig von Gold oder auch Edelsteinen, als Vehikeln zur Wäsche von Vermögenswerten krimineller Herkunft. Da es sich in diesen Fällen um die zweite und dritte Phase des Geldwäschereizyklus handelt und häufig komplexe Strukturen beteiligt sind, ist das Nachweisvermögen im Vergleich zur zweiten Gefährdung durch wertvolle Rohstoffe, die auf kriminellem oder ungesetzlichem Weg erworben wurden, gering. Neben den Auflagen der EMKV haben sich die meisten Finanzintermediäre im Edelmetallgeschäft freiwillig zusätzlichen internationalen Standards zur Sorgfaltspflicht unterstellt. Die von diesen Standards vorgesehenen Kontrollen gehen bezüglich der

Kenntnis und Überwachung der Geschäftsbeziehungen über die Anforderungen des GwG hinaus. Hierdurch verkleinert sich auch die Anfälligkeit gegenüber der ersten Gefährdung. Beim Ankauf von Rohgold können die Kontrollen unter anderem Lokaltermine, Kontrollen der Finanzlage der Minen sowie ihrer Bewilligungen, eine Beurteilung der Praxisabläufe in den Minen sowie die Einsicht in Empfehlungsschreiben umfassen. Im konkreten Fall schliesst die erste Gefährdung allerdings die zweite nicht aus. Dennoch ist die zweite Gefährdung für die in der Schweiz ansässigen Raffinerien bis zu einem gewissen Grad eingeschränkt, da es sich bei ihren Kunden grösstenteils um institutionelle Abnehmer handelt.

Im Übrigen ist der An- und Verkauf von Altgold frei und untersteht nicht dem Geldwäschereigesetz. Hierin unterscheiden sich diese Geschäfte vom Handel mit Rohgold oder mit Waren wie Goldbarren und den einzelnen für sie gültigen Kontrolldispositiven. Seit 2009 hat sich das Volumen des von Privatpersonen in der Schweiz verkauften Altgoldes deutlich erhöht. Die Verkäufe erfolgen zumeist gegen bar. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Raffinerien in der Schweiz in Anbetracht ihrer Sorgfaltspflichten in der Schweiz sehr wenig Material von den Ankäufern von Altgold beziehen. Daraus folgt, dass ein Grossteil des in der Schweiz angekauften Altgoldes ins Ausland weiterverkauft werden dürfte. Dies ist eine Verwundbarkeit, da ein Teil des Goldgeschäfts in der Schweiz somit ausserhalb des GwG-Dispositivs bleiben würde. Aus diesem Grund steigt die Wahrscheinlichkeit, dass gewisse Gefährdungen durch Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zunehmen. Die Beträge zeigen allerdings, dass sich diese Gefährdungen vor allem in Vortaten im Zusammenhang mit der so genannten Alltagskriminalität in der Schweiz niederschlagen, d. h. etwa in Diebstählen, Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz und Betrügereien. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass sich das Geldwäschereirisiko des Sektors insgesamt aufgrund der vergleichbaren Attraktivität und der potenziellen Gefährdungen auf andere Handelsgeschäfte verlagert, die anders als die Edelmetalle nicht dem Geldwäschereigesetz unterstehen, beispielsweise auf Edelsteine.

In diesem Zusammenhang dürfte die neue Formulierung im GwG das Risiko des Sektors mindern und eine Intensivierung der Verlagerungen verhindern, da sie ab dem 1. Januar 2016 bei Handelsgeschäften über mehr als 100 000 Franken in Bargeld Sorgfaltspflichten seitens der Händler vorschreibt (Überprüfung der Identität der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten und, falls die Transaktion ungewöhnlich erscheint, Klärung der Herkunft der Vermögenswerte) oder vorgibt, dass die Transaktion über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär zu erfolgen hat. Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen verstärkt für die dem GwG unterstehenden Finanzintermediäre in Zukunft das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. An erster Stelle sind hier die Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz bei juristischen Personen zu nennen sowie zweitens die Erweiterung der Pflichten aller an einer Geschäftsbeziehung beteiligten Finanzintermediäre hinsichtlich der Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten von juristischen Personen.



7.2 Analyse von nicht dem GwG unterliegenden Sektoren

7.2.1 Immobiliensektor

Die Bedeutung von Geldwäscherei im Immobiliensektor ist ein aktuelles Thema, das in den Schweizer Medien in den vergangenen Jahren immer wieder aufgegriffen wurde, nicht zuletzt im Zusammenhang

mit Aufsehen erregenden Immobilienkäufen durch finanzkräftige Bürger aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Es besteht die Vermutung, dass die organisierte Kriminalität und korrupte Autokraten den Schweizer Immobilienmarkt zur Geldwäscherei missbrauchen. Die Thematik hat zudem im Parlament zu mehreren Vorstössen geführt.

Attraktivität des Immobilienmarktes für Geldwäscherei

Es lassen sich vier Faktoren festhalten, die den Immobilienmarkt für Geldwäscher attraktiv machen:

1. Im Immobilienhandel können überdurchschnittlich hohe Beträge – auch in bar – platziert werden. Illegale Geschäfte werden dabei auch insofern begünstigt, als der reale Wert einer Immobilie namentlich in privilegierten Lagen wie der Genfer- oder Zürichsee-Region, nur schwer abzuschätzen ist.
2. Immobilien sind als Investitionsobjekt grundsätzlich interessant, da sie insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten als sicherer Wert gelten. Sie unterliegen keinen Währungsschwankungen und können gewinnbringend vermietet werden.
3. Der Immobilienhandel bietet eine Vielzahl von Möglichkeiten für Geldwäscherei, da nicht nur beim Kauf eines Objekts Gelder kriminellen Ursprungs eingebracht werden können. Wie die untenstehende, nicht abschliessende Auflistung von möglichen Modi Operandi zeigt, ist es auch bei der Finanzierung, beim Betrieb und bei baulichen Veränderungen möglich, Geld zu waschen.
4. Der Immobilienhandel ist in der Schweiz – im Gegensatz zur EU – systembedingt nicht dem GwG unterstellt: Das GwG unterstellt nur die Finanzintermediation, nicht jedoch bestimmte Handelstätigkeiten. Die Immobilienmakler und Notare müssen die Herkunft der Gelder folglich nicht überprüfen¹⁴⁷.

Mögliche Modi Operandi

Die im Immobiliensektor möglichen Modi Operandi sind vielseitig und können kombiniert oder abgeändert werden:

- Platzierung von Bargeld: Immobilien bieten zahlreiche Möglichkeiten zur Platzierung von Bargeld:
 - Barkauf einer Immobilie;
 - Begleichung von Mieten (oder Mietkaution) in bar¹⁴⁸;
 - Barzahlung von Renovationen, Sanierungen oder Um- und Ausbauarbeiten;
 - Investitionen in Miethäuser, Restaurants oder Hotels (sogenannte „cash-intensive businesses“) eröffnen weitere Möglichkeiten für die systematische Geldwäscherei, da illegale Gelder als Mieteinnahmen oder als Erträge aus dem Restaurant- respektive Hotelbetrieb ausgewiesen werden können.
- Hypotheken: Dank der Sicherheit einer Immobilie kann bei Finanzinstituten Geld in Form einer Hypothek aufgenommen werden. Dies ist für Geldwäscher interessant, die legale, liquide Mittel benötigen. Mehrere Varianten sind denkbar:
 - Barzahlung der Immobilie (durch inkriminierte Gelder) und anschliessende Aufnahme einer Hypothek;
 - Aufnahme einer Hypothek und anschliessende Rückzahlung oder Begleichung der Zinsforderungen durch inkriminierte Gelder;
 - Um Bankinstitute als Kreditgeber zu umgehen, können sich Kriminelle auch gegenseitig Kredite gewähren und damit Immobilienkäufe tätigen. Die Herkunft der Gelder kann durch den Einsatz von Strohmännern und Scheinfirmen, möglichst mit internationalen Verflechtungen, weiter verschleiert werden (sogenanntes „Loan-Back-Scheme“).
- Überteuerte Preise: Je teurer ein Objekt ist, desto mehr Geld kann platziert werden.¹⁴⁹ Kriminelle können eine Liegenschaft mehrmals hintereinander innerhalb einer Gruppierung oder

¹⁴⁷ Nur wenn der Immobilienhändler den Kaufpreis im Auftrag des Käufers an den Verkäufer weiterleitet und es sich dabei nicht um eine akzessorische Nebenleistung handelt, wird er als Finanzintermediär im Sinne des GwG angesehen und muss dementsprechend die Sorgfaltspflichten einhalten. Nicht dem GwG unterstellt ist hingegen die Inkassotätigkeit von Immobilienmaklern, die im Auftrag des Verkäufers handeln (Rundschreiben 2011/1 der FINMA zur Finanzintermediation nach GwG, Rz. 129).

¹⁴⁸ Besonders geeignet sind hierbei sogenannte Umsatzmieten, da sie variabel sind und den Geldwäschern somit grosse Flexibilität bieten.

¹⁴⁹ Bei Immobilienkäufen zu exorbitanten Preisen ist Geldwäscherei oft nicht das einzige oder primäre Motiv für den Kaufentscheid. Die zur Geheimhaltung nötige Diskretion führt zwar immer zu einem Aufpreis, für den der Geldwäscher aufkommen muss. Es ist aber anzunehmen, dass bei Käufen von Immobilien im teuersten Segment vor allem auch Prestigeüberlegungen eine wichtige Rolle spielen.

- durch vorgeschobene Unternehmen an immer den gleichen wirtschaftlich Berechtigten verkaufen und dabei bei jeder Handänderung den Preis erhöhen (sogenannte „Kaskadenverkäufe“).
- Abwicklung des Immobilienkaufs durch komplexe, internationale Unternehmens- und Holdingstrukturen: Für die Strafverfolgungsbehörden wird die Nachverfolgung der Spur des Geldes mit jedem zwischengeschalteten Unternehmen erschwert, da bei jeder Firma erst die Besitzverhältnisse geklärt werden müssen. Internationale Verflechtungen erschweren die Untersuchungen zusätzlich, da die nötigen Informationen via Rechtshilfe besorgt werden müssen. Dieser Prozess ist oft langwierig und endet teilweise sogar ergebnislos. Immobilien können bei der Gründung einer Aktiengesellschaft auch als Sacheinlage eingebracht werden, womit die Immobilien an die Gesellschaft übergehen und der wirtschaftlich Berechtigte erst ermittelt werden muss.

Lage Schweiz betreffend Geldwäscherei im Immobilienmarkt

Die Auswertung von rund 40 abgeschlossen oder laufenden Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren, in denen mutmasslich Geld im Immobilienmarkt gewaschen wurde, zeigt, dass der Immobilienhandel für Geldwäscher grundsätzlich attraktiv ist und dass es hierzulande immer wieder zu Verdachtsfällen in diesem Bereich kommt. Dabei steht vorwiegend der Kauf von Wohnobjekten im oberen Preissegment im Zentrum. Die in den Immobilienmarkt investierten Vermögenswerte stammen mehrheitlich und zu ähnlich grossen Teilen aus den folgenden drei Vortaten: Betrug/Veruntreuung, Unterstützung und/oder Beteiligung an einer kriminellen Organisation und Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Die analysierten Fälle weisen häufig einen internationalen Bezug auf; in der Mehrheit der Fälle wurde die Vortat im Ausland begangen. In den analysierten Fällen wurden nicht so komplexe Modi Operandi angewendet, wie sie in der Fachliteratur beschrieben werden. Die Immobilien werden mehrheitlich durch eine Banktransaktion erworben, wobei eine Teilfinanzierung durch das Finanzinstitut verbreitet ist. Der Barkauf einer Liegenschaft wurde nur vereinzelt beobachtet, eine Teilfinanzierung in bar oder die Barzahlung von Mietkosten oder Umbauarbeiten ist jedoch keine Seltenheit. Ziel eines Immobilienkaufs scheint in den meisten Fällen nicht prioritär, die dokumentierte Spur des Geldes zu verschleiern, sondern der eigentliche Konsum der Vermögenswerte. Aus kantonalen Statistiken geht hervor, dass bei Käufen von Immobilien allgemein nur ein sehr kleiner Anteil durch Gesellschaften gekauft wird. Bei den analysierten Fällen von Geldwäscherei wurden hingegen sehr oft Gesellschaften eingesetzt. Diese Diskrepanz lässt den Schluss zu, dass bei Immobilienkäufen, bei denen Geld gewaschen werden soll, deutlich öfter Gesellschaften involviert sind als bei regulären Immobilientransaktionen. In einigen Fällen wurden die Gesellschaften eigens für den Erwerb einer Liegenschaft gegründet und tätigten keine weiteren Geschäfte, was den Verdacht auf Geldwäscherei weiter verstärkt. Zweifellos ist nicht jeder Immobilienkauf durch eine Gesellschaft per se verdächtig, kommen jedoch weitere Verdachtsmomente hinzu, kann dies ein Hinweis auf Geldwäscherei sein.

Weitere Indikatoren für Geldwäschereihandlungen können beispielsweise exorbitante Kaufpreise sowie überdimensionierte Um- oder Ausbaupläne von Liegenschaften sein, die sich gemäss Experten nicht lohnen würden oder sich aus Gründen des Denkmalschutzes nicht umsetzen lassen. Als verdächtig gilt auch, wenn Wohnraum ohne erkennbaren Grund länger leer steht oder Restaurants und Hotels jahrelang den Betrieb aufrechterhalten, obwohl die Kundschaft ausbleibt.

Trotz der grundsätzlichen Attraktivität des Immobilienmarktes für Geldwäscherei lässt die Analyse der Ermittlungsverfahren aber auch darauf schliessen, dass der Immobilienmarkt von Geldwäscherei nicht stärker betroffen ist als andere Sektoren wie etwa der Handel mit Luxusgütern. Aufgrund der bei Geldwäscherei inhärenten grossen Dunkelziffer sind abschliessende Aussagen allerdings nur beschränkt möglich. Der Kauf eines Luxusgutes hat zudem nicht gleich weitreichende gesellschaftliche Implikationen wie der Kauf eines Wohnobjekts, da Wohnen ein Grundbedürfnis der Bevölkerung ist und von einem Preisanstieg eine breite Öffentlichkeit betroffen ist. Das Angebot an Wohnraum ist in vielen Regionen bereits spärlich und wird sich in Zukunft weiter verknappen. Die Wahrnehmung, wonach diese Entwicklung durch Geldwäscherei weiter verschärft wird, kann sich negativ auf den sozialen Frieden auswirken, auch wenn ein solcher Zusammenhang nicht der Realität entspricht. Bei Investitionen in Hotels und Restaurants werden zudem weitere Geldwäschereimöglichkeiten und Arbeitsplätze für die erweiterten Kreise der Kriminellen geschaffen. Die allgemeine Gefährdung durch Geldwäscherei im Immobiliensektor liegt daher höher, als dies bei anderen Sektoren der Fall ist.

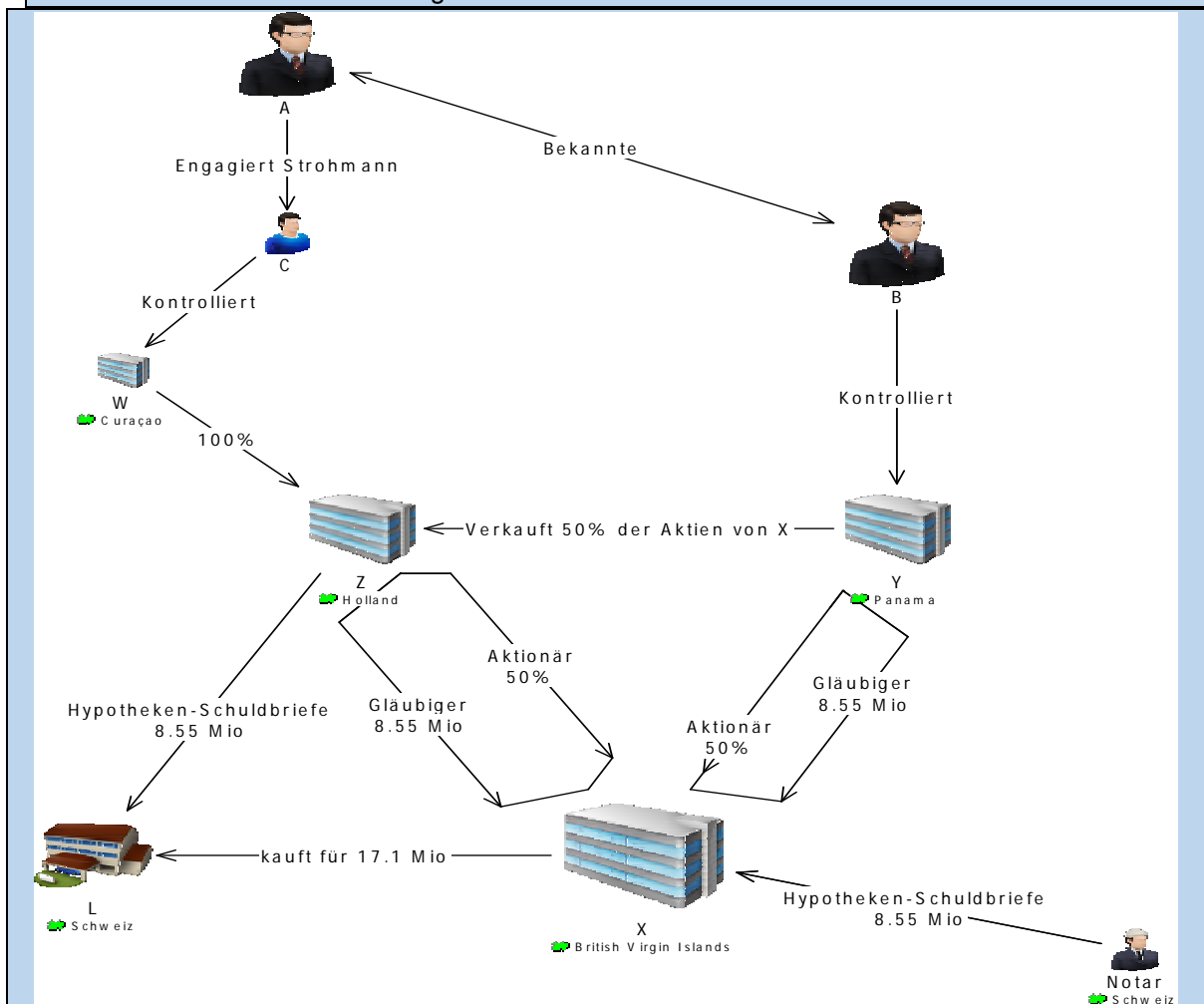
Fälle von Geldwäscherei im Immobilienhandel stellen a priori keine speziellen Anforderungen an die Strafverfolgungsbehörden. Die Analyse hat gezeigt, dass der Nachweis der Immobilientransaktion in den seltensten Fällen ein Problem darstellt – im Gegenteil führten verdächtige Transaktionen im Zusammenhang mit Immobilien oft erst zum Geldwäschereiverdacht und zur Eröffnung eines Verfahrens. Die grösste Hürde für den erfolgreichen Abschluss eines Verfahrens ist – wie in den

meisten Fällen von Geldwäscherei – der Nachweis der kriminellen Herkunft der betroffenen Vermögenswerte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Vortat im Ausland begangen wurde.

Typologien

Fallbeispiel 1: Immobilienkauf durch ein komplexes Gesellschaftskonstrukt

Dem Beschuldigten A wird vorgeworfen, seine Position als Leiter des staatlichen Ölunternehmens eines erdölfördernden Landes ausgenutzt zu haben, um sich illegal zu bereichern. Ein Teil dieser inkriminierten Gelder soll über mehrere Gesellschaften geflossen und durch den Einsatz eines Strohmannes für den Kauf einer Liegenschaft in der Schweiz verwendet worden sein. Vereinfacht dargestellt hat sich der Kauf wie folgt abgespielt: Die Gesellschaft Z (Sitz in Holland) kauft von der Gesellschaft Y (Panama) 50 Prozent der Aktien der Gesellschaft X (British Virgin Islands). Hinter der Firma Y steht B, ein Bekannter und mutmasslicher Komplize von A. Die Gesellschaft Z gehört zu 100 Prozent der Firma W (Curaçao), die wiederum im Besitz von C ist, einem langjährigen Vertrauten und Strohmann von A. Die Firma X ist eine Gesellschaft, die bislang nur auf dem Papier existierte und demnach noch keine operativen Geschäfte getätigt hatte. Sie gehört nach dieser Transaktion zu je 50 Prozent den Gesellschaften Y und Z, Zeichnungsberechtigte ist eine Vertraute von B. Als erste und einzige Geschäftsaktion kauft X die Liegenschaft L für 17,1 Millionen Franken. Dafür wurde ihr von der Firma Y die entsprechende Summe geliehen. Sobald der Kauf abgeschlossen ist, leiht Z der Gesellschaft X 8,55 Millionen Franken und erhält im Gegenzug Hypothekenschuldbriefe der Liegenschaft L im Wert des Darlehens. X überweist die Summe weiter an Y. Damit sieht die Situation der Gesellschaft X folgendermassen aus: Y und Z sind zu je 50 Prozent Aktionäre von X und beide sind ihr gegenüber Gläubiger über 8,55 Millionen Franken. Z besitzt Hypothekenschuldbriefe der Liegenschaft L im Wert von 8,55 Millionen Franken, die restlichen Schuldbriefe sind bei einem Schweizer Notar deponiert. Die Liegenschaft wurde inzwischen abgerissen, gemäss Medienberichten planen A und B an ihrer Stelle ein Luxushotel zu errichten. Die zuständige Strafverfolgungsbehörde stellte ein Rechtshilfesuch an den Staat, in dem die mutmassliche Vortat begangen wurde. Die örtlichen Ermittlungen gelangten aber zum Schluss, dass die Anschuldigungen gegen A gegenstandslos seien und das in die Schweiz geflossene Geld aus legalen Quellen stamme. In Ermangelung eines Beweises zur kriminellen Herkunft der Vermögenswerte musste das Verfahren in der Schweiz eingestellt werden.



Fallbeispiel 2: Kauf einer Parzelle mit Drogengeldern

Durch einen gemeinsamen Bekannten lernen sich *A*, ein Schweizer Treuhänder, und *B*, ein hochrangiges Mitglied eines internationalen Drogenrings 2008 kennen. *A* sucht Finanzmittel für den Kauf einer Parzelle, auf der er mehrere Villen im oberen Preissegment bauen lassen möchte. *B* wiederum sucht nach Möglichkeiten, sein aus dem Kokainhandel zwischen Brasilien und der Schweiz stammendes Geld zu investieren und zu waschen. *A* gründet mehrere Scheingesellschaften und nimmt von *B* in zwei Tranchen Bargeld im Gesamtwert von rund 1.2 Millionen Franken entgegen. Knapp 400 000 Franken zahlt er in seinem Namen auf das Konto einer dieser Gesellschaften ein und erwirbt damit für *B* eine Wohnung in Sao Paolo. Die restlichen 800 000 Franken deponiert *A* bei einem Schweizer Rechtsanwalt, steuert 200 000 Franken aus seinem eigenen Kapital bei und beantragt bei einer Schweizer Bank eine Hypothek über 1.5 Millionen Franken. Für den Preis von rund 2.5 Millionen Franken erwirbt er die Parzelle im Namen einer seiner Gesellschaften. *B* wird 2009 in Brasilien wegen Betäubungsmittelhandels schuldig gesprochen und zu 33 Jahren Gefängnis verurteilt. 2013 wird *A* in der Schweiz im abgekürzten Verfahren unter anderem wegen Geldwäscherei und Urkundenfälschung zu einer bedingten Geldstrafe und einer Busse verurteilt.

Beurteilung

Die vorliegende Analyse zeigt eine grundsätzliche Gefährdung des Sektors, die als mittelhoch eingeschätzt werden kann. Insbesondere besteht das Risiko, dass Vermögenswerte aus im Ausland erfolgten Korruptionshandlungen und aus dem organisierten Verbrechen in der Schweiz gewaschen werden. Obwohl der Sektor als solches nicht dem GwG unterstellt ist, besteht allerdings in den meisten Fällen eine Kontrolle über die an den Transaktionen beteiligten Finanzintermediäre, an vorderster Stelle Banken und Treuhänder. Da in vielen Fällen die inkriminierten Vermögenswerte nicht nur mithilfe von Immobilien sondern auch noch über andere Kanäle gewaschen werden, besteht dadurch eine leicht erhöhte Entdeckungswahrscheinlichkeit. Das im revidierten GwG vorgesehene Dispositiv, dass – ab 1. Januar 2016 – Geschäfte über 100 000 Schweizer Franken in bar entweder über einen Finanzintermediär abgewickelt werden müssen oder den zuständigen Händler verpflichtet, die Vertragspartei zu identifizieren und die Identität des wirtschaftlich Berechtigten festzustellen sowie die Herkunft der Vermögenswerte abzuklären, falls die Transaktion unüblich erscheint, reduziert das Risiko, dass durch den Kauf und Verkauf von Immobilien in der Schweiz Vermögenswerte aus möglicherweise krimineller Herkunft gewaschen werden.

Die oft über komplexe Strukturen wie Domizilgesellschaften und über Geschäftsbeziehungen mit Finanzintermediären im Ausland abgewickelten Immobiliengeschäfte erlauben eine Verschleierung der wirtschaftlichen Berechtigten. Die geplante Änderung des Zivilgesetzbuchs sieht vor, zu einheitlichen und eindeutigen Identifikation die AHV-Versicherungsnummer zu verwenden. Diese ermöglicht auch eine landesweite Suche nach Grundstücken. Damit wird einerseits die Transparenz hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an Immobilien verbessert und andererseits das Risiko vermindert, dass Vermögenswerte aus krimineller Herkunft unerkannt über den Immobiliensektor in der Schweiz gewaschen werden.¹⁵⁰

7.2.2 Non-Profit-Organisationen

Grundlagen

In der Schweiz ist der Begriff der Non-Profit-Organisation nicht gebräuchlich. Meist ist hierzulande von gemeinnützigen Organisationen oder von privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter die Rede. NPOs sind in der Schweiz hauptsächlich als Verein oder Stiftung organisiert. Das Charakteristikum der Gemeinnützigkeit hängt indes nicht von der Rechtsform der Organisation ab, sondern definiert sich nach steuerrechtlichen Kriterien.

a. Der Verein

Der Verein besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und besteht aus einer Mitgliederversammlung und einem durch letztere gewählten Vorstand. Seine Statuten müssen in schriftlicher Form errichtet sein und über seinen Zweck, seine Mittel und seine Organisation Aufschluss geben. Abgesehen von diesem Erfordernis sind die Gründung und das Betreiben eines Vereins an praktisch keine Vorschriften geknüpft: Ein Verein braucht keine Bewilligung und kein Grundkapital, muss nicht registriert sein, untersteht keiner Aufsicht und hat keine Revisionspflicht¹⁵¹. Wenn sich ein Verein also nicht auf freiwilliger

¹⁵⁰ BBI 2014 3587 (ZGB Art. 949c (neu)).

¹⁵¹ Ausnahmen bilden Vereine, die zur Erreichung ihres Zwecks ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben. Sie sind zur Eintragung im Handelsregister verpflichtet (Art. 91 der Handelsregisterverordnung vom 17 Oktober 2007, HRegV; SR 221.411), allen anderen steht ein Eintrag offen.

Basis im Handelsregister oder bei einer Zertifizierungsstelle eintragen lässt, verfügen Behörden ohne Zwangsmassnahmen über keine Informationen betreffend Mitgliedschaft, Finanzierung und Aktivitäten des Vereins.

b. Die Stiftung

Bei der Stiftung handelt es sich um ein Vermögen, das einem bestimmten Zweck gewidmet ist. Die geläufigste Form ist die sogenannte klassische Stiftung. Das oberste Organ, meist der Stiftungsrat, vertritt die Stiftung und führt ihre Geschäfte. Im Vergleich zum Verein sind die Gründung und Betreuung einer Stiftung an mehr Anforderungen gebunden und den Behörden stehen folglich mehr öffentlich zugängliche Informationen zur Verfügung: Ausser der Familienstiftung müssen alle Stiftungen im Handelsregister eingetragen werden und unterliegen sowohl der Buchführungs- als auch der Revisionspflicht¹⁵². Je nach Zweckausrichtung der Stiftung (lokal, kantonale, gesamtschweizerisch oder international) überwacht die Gemeinde, der Kanton oder der Bund, ob der Zweck gemäss dem Stifterwillen respektive den Statuten eingehalten wird. Die verschiedenen Aufsichtsbehörden können bei Mängeln in der Organisation oder Führung der Stiftung verwaltungsrechtliche Massnahmen mit präventiver und repressiver Wirkung ergreifen. Als präventive Aufsichtsmittel gelten beispielsweise die Prüfung der jährlichen Rechenschaftsablage und die Genehmigung von Reglementen und deren Änderung sowie die Genehmigung von Statutenänderungen. Die repressiven Instrumente reichen von Mahnungen über Kontosperrungen bis hin zur Absetzung des Stiftungsorgans oder der Auflösung der Stiftung.

c. Gemeinnützigkeit

Gemäss Definition der Eidgenössischen Steuerverwaltung beinhaltet der Begriff des gemeinnützigen Zwecks zwei kumulative Elemente: Zum einen muss die Organisation das *Allgemeininteresse* fördern. Dabei muss der Kreis der Destinatäre grundsätzlich offen sein und darf sich beispielsweise nicht auf eine Familie oder Angehörige eines bestimmten Berufs beschränken. Zum anderen müssen die Tätigkeiten der Organisation *uneigennützig* sein, d.h. sie dürfen nicht mit den eigenen Interessen der juristischen Person oder ihrer Mitglieder verknüpft sein.

d. Statistischer Überblick

Gemäss einer gross angelegten internationalen Studie zum NPO-Sektor aus dem Jahr 2008¹⁵³ ist davon auszugehen, dass in der Schweiz rund 90 000 NPOs existieren. Mit ihren Aktivitäten erbringen diese rund 4.7 Prozent des Bruttoinlandproduktes der Schweiz und beschäftigen rund 180 000 Personen (Vollzeitstellen). Hinzu kommen Arbeitsleistungen von Freiwilligen, die rund 80 000 Vollzeitstellen entsprechen.

Anfälligkeit von NPOs für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

In der Fachliteratur werden NPOs als attraktive Vehikel für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bezeichnet. Dafür wird eine Reihe von Gründen genannt: Erstens geniessen gemeinnützige Organisationen in der Öffentlichkeit grosses Vertrauen. Bei Finanzintermediären, Aufsichts-, Zoll- und Strafverfolgungsbehörden dürften gemeinnützige Organisationen daher a priori nicht als Risikokategorie eingestuft und ihre Finanztransaktionen und Warentransporte keinen besonderen Kontrollen unterworfen sein. Zweitens haben gemeinnützige Organisationen nicht selten Zugang zu beträchtlichen finanziellen Mitteln, die teilweise auch in bar und in verschiedenen Währungen anfallen können. Unterschiedliche Modalitäten und Grössenordnungen der Zahlungseingänge, eine hohe Anzahl an verschiedenen Spendern (teilweise auch ausländische) oder beträchtliche Bareinzahlungen gehören ins Profil der NPOs als Bankkunden und fallen deshalb nicht speziell auf. Drittens sind viele NPOs international tätig, typischerweise auch in Ländern in denen der Rechtsstaat schwach und Korruption verbreitet ist. Durch die Vielzahl an Regionen, Partnern, Aktivitäten, Kulturen, Rechtssystemen und teilweise beträchtlichen geographischen Distanzen ist es schwierig, eine adäquate Kontrolle über die Ressourcen aufrecht zu erhalten. Viertens investieren NPOs aufgrund ihrer limitierten finanziellen Ressourcen meist nur ein Minimum der Gelder für administrative Belange, Buchführung und interne Kontrollen. In vielen Fällen werden diese Arbeiten eher informell von Mitgliedern ausgeführt, die nur rudimentäre Fachkenntnisse besitzen. Die allerwenigsten NPOs dürften über Compliance-Mechanismen, Verhaltenskodexe oder ähnliche Reglemente verfügen. Schliesslich sind insbesondere Vereine in der Schweiz keiner Kontrolle unterstellt und nur die wenigsten müssen ihre Buchhaltung von einer Revisionsstelle prüfen lassen.

Wenn ein Verein in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zwei der in Art. 69b ZGB aufgeführten Grössen erfüllt (Bilanzsumme von 10 Millionen Franken, Umsatzerlös von 20 Millionen Franken oder 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt), muss er seine Buchführung durch eine Revisionsstelle ordentlich prüfen lassen und ist ebenfalls zu einer Eintragung im Handelsregister verpflichtet.

¹⁵² Nebst den Familienstiftungen müssen auch kirchliche Stiftungen keine Revisionsstelle bezeichnen und sind nach geltendem Recht der Eintragungspflicht ins Handelsregister nicht unterstellt.

¹⁵³ Vgl. Helmig, Bernd et al.: Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010.

Ohne staatsanwaltlich angeordnete Zwangsmassnahmen ist es oft unmöglich, Informationen über Organisation, Mitglieder und Finanzierung eines Vereins zu erhalten.

Lage der Schweiz betreffend Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mittels NPOs

Trotz der grundsätzlichen Attraktivität von NPOs für Terrorismusfinanzierung und den vielen Verdachtsmomenten, die insbesondere in den USA im Nachgang zu 9/11 generiert wurden, sind sowohl im Bereich Geldwäscherei als auch im Bereich Terrorismusfinanzierung nur wenige Fälle von kriminellen Handlungen durch NPOs bekannt und in noch weniger Fällen konnten solche Handlungen von Gerichten festgestellt werden. Das Missbrauchspotenzial darf also keinesfalls mit dem effektiven Missbrauch vermengt werden. Die Gründe für diese Diskrepanz sind vielseitig: Zum einen muss davon ausgegangen werden, dass die Dunkelziffer sehr hoch ist. Gerade weil NPOs in der Schweiz kaum Kontrollen und Überwachungsmechanismen unterstehen, fehlen oft entsprechende Hinweise auf kriminelle Handlungen.

In der Praxis hat sich sodann gezeigt, dass NPOs typischerweise nicht einen einzelnen Terrorakt finanzieren, sondern vielmehr terroristische Gruppierungen als Ganzes, deren Logistik und Infrastruktur unterstützen. Die terroristischen Gruppierungen verfügen in den meisten Fällen über einen politischen oder sozialen, angeblich gewaltfreien, und einen paramilitärischen Flügel. Ihre Tätigkeiten gehen in vielen Gebieten mit quasi-staatlichen Aktivitäten einher und es ist folglich fast unmöglich nachzuvollziehen, für welche konkreten Projekte die betroffenen Gelder eingesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass bei der Terrorismusfinanzierung oft kleine Summen verschoben werden und dabei häufig alternative, informelle Geldüberweisungssysteme zur Anwendung kommen.

Für die Schweiz sind im Bereich Terrorismusfinanzierung vor allem NPOs im islamistisch-nationalistischen oder jihadistischen sowie ethno-nationalistischen Umfeld von Bedeutung. Obwohl in verschiedenen Verdachtsfällen Kontakte oder Verbindungen zwischen hiesigen NPOs und terroristischen Strukturen festgestellt wurden, konnte der Verdacht der Terrorismusfinanzierung kaum je erhärtet werden.

Typologien

Fallbeispiel 1: Die wohlthätigen Finanzagenten

Bei diesem Beispiel handelte es sich um einen grossen internationalen Fall von *Phishing* und Geldwäscherei mit Hilfe von sogenannten Finanzagenten¹⁵⁴. Die mutmasslich aus Russland oder der Ukraine stammenden Drahtzieher der Phishing-Attacken gaben an, Gelder für das Kinderhilfswerk A mit Sitz in Polen zu sammeln und untermauerten dies mit einer Internetseite, die auf den ersten Blick relativ seriös wirkte. Bei näherer Betrachtung fiel aber schnell auf, dass die Texte ausnahmslos von regulären Hilfswerken kopiert worden waren. Die Finanzagenten wurden via Stelleninserate angeworben und angewiesen, ihr Bankkonto für eingehende Gelder zur Verfügung zu stellen. Sie mussten die eingegangenen Spenden schnellstmöglich bar beziehen und mittels Überweisungsinstitut an Empfänger in Russland weitersenden. Dabei standen ihnen zehn Prozent des Betrages als Provision zu. Bei MROS gingen im Laufe des Jahres 2007 verschiedene Meldungen zu diesem Fallkomplex ein und wurden von dort an die zuständigen Kantone weitergeleitet. Die Internetseite des angeblichen Hilfswerks konnte daraufhin geschlossen werden. Die Strafuntersuchungen gegen die betroffenen Finanzagenten wurden grösstenteils eingestellt, weil letztere nicht wissen konnten, dass die Gelder aus illegalen Quellen stammten und der subjektive Tatbestand somit nicht erfüllt war. Die Strafuntersuchung gegen die Drahtzieher der Phishing-Attacken musste ebenfalls eingestellt werden.

Fallbeispiel 2: Islamische NPO mit Verbindungen zu einer islamistisch-nationalistischen Organisation im Nahen Osten

Die Schweizer NPO A wurde von den Schweizer Behörden bereits im Jahr 2003 mit Terrorismusfinanzierung in Verbindung gebracht. Sie wurde 1994 als hiesiger Ableger der in Frankreich angesiedelten Mutterorganisation gegründet und stellte damals die grösste NPO in der Schweizer Nahost-Hilfe dar. A unterhielt Büros in Genf und Basel und nahm Spendengelder in Moscheen und islamischen Zentren ein, die sie an NPOs im Nahen Osten weiterleitete. Gemäss einem der Gründer und Sekretäre der Organisation beliefen sich die Geldbeträge bis 2002 auf 500'000 bis 1 Million Franken pro Jahr. Laut A waren die Spenden für die Unterstützung von Waisenkindern, Behinderten und Armen sowie für Infrastruktur- und Landwirtschaftsprojekte bestimmt.

A wurde wie andere NPOs der Nahost-Hilfe beschuldigt, terroristische Aktivitäten indirekt zu fördern, indem sie Organisationen in diesem Gebiet Spendengelder zukommen liess. Folglich designierte das US-Finanzministerium 2003 fünf NPOs mit Verbindungen zu Organisationen im Nahen Osten als global-

¹⁵⁴ Meist durch Inserate angeworbene Personen, die gegen Entgelt ihr Bankkonto für eingehende Zahlungen zur Verfügung stellen und die Gelder anschliessend gemäss Anweisungen ins Ausland weiterleiten.

terroristische Strukturen (*Specially Designated Global Terrorists*), darunter sowohl die Mutterorganisation in Frankreich als auch A in der Schweiz. Letztere zählt seither zu den *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for [Foreign Terrorist Organizations]* des US-Finanzministeriums, weil sie zu den „Hauptspendensammlern“ (*primary fundraisers*) einer terroristischen Organisation im Nahen Osten gehöre. In der Folge figurierte A mit zahlreichen Pseudonymen auf einer sogenannten Bush-Liste der ehemaligen Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei im Eidgenössischen Finanzdepartement (heute Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, FINMA). Weiter stand A im Zeitraum 2003 bis 2004 im Fokus von Ermittlungen der BKP, die allerdings – wie häufig bei NPOs – keine gerichtsverwertbaren Beweise für Terrorismusfinanzierung erbringen konnten. Als Nachfolgeorganisation der A wurde 2004 die NPO B gegründet, die später ihren Namen zu C änderte. Gestützt auf eine MROS-Meldung zu verdächtigen Geldtransfers der A und B in den Nahen Osten eröffnete die BA 2007 ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren gegen unbekannt wegen des Verdachts der Terrorismusfinanzierung gemäss Art. 260^{quinquies} StGB. Zwar konnte im Verfahren eruiert werden, dass die Gelder aus privaten Spenden stammten und angeblich humanitäre Projekte oder Patenschaften von Kindern finanzieren sollten. Die Terrorismusfinanzierung konnte in diesem Fall nicht rechtsgenüchlich nachgewiesen werden, sodass es schon nach sechs Monaten zur Verfahrenseinstellung kam.

Beurteilung

Die vorliegende Analyse zeigt auf, dass sich in der Schweiz das Risiko auf *einzelne kritische* NPOs respektive Non-Profit-Bereiche konzentriert.

Bezüglich Terrorismusfinanzierung sind NPOs insbesondere dann kritisch, wenn sie in Gebieten mit mangelnder Rechtsstaatlichkeit tätig sind und dort mit Partnerorganisationen zusammenarbeiten, die unter Verdacht stehen, terroristische Aktivitäten zu unterstützen. Im Hinblick auf die Identifizierung kritischer Organisationen ist diesbezüglich ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den beteiligten Stellen angezeigt. Insbesondere sind fehlende Transparenz bei der Vergütung und der Verwendung der Spenden, unvollständige oder widersprüchliche Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten sowie Bargeldeinzahlungen, grössere Überweisungen auf Kontoverbindungen von Vorstandsmitgliedern sowie häufige Transaktionen via Money Transmitters in Risikoländer Hinweise, die auf einen kriminellen Hintergrund von NPOs oder eine kriminelle Absicht hindeuten können.

Bezüglich Geldwäschereirisiken sind in der Schweiz tätige NPOs vor allem in Zusammenhang mit Betrügereien aufgefallen, in der Absicht die an den Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten zu verschleiern.

Bei Stiftungen wird im Gegensatz zu Vereinen die Einhaltung der Stiftungszwecke von der Stiftungsaufsicht regelmässig überprüft, was sich auf das Geldwäschereirisiko risikomindernd auswirkt. In diesem Zusammenhang beugt die zukünftige Einbindung von Familien- und Kirchenstiftungen in das Geldwäschereidispositiv dem Risiko zusätzlich vor, indem sich diese ab dem 1. Januar 2016 neu in das Handelsregister eintragen müssen.

7.2.3 Grenzüberschreitender Barmittelverkehr

In der Schweiz beruht die Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmitteltransports auf dem Auskunftssystem, das gemäss internationalen GAFI-Standards gleichwertig ist wie das Deklarationssystem .

Die EZV unterstützt im Rahmen ihrer Aufgaben, gestützt auf Artikel 95 Absatz 1^{bis} des Zollgesetzes vom 18 März 2005 (ZG)¹⁵⁵, die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Sie hat jedoch weder Ermittlungs- noch Strafverfolgungskompetenzen. Sie verfügt lediglich über die Befugnis zur vorläufigen Beschlagnahmung. Zudem kann sie unter bestimmten Voraussetzungen an den Barmitteln das Zollpfand geltend machen.

Die EZV führt im Rahmen des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs (Zollkontrolle) stichprobenweise und risikobasiert Kontrollen des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs durch, ob die mitgeführten Barmittel mindestens 10 000 Franken betragen. Die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Barmitteln ist indes – unabhängig von der betraglichen Höhe – nicht verboten.

Auf Grund des Auskunftssystems muss die auskunftspflichtige Person anlässlich der Zollkontrolle auf ausdrückliche Befragung folgende Auskünfte erteilen:

- a. zu ihrer Person;

¹⁵⁵ SR 631.0

- b. über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Barmitteln im Betrag von mindestens 10 000 Franken oder entsprechendem Gegenwert bei ausländischen Währungen;
- c. über die Herkunft und den vorgesehenen Verwendungszweck der Barmittel;
- d. über die wirtschaftlich berechnete Person.

Bei Verdacht auf Geldwäscherei oder Terrorismusfinanzierung kann die Zollstelle auch Auskünfte verlangen, wenn der Betrag der Barmittel den Schwellenwert von 10 000 Franken oder den entsprechenden Gegenwert bei ausländischen Währungen nicht erreicht.

Die auskunftspflichtige Person ist grundsätzlich zur Auskunft verpflichtet und die Verweigerung oder falsche Erteilung einer Auskunft bezüglich der Person oder des Geldbetrags kann als Ordnungswidrigkeit bestraft werden. Keine Strafe ausgesprochen werden kann bei Verweigerung der Auskunft über Herkunft und den vorgesehenen Verwendungszweck der Barmittel sowie über die wirtschaftlich berechnete Person. Mit dieser Einschränkung wird dem vom Bundesgericht anerkannten Verbot des Selbstbelastungszwangs Rechnung getragen¹⁵⁶.

Derartige Kontrollen können sämtliche Verkehrsarten betreffen – insbesondere den Reiseverkehr, aber auch den Handelswarenverkehr. Dabei ist zwischen den Anmeldeverfahren im Handelswaren- und im Reiseverkehr zu unterscheiden. Für die Kontrollen sind der Grenzwachtkorps und der zivile Teil der Zollverwaltung zuständig. In der Praxis werden sie vor allem im Reiseverkehr bei der Einreise durchgeführt.

Das Zollpersonal stützt sich zur Erledigung seiner Aufgaben bei der Ermittlung von Verdachtsfällen im Bereich der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung auf die Indizien (Red Flags/Indicators), die in den von der GAFI am 19. Februar 2010 erlassenen «International Best Practices: Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments» aufgeführt sind.

Bei Verdacht einer strafbaren Handlung kann die EZV die Barmittel vorläufig beschlagnahmen. Anschliessend sind diese Barmittel grundsätzlich der Polizei bzw. der Staatsanwaltschaft zu übergeben. Es kommt jedoch vor, dass die beschlagnahmten Barmittel nicht den zuständigen Behörden übergeben werden können. Wenn die berechnete Person nicht mehr auffindbar ist oder wenn die Gelder eindeutig krimineller Herkunft sind, werden sie zur Zeit formell als Zollpfand eingezogen und in der Bundeskasse verbucht. Das gilt insbesondere für Barmittel, die aus dem Betäubungsmittelhandel stammen. Die entsprechenden Massnahmen sind am 1. März 2014 in Kraft getreten.

Folgende Indizien können darauf hindeuten, dass Barmittel aus dem Betäubungsmittelhandel stammen: Beträge werden in kleinen Stückelungen mitgeführt, die Barmittel werden versteckt transportiert oder die betreffende Person ist in Drogendelikte involviert. Die Untersuchung wird mittels eines Ionen-Massenspektrometers (IMS) durchgeführt. Eine Untersuchung der Barmittel auf eine mögliche Kontamination mit Drogen ist nicht obligatorisch, aber jederzeit möglich. Offensichtlich mit Drogen kontaminierte Barmittel müssen ebenfalls vorübergehend beschlagnahmt und der Polizei bzw. der Staatsanwaltschaft übergeben werden. Nimmt die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft die vorübergehend beschlagnahmten Barmittel nicht an, wird es formell als Zollpfand beschlagnahmt und konfisziert. Sobald die Verfügung über die Beschlagnahme in Kraft getreten ist, sind die Barmittel der Schweizerischen Nationalbank zur Vernichtung zu übergeben. Eine Rückführung in den Finanzkreislauf ist nicht möglich. Die EZV hat verschiedentlich mit Drogen kontaminierte Gelder formell beschlagnahmt.

Mit der laufenden Revision des Zollgesetzes¹⁵⁷ soll die EZV die Kompetenz erhalten, solche Gelder im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten selbstständig definitiv zu beschlagnahmen, ohne dabei auf die Anwendung des Zollpfands zurückgreifen zu müssen.

Ein-, Aus- und Durchfuhren von Barmitteln im Betrag von mindestens 10 000 Franken sowie alle Fälle von begründetem Verdacht im Bereich der Geldwäscherei oder der Terrorismusfinanzierung sind im Informationssystem des Grenzwachtkorps (System «RUMACA») zu erfassen, und zwar unabhängig davon, ob das Geld der auskunftspflichtigen Person belassen wird (keine Hinweise auf eine strafbare Handlung) oder ob das Geld wegen Verdachts einer strafbaren Handlung vorläufig beschlagnahmt wird im Hinblick auf die Übergabe an die Polizei bzw. die Staatsanwaltschaft. Das System «RUMACA» enthält Angaben zur Identität der meldepflichtigen Person, zur betragslichen Höhe der beschlagnahmten Barmittel, zum Ursprung und zum vorgesehenen Verwendungszweck der Barmittel sowie zum wirtschaftlich Berechneten.

¹⁵⁶ Vgl. BGE 131 IV 36 ff., E. 2 und 3

¹⁵⁷ Botschaft vom 6. März 2015 zu Änderung des Zollgesetzes, BBl 2015 2883

Die Statistik für die Jahre 2013 und 2014 zu den Geldbeträgen, die von den Personen von sich aus angemeldet oder die im Rahmen der Auskunftserteilung oder einer Zollkontrolle festgestellt worden sind, soweit sie im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei relevant sind, sieht wie folgt aus:

Jahr	Anzahl Fälle bei Einreise	Anzahl Fälle bei Ausreise	Anzahl Fälle Inland	Anzahl Fälle Strassenverkehr	Anzahl Fälle Luftverkehr	Anzahl Fälle Bahnverkehr	Anzahl Fälle insgesamt	Gesamtsumme der von Barmittelkontrollen betroffenen Gelder in CHF	Durchschnitt pro Ereignis in CHF
2013	247	42	3	41	244	7	292	36 620 027	125 411
2014	263	23	28	70	217	27	314	30 882 373	98 351

Quelle: EZV

Folgende Fälle aus der Praxis seien kurz dargestellt:

- A. Ein Geschäftsmann aus Kuwait meldete bei der Einreise im Flugverkehr 27 000 Euro an; das Geld ist für die Ferien bestimmt.
- B. Verschiedentlich meldeten Personen aus Libyen im Flugverkehr Barmittel an, die für den Kauf eines Fahrzeugs verwendet werden sollen.
- C. Bei der Ausreise aus der Schweiz im Strassenverkehr wurden zwei Personen auf Ersuchen der Polizei einer Barmittelkontrolle unterzogen; die Barmittel seien die Früchte von Erpressungen. Beide Personen wurden einer körperlichen Durchsuchung unterzogen, bei der je rund 20 000 Euro zum Vorschein kamen. Die Personen und die Barmittel wurden der Polizei übergeben.
- D. Bei der Einreise in die Schweiz wurde ein aus Italien kommendes Fahrzeug einer Zollkontrolle unterzogen. Die Frage nach Mitführen von Barmitteln wurde vom Fahrzeuglenker verneint. Im Rahmen einer Beschau wurden 50 000 Euro in einem Versteck im Fahrzeug festgestellt und es konnte Kokain an zwölf Stellen im Fahrzeug nachgewiesen werden.

Beurteilung

Das Auskunftssystem kann als funktionierend betrachtet werden, da im Reiseverkehr regelmässig Barmittel von mindestens 10 000 Franken (bzw. Gegenwert in ausländischen Währungen) nachgewiesen und überprüft werden. Dabei gilt es zu beachten, dass täglich mehr als 700 000 Personen die Schweizer Zollgrenze (in beiden Richtungen) überqueren¹⁵⁸. Darunter fallen auch die rund 270 000 bis 287 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten (2013/14). Die Kontrolldichte beträgt für Befragungen zwischen 2 bis 5 Prozent und für materielle Kontrollen zwischen 0.5 und 1 Prozent.

Realistischerweise muss gesagt werden, dass aufgrund sehr vieler nicht ständig besetzter Grenzübergänge im Strassenverkehr sowie des im Schengener Abkommen enthaltenen Prinzips der verdachtsabhängigen Personenkontrolle keine systematischen Grenzkontrollen möglich sind. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass Barmitteltransporte unentdeckt bleiben und damit die Dimension der nicht deklarierten Barmittel nicht beziffert werden kann. Auch kann im Rahmen der Kontrolle des grenzüberschreitenden Barmittelverkehrs der Bezug zu Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nicht ohne weiteres hergestellt werden, wohl aber allenfalls zu anderen Delikten.

Oftmals wird auf eine Befragung verzichtet; stattdessen werden eine zollrechtliche Beschau von Fahrzeug und Gepäck sowie eine körperliche Durchsuchung vorgenommen. Im Rahmen einer solchen zollrechtlichen Kontrolle kann durch den Einsatz von Geräten, mit denen die Kontamination von Personen und Geldbündeln durch Drogen festgestellt werden kann, sowie durch das Auffinden von Verstecken im Fahrzeug relativ rasch und einfach der Verdacht auf ein mögliches Drogen- oder ein anderes Delikt (z.B. Einbruch Diebstahl) erhärtet werden.

Ein gut funktionierender Informationsfluss zu den Zollverwaltungen der anderen EU-Mitgliedstaaten, um möglichst effiziente risikoorientierte Kontrollen durchführen und gegebenenfalls rasch feststellen zu können, ob die Personen mit Barmitteln ihrer Deklarationspflicht gemäss EU-Recht nachgekommen sind, ist wichtig. Dieser Informationsfluss ist durchaus noch verbesserungsfähig.

¹⁵⁸ Genaue Zahlen liegen keine vor.

7.2.4 Zollfreilager¹⁵⁹

Bei Zollfreilagern handelt es sich um auf Schweizer Territorium befindliche Lager für Waren ausländischer Herkunft, für die ein unbefristeter Aufschub für die Zahlung von Zöllen und Abgaben gilt. Bei den eingelagerten Waren handelt es sich um Transitwaren (auf sie entfällt der grösste Anteil) oder um eingeführte Waren, die in der Schweiz weiterverkauft werden sollen. Auf letztere werden Einfuhrzölle und andere Abgaben erhoben. Zollfreilager sollen eigentlich den internationalen Handel fördern, indem Zölle und andere Abgaben auf Waren erst zum Zeitpunkt des tatsächlichen Inverkehrbringens erhoben werden. Entgegen diesem ursprünglichen Zweck werden Zollfreilager in der Schweiz, wie auch in vielen anderen Ländern, zunehmend zur längerfristigen Lagerung von Vermögenswerten benutzt. Bei diesen handelt es sich häufig um hochwertige Güter, die in den Zollfreilagern vertraulich und sicher aufbewahrt werden können. Hochwertige Güter gelten als vergleichsweise sichere langfristige Anlagen, erfordern aber häufig entsprechend angepasste Lagerbedingungen.¹⁶⁰ Die Vertraulichkeit beruht in erster Linie darauf, dass den Eigentümern der eingelagerten Vermögenswerte Diskretion gegenüber Behörden und Privatpersonen zugesichert wird. Dabei muss der Mieter von Lagerraum nicht unbedingt mit dem Eigentümer der gelagerten Vermögenswerte identisch sein.¹⁶¹ Diese Vertraulichkeit kann zum Beispiel auch dazu genutzt werden, um den Ursprung oder den Transportweg der Waren zu verschleiern.¹⁶²

Weil Zollfreilager immer stärker genutzt werden und aufgrund ihrer Vertraulichkeit attraktiv sind, laufen sie zunehmend Gefahr, zur Verschleierung und zum Waschen von Vermögenswerten kriminellen Ursprungs missbraucht zu werden. Mit Blick auf die Situation in der Schweiz zeigt sich indes ein differenziertes Bild: Aufgrund der neuen zur Verfügung stehenden Instrumente (offene Zolllager) hat die Bedeutung der Zollfreilager insgesamt abgenommen. Ihre Zahl ist von achtzehn im Jahr 2008 auf aktuell zehn gesunken.¹⁶³ Sowohl ihre Fläche (zwischen 200 und 46 000 Quadratmetern) als auch die Anzahl Mieter (von drei bis über 500) variieren erheblich. Die beiden unter dem Dach einer Gesellschaft zusammengefassten Genfer Zollfreilager bilden jedoch eine Ausnahme. Sie bieten im schweizweiten Vergleich die grösste Lagerfläche und konnten ihr Geschäft durch die Spezialisierung auf die Lagerung hochwertiger Güter (wertvolle Weine, Schmuck, Kunstwerke, Kulturgüter) ausbauen.¹⁶⁴ Aufgrund der Finanzmarktschwankungen, die in den letzten Jahren zu beobachten waren, haben sich diese Waren zu Anlage- und Investitionsobjekten entwickelt.

In der Schweiz fallen Betreiber eines Zollfreilagers nicht unter die Definition der Finanzintermediäre im Sinne des GwG. Dagegen unterliegen Finanzintermediäre im Sinne des GwG, deren Kunden Dienstleistungen eines Zollfreilagers in Anspruch nehmen, den Sorgfaltspflichten. Das heisst, dass über ein Zollfreilager erfolgende Finanztransaktionen, die über einen in der Schweiz domizilierten Finanzintermediär abgewickelt werden, zwingend einer Kontrolle zu unterziehen sind. Diese Kontrolle bezieht sich unter anderem auf den Ursprung der betreffenden Vermögenswerte sowie den wirtschaftlich Berechtigten. Die Zollstellen der Zollfreilager sind zwar nicht bevollmächtigt, den Ursprung der Vermögenswerte zu überprüfen. Die Steuerkonformität der eingelagerten Waren wird aber umfassend kontrolliert, unterliegen die Zollfreilager doch den Regelungen des ZG (Art. 62 bis 67) und der Zollverordnung vom 1. November 2006 (ZV)¹⁶⁵ (Art. 175 bis 185).

Früher wurden die Zollfreilager als ausländisches Territorium erachtet. Das Gesetz sah lediglich bei der Ein- und Auslagerung Warenkontrollen vor. Seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 1. Mai 2007 sind

¹⁵⁹ Diese Analyse beruht auf offen zugänglichen Informationen, Gesprächen mit der Oberzolldirektion (OZD) und den Zollstellen der Zollfreilager sowie auf dem Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) mit dem Titel «Zollfreilager und offene Zolllager – Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten» aus dem Jahr 2014.

¹⁶⁰ Beispielsweise eine geeignete Temperatur (z. B. für Wein) und die Möglichkeit zur Lagerung voluminöser Gegenstände (z. B. sehr grosser Skulpturen oder Antiquitäten).

¹⁶¹ Bericht der EFK 2014, S. 41–42 (des französischen Originals, auf Deutsch liegt nur eine Zusammenfassung vor).

¹⁶² Angenommen, eine im Land X gekaufte Ware soll im Land Y verkauft werden. Dazwischen wird die Ware im Schweizer Zollfreilager eingelagert. Dort wird sie umverpackt und neu etikettiert, um schliesslich in das Land Y ausgeführt zu werden. Das Ursprungsland der Ware wird somit verschleiert, ist in den Exportdokumenten doch eine Ausfuhr von der Schweiz in das Land Y verzeichnet.

¹⁶³ Bericht der EFK 2014, S. 34 des französischen Originals.

¹⁶⁴ Bericht der EFK 2014, S. 20–21 sowie 34 des französischen Originals. Im Bericht wird auf verschiedene Artikel von schweizerischen und ausländischen Presseorganen zu den Genfer Zollfreilagern verwiesen. Diese Artikel thematisieren die gestiegene Zahl der dort eingelagerten Wertgegenstände und beziffern deren Wert auf mehr als 100 Milliarden Franken.

¹⁶⁵ SR 631.01

Zollfreilager integrale Bestandteile des Schweizer Zollgebiets. Die Präsenz einer Zollstelle im Zollfreilager ist zwingend vorgeschrieben. Seitdem haben die Zollbehörden das Recht, alle Waren in den Räumlichkeiten im Zollfreilager zu untersuchen. Des Weiteren müssen die Betreiber von Zollfreilagern in der Schweiz über eine Bewilligung der Zollbehörden verfügen und ein Verzeichnis der Mieter sowie allfälliger Untermieter von Räumlichkeiten im Zollfreilager führen. Das Verzeichnis muss insbesondere den Namen, die Adresse, den Tätigkeitssektor sowie – bei ausländischen Kunden – eine Zustelladresse in der Schweiz enthalten.¹⁶⁶ Diese Informationen sind erforderlich, weil der Mieter (Einlagerer) die Räumlichkeiten auch untervermieten kann.¹⁶⁷ Auf Verlangen der EZV muss der Lagerhalter das Verzeichnis unverzüglich vorlegen.¹⁶⁸ Im Gegensatz zu den offenen Zolllagern, die hinsichtlich des Zugangs zu so wieder Ein- bzw. Auslagerung der Waren über grosse Flexibilität verfügen, sind im Zollfreilager die Öffnungszeiten der vor Ort befindlichen Zollstelle strikt einzuhalten. Ausserhalb der Öffnungszeiten ist der Zugang zum Zollfreilager untersagt.¹⁶⁹ Bei ihren Kontrollen erhalten die Zollbehörden Zugang zu sämtlichen im Zusammenhang mit dem Warenverkehr (Einlagerung, Auslagerung und Durchfuhr) stehenden Zolldokumenten – und zwar unabhängig davon, ob diese Dokumente vom Eigentümer selbst oder von einer Gesellschaft (Aussteller) stammen.

Die Betreiber von Zollfreilagern müssen zudem für sensible Waren wie Banknoten, Münzen, Diamanten und Edelsteine, Edelmetalle, Schmuck, Alkoholika und Spirituosen, Tabak, Kunstgegenstände und Antiquitäten eine Bestandesaufzeichnung führen.¹⁷⁰ Diese Bestandesaufzeichnung muss zudem eine Reihe von Zusatzangaben enthalten, wie den Namen und die Adresse der Person, die in Bezug auf die eingelagerten Waren verfügungs- oder dispositionsberechtigt ist, den Wert der eingelagerten Ware, den Ursprungsnachweis oder die Art der Lagerung vorangegangenen und nachfolgenden Zolldokuments mit Datum der Annahme durch die Zollstelle.¹⁷¹ Hingegen muss der Name des tatsächlichen Eigentümers in der Bestandesaufzeichnung aus Gründen der Vertraulichkeit derzeit (noch) nicht genannt werden, was ein gewisses Risiko birgt. Diese Pflichten verfolgen übrigens vor allem steuerliche Zwecke. Der Betreiber ist für die durch seine Mieter (und gegebenenfalls Untermieter) eingelagerten Waren jedoch nicht verantwortlich. Insbesondere muss der Betreiber – abgesehen von seiner Pflicht zur Führung einer Bestandesaufzeichnung – den Inhalt der Kabinen nicht überprüfen.¹⁷²

Die Risikoanalyse spielt im Rahmen der Kontrollstrategie des Zolls eine zentrale Rolle. Die Kontrollen müssen auf Grundlage der folgenden vorab überprüften und analysierten Informationen gezielt durchgeführt werden: Name der Person oder Gesellschaft, die die Ware einlagert, Geschäftstätigkeit, Lagerfläche, Warenbewegungen und deren Häufigkeit usw. Die für die Risikoanalyse zuständige Sektion der EZV arbeitet mit der Zollfahndung zusammen. Die Analyse kann sich auch auf die innerhalb eines Jahres durchgeführten Transaktionen erstrecken und sich zum Beispiel auf private Mieter oder hohe Beträge konzentrieren. In diesem Zusammenhang weisen die Zollbehörden auf folgende Risiken hin: Lagerung von nicht zugelassenen, in ein Zolllager importierten oder dort eingelagerten Heilmitteln, Lagerung und Wiederausfuhr von strategischen Gütern (Kriegsmaterial, „dual-use-Güter“) in bzw. aus einem Zolllager ohne Genehmigung des SECO, Hinterziehung von Abgaben im Zusammenhang mit Kunstgegenständen (MWST), Falschanmeldung oder Nichtanmeldung des Versands von Rohdiamanten, Urkundenfälschung, unerlaubte Manipulationen, unzureichend oder nicht in der Bestandesaufzeichnung aufgeführte Waren, falsch angegebene Zahl der ein- oder ausgelagerten Pakete, Bestandesaufzeichnung, die nicht auf dem aktuellen Stand ist bzw. fehlt, veränderte Kennzeichnung auf den Ursprungszeugnissen (Täuschung bezüglich des Ursprungs), Missachtung nichtzollrechtlicher Vorschriften, insbesondere von Vorschriften über den Transfer von Kulturgütern, Untervermietung von Kabinen ohne entsprechende Benachrichtigung des Betreibers und der Zollstelle. Das Risiko der Geldwäscherei wird nicht erwähnt.¹⁷³

Nach Auffassung der EZV bergen Transitwaren, die den Grossteil der in den Zollfreilagern eingelagerten Waren ausmachen, (mit Blick auf den Risikoeintritt und die finanziellen Folgen) weniger Risiken als Einfuhren (Risiken im Zusammenhang mit der Erhebung von Abgaben und Gebühren) und Ausfuhren (Risiken im Zusammenhang mit den Ursprungserklärungen). Sie ist ausserdem der Meinung, dass die Legalisierung («Wäscherei») von Waren im Sinne des Geldwäschereigesetzes in einem Zollfreilager

¹⁶⁶ Art. 183 ZV.

¹⁶⁷ So ist der bedeutendste Einlagerer im grössten Schweizer Zollfreilager eine Gesellschaft, die sich auf die Konservierung von Kunstwerken spezialisiert hat.

¹⁶⁸ Art. 183 ZV.

¹⁶⁹ Bericht der EFK 2014, S. 42 des französischen Originals.

¹⁷⁰ Vgl. Anhang 2 der ZV.

¹⁷¹ Art. 184 ZV.

¹⁷² Bericht der EFK 2014, S. 61 des französischen Originals.

¹⁷³ Bericht der EFK 2014, S. 55–56 des französischen Originals.

aufgrund der Kontrollen und aufgrund des zusätzlichen Zollübertritts vergleichsweise schwierig ist.¹⁷⁴

Beurteilung

In der Schweiz sind keinerlei Strafverfahren aufgrund von Geldwäscherei im Zusammenhang mit Vermögenswerten, die in Zollfreilagern eingelagert sind, bekannt geworden. Es wurden jedoch Strafverfahren für Delikte in Bezug auf „dual-use-Güter“, Fälschungen bzw. illegale Kulturgüter angestrengt. Delikte im Zusammenhang mit Zollabgaben und Ursprungsdeklarationen bzw. mit der Ein- und Auslagerung von Waren kommen weniger häufig vor.¹⁷⁵ Solange die im Gesetz vom 12. Dezember 2014 vorgesehenen schweren Steuervergehen als Vortaten zur Geldwäscherei nicht eingeführt worden sind und keine einschlägigen Daten vorliegen, lässt sich die Gefahr der Geldwäscherei im Zusammenhang mit Steuerbetrug im gegenwärtigen Stadium nicht beurteilen.

Auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 6. März 2015 über den Betrieb und die Kontrolle der Zollfreilager und offenen Zolllager geäußert und eine Strategie formuliert. Diese lässt sich wie folgt zusammenfassen: Zollfreilager und offene Zolllager sind keine rechtsfreien Räume in der Schweiz. Sie gehören zum Zollinland und unterstehen der Schweizer Rechtsordnung. Klare rechtliche Rahmenbedingungen tragen massgeblich zur Vermeidung von Missbrauch bei. Dabei sind namentlich folgende Punkte zu erfüllen:

- Die Zolllager stehen unter der Überwachung und der Kontrolle der EZV. Diese muss ihre Überwachungs- und Kontrollfunktion zur Einhaltung der Rechtsordnung und zur Bekämpfung allfälliger Missbräuche umfassend wahrnehmen können.
- Gegenüber den in- und ausländischen Behörden ist die erforderliche Transparenz über die eingelagerten Waren zu gewährleisten. Der Lagerhalter bzw. der Einlagerer von Waren ist hierzu durch die Rechtsordnung zu allen notwendigen Erhebungen und Informationen zuhanden der EZV zu verpflichten, damit die EZV ihre Aufgaben effizient und effektiv aufgrund einer situationsgerechten Risikoanalyse wahrnehmen kann.
- Die im Zollgesetz vorgesehenen Möglichkeiten der nationalen und internationalen Zusammenarbeit sind im konkreten Fall systematisch auszuschöpfen. Gegenüber ausländischen Staaten wird hinsichtlich der in Zolllagern eingelagerten ausländischen Waren Amts- und Rechtshilfe geleistet.
- Die nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes (Art. 95 ZG) regeln, für welche ausländischen Waren die Lagerung in den Zolllagern eingeschränkt oder sogar verboten ist (vgl. Güterkontroll-, Artenschutz-, Kriegsmaterial-, Heilmittel-, Betäubungsmittelrecht oder das Recht in Bezug auf immaterielle Güter).
- Die zur Ausfuhr veranlagten Waren sind innerhalb der festgesetzten Frist auch tatsächlich auszuführen.
- In der Bestandesaufzeichnung sind künftig die Eigentümer der eingelagerten Waren namentlich aufzuführen.

Zur Konkretisierung dieser Strategie und der Empfehlungen der EFK ist die EZV beauftragt worden, einen Bericht über die erforderlichen Massnahmen sowie einen Entwurf der notwendigen rechtlichen Anpassungen zu unterbreiten.

7.2.5 Handel mit Kunstgegenständen

Seit einigen Jahren sind am Kunstmarkt hohe Transaktionsvolumen zu verzeichnen. Dies nährt Verdachtsmomente hinsichtlich der Herkunft der Mittel, die zum Kauf der Kunstgegenstände verwendet werden, sowie der Mechanismen zur Regelung des Handels und des Eigentumsübergangs auf diesem Markt. Die Verdachtsmomente wurden in jüngster Zeit insbesondere in der europäischen und amerikanischen Presse mehrfach thematisiert.

Diese beunruhigende Situation ist zum einen auf die Besonderheiten des Kunstmarkts und zum anderen auf die Verbindungen zurückzuführen, die sich in jüngster Zeit zwischen diesem Markt und dem internationalen Finanzsektor herausgebildet haben.

Verschiedene Merkmale des Kunstmarkts begünstigen die Geldwäscherei

Während die wichtigsten Wirtschafts- und Finanzsektoren zur Bekämpfung der Geldwäscherei einer strengen Regulierung und Beschränkung unterworfen worden sind, haben die Gesetzgeber auch in der Schweiz den Kunstmarkt erstaunlicherweise ausser Acht gelassen. Die spektakuläre Erhöhung der

¹⁷⁴ Der erste Zollübertritt erfolgt bei der Einfuhr in die Schweiz und der zweite bei der Einlagerung in das Zollfreilager.

¹⁷⁵ Bericht der EFK 2014, S. 64 des französischen Originals.

Kunstpreise hat jedoch die Aufmerksamkeit der Marktbeobachter erregt. Sie führen diese Entwicklung auf den Einfluss dubioser Investitionen sowie Absprachen und Manipulationen zurück. Folgende Merkmale des Kunstmarkts begünstigen unlautere Investitionen:

- Der Kunstmarkt lässt sich mit seiner von Diskretion und Intransparenz geprägten Kultur nur schwer kontrollieren.
- Die Identifikation der Kunstgegenstände ist schwierig.
- Aufgrund subjektiver Einflüsse lässt sich der Wert der Gegenstände nur schwer bestimmen.
- Es sind erhebliche Summen im Spiel.
- Geldwäscherei beeinflusst den Wert der Gegenstände, wodurch es zu Marktmanipulationen kommt.
- Steuerbetrug ist in diesem Bereich gang und gäbe.
- Die Transaktionen lassen sich heimlich abwickeln.
- Die Geschäftspartner können anonym oder virtuell bleiben.
- Auktionen lassen sich leicht manipulieren.

Techniken der Geldwäscherei

Es kommen zahlreiche Techniken unterschiedlicher Art zum Einsatz. Am wahrscheinlichsten sind die Folgenden:

- Gefälschte Rechnung für den fiktiven Kauf eines Kunstgegenstands.
- Fingierte Auktion, bei welcher der Kunstgegenstand des Eigentümers von einem Komplizen mit Geldern des Eigentümers gekauft wird.
- Gebotsabgabe per Telefon oder im Auftrag unter Hinterlegung eines als Garantie dienenden Checks; dieser Check wird nicht verwendet, sondern seitens bzw. im Namen eines anerkannten Bankinstituts zurückerstattet, wenn der Kauf des Kunstgegenstands nicht zustande kommt.
- Durch Spekulation lassen sich sehr hohe Summen erzielen.

Situation in der Schweiz

Die Statistiken zum internationalen Kunstmarkt sind unpräzise. Dasselbe gilt auch für den Schweizer Kunstmarkt. Die letzte Beurteilung wurde im Rahmen des von „The European Fine Art Foundation (TEFAF)“ in Auftrag gegebenen TEFAF-Marktberichts 2014 vorgenommen. Demnach beläuft sich der Umsatz des weltweiten Kunst- und Antiquitätenmarkts auf 47,4 Milliarden Euro (55 Milliarden US-Dollar). In der Schweiz wurden 2013 auf diesem Markt zwischen 1 und 1,5 Milliarden Franken umgesetzt.

Die wichtigsten Märkte in der Reihenfolge ihrer Bedeutung sind:

- 1) Vereinigte Staaten (38 %)
- 2) China (24 %)
- 3) Vereinigtes Königreich (20 %)
- 4) Frankreich (6 %)
- 5) Schweiz (2 %)**
- 6) Andere (9 %)

Weil die Schweiz unter den vier bis fünf wichtigsten Kunstmärkten der Welt rangiert, ist davon auszugehen, dass der Schweizer Kunstmarkt auch zur Geldwäscherei missbraucht wird.

Die Schweiz zählt rund 500 Antiquitätenhändler, 1200 Kunstgalerien, 15 Auktionshäuser, 1073 Museen und zwischen 1500 und 3000 Floh- und Antiquitätenmärkte. Die Auktionshäuser sind die exponiertesten Institutionen am Kunstmarkt. Die beiden in der Schweiz aktiven internationalen Auktionshäuser konzentrieren sich auf vermögende Kunden. So hat sich eine in Zürich ansässige Niederlassung eines dieser beiden internationalen Unternehmen auf hochkarätige Schweizer Kunst spezialisiert, deren Wert in den letzten Jahren erheblich gestiegen ist (Amiet, Anker, Hodler usw.). Dieses internationale Unternehmen agiert auch sehr aktiv im Schmuckverkauf bei Auktionen in Genf. Durch den Verkauf von Schmuck werden hohe Erlöse erzielt, was für Geldwäscher interessant sein dürfte. Der in Genf ebenfalls intensiv betriebene Uhrenverkauf dürfte dieselben Effekte haben. Das andere internationale Auktionshaus, das ebenfalls in Zürich und Genf sowie St. Moritz geschäftlich aktiv ist, weist dasselbe Risikoprofil auf (Schmuck, kleine Gegenstände von sehr grossem Wert, Schweizer Kunst von internationalem Niveau).

Lediglich ein Schweizer Auktionshaus kann mit den grossen internationalen Unternehmen mithalten. Es ist in allen Marktsektoren aktiv (Schmuck, Malerei, Zeichnungen, grafische Kunst, Möbel und Skulptu-

ren, Teppiche, Bücher und Autogramme, Fotografie, asiatische Kunst, Mode, Luxus- und Vintage-Artikel, Silberwaren, Porzellan, Weine, afrikanische Kunst, Uhren, hochklassige Schweizer Kunst und internationale Kunst). Die Auktionen des Hauses finden in Zürich sowie zwei Mal jährlich in Genf statt. Das Risikoprofil ist mit dem der grossen internationalen Auktionshäuser identisch. Dasselbe gilt für ein anderes Auktionshaus in Bern, das sich auf grafische Kunst und hochklassige bildende Kunst spezialisiert hat.

Das mittlere Marktsegment dominieren vier Auktionshäuser, von denen zwei in Bern und jeweils eines in Luzern und in Genf domiziliert sind. Das Risikoprofil dieser vier Häuser ist niedriger, da die angebotenen Kunstwerke nicht derart hohe Verkaufspreise erreichen, wie dies bei den Auktionen der oben genannten Unternehmen der Fall ist. Allerdings ziehen einige Nischenmärkte eine besondere Gruppe von Investoren an, wodurch auch hier hohe Verkaufspreise erzielt werden. Dies gilt zum Beispiel für den zu Rekordsummen abgewickelten Verkauf historischer russischer Kunstgegenstände im Genfer Hôtel des Ventes bzw. für einige von einem anderen Haus angebotene antike Waffen, die beachtliche Summen mobilisieren können.

Konventionelle Galerien und Antiquitätenhändler bergen dieselben Risiken, können Kunstwerke dort doch relativ leicht und völlig diskret (zum Beispiel in den Zollfreilagern) den Besitzer wechseln. Der Onlinehandel ist ein weiterer zu berücksichtigender Verkaufskanal, da sämtliche Marktteilnehmer Internetverkaufsplattformen eingerichtet haben. Auch in diesem Bereich sind mitunter hohe Summen im Spiel.

Typologien

A. Eine Bank hat die MROS über eine mittlerweile beendete Geschäftsbeziehung mit einem auf wertvolle klassische Saiteninstrumente spezialisierten Schweizer Händler informiert. Im Rahmen einer internen Kontrolle wurde festgestellt, dass in einem Nachbarland ein Verfahren gegen den Kunden wegen Betrug und Veruntreuung im Zusammenhang mit dem internationalen Handel mit Saiteninstrumenten lief. In der Schweiz war gegen ihn wegen ähnlicher Delikte ebenfalls ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Die weitere Untersuchung der getätigten Transaktionen förderte verschiedene verdächtige Gutschriften und Abbuchungen zutage, die im direkten Zusammenhang mit dem Violinenhandel standen. An diesen Transaktionen waren andere ebenfalls verdächtige, mehrfach in den Medien genannte Personen beteiligt. Informationen aus Datenbanken und weitere Recherchen zu den betreffenden Personen ergaben, dass im Ausland bereits Ermittlungen eingeleitet worden waren. Vor diesem Hintergrund leitete die MROS die Verdachtsmeldung an den zuständigen kantonalen Staatsanwalt weiter, worauf ein Ermittlungsverfahren eröffnet wurde.

B. Eine Bank hat ihre Geschäftsbeziehung mit dem Kunden X an die MROS gemeldet. Über das Konto von X wurden Transaktionen im Zusammenhang mit dem Kauf von zeitgenössischen Kunstwerken abgewickelt, bevor die Beträge einem Dritten (Y) gutgeschrieben wurden. X gab gegenüber der Bank wenig überzeugende Erklärungen ab, reichte bezüglich einiger Kunstwerke eine Echtheitsbestätigung ein und gab darüber hinaus an, Eigentümer der Kunstwerke zu sein. Aufgrund der Analyseergebnisse der MROS wurde die Echtheit der Unterschrift auf der Bestätigung in Zweifel gezogen. Im Rahmen der weitergehenden MROS-Untersuchungen konnte der tatsächliche Wert der betreffenden Kunstwerke realistisch geschätzt werden. Dieser lag deutlich unter der enorm hohen Angabe von X. Auf der Grundlage dieser Informationen hielt die MROS die von X und Y eingenommenen Rollen für so verdächtig, dass sie die Verdachtsmeldung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterleitete. Letztere eröffneten jedoch kein Strafverfahren.

C. Aufgrund von Zeitungsartikeln, in denen X als ehemaliger führender Kopf einer eurasischen, in Geldwäscherei verwickelten Verbrecherorganisation bezeichnet wurde, analysierte ein Finanzintermediär seine Geschäftsbeziehungen mit X. Diese Analyse förderte verschiedene verdächtige Geldtransfers und insbesondere mehrere hohe Bareinzahlungen zutage. Diese Faktoren bewogen die Bank dazu, ihre seit vielen Jahren mit X bestehende Geschäftsbeziehung zu melden. Im Rahmen ihrer Untersuchungen stellte die MROS fest, dass X in einem anderen Land seit zwei Jahren zur Fahndung ausgeschrieben war. Ihm wurde vorgeworfen, illegal mit Kulturgütern und insbesondere mit antiken Münzen zu handeln. Auch die Behörden anderer Länder interessierten sich – ebenfalls wegen des Handels mit antiken Münzen – für X. Die MROS leitete die Verdachtsmeldung an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weiter.

Beurteilung

Der Schweizer Kunstmarkt wird durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über den internationalen Kulturgütertransfer (KGTG)¹⁷⁶ geregelt, das am 1. Juni 2005 in Kraft getreten ist. Das Gesetz betrifft insbesondere die folgenden Bereiche:

- Schutz des kulturellen Erbes der Schweiz (Ausfuhr von Kulturgütern aus der Schweiz);

¹⁷⁶ SR 444.1.

- Beitrag zum Schutz des kulturellen Erbes der anderen Staaten (Einfuhr von Kulturgütern in die Schweiz);
- Förderung des internationalen Austauschs zwischen den Museen (Erteilung von Rückgabegarantien für Museen);
- Sorgfaltspflichten im Kunsthandel und im Auktionswesen.

Der Begriff «Kulturgut» wird in Artikel 2 Absatz 1 KGTG wie folgt definiert: «Als Kulturgut gilt ein aus religiösen oder weltlichen Gründen für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft bedeutungsvolles Gut, das einer der Kategorien nach Artikel 1 der UNESCO-Konvention von 1970 angehört.» Somit haben die Teilnehmer am Kunstmarkt seit Inkrafttreten des KGTG bestimmte Sorgfaltspflichten einzuhalten (Art. 16). Die Gesetzesvorschriften zielen darauf ab, eine regelkonforme Übertragung von Kulturgut sicherzustellen, sodass nur Kulturgut übertragen wird, das «nicht gestohlen worden ist, nicht gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers abhanden gekommen ist und nicht rechtswidrig ausgegraben worden ist sowie nicht rechtswidrig eingeführt worden ist». Zu diesem Zweck sind die im Kunsthandel und im Auktionswesen tätigen Personen verpflichtet:

- a) die Identität der einliefernden Personen oder der Verkäuferin oder des Verkäufers festzustellen und von diesen eine schriftliche Erklärung über deren Verfügungsberechtigung in Bezug auf das Kulturgut zu verlangen;
- b) ihre Kundschaft über bestehende Ein- und Ausfuhrregelungen von Vertragsstaaten zu unterrichten;
- c) über die Beschaffung von Kulturgut Buch zu führen und namentlich den Ursprung des Kulturgutes, soweit er bekannt ist, sowie den Namen und die Adresse der einliefernden Person oder der Verkäuferin oder des Verkäufers, die Beschreibung sowie den Ankaufspreis des Kulturguts aufzuzeichnen;
- d) der Fachstelle alle nötigen Auskünfte über die Erfüllung dieser Sorgfaltspflichten zu erteilen.

Die Aufzeichnungen und Belege sind während 30 Jahren aufzubewahren. Artikel 962 Absatz 2 des Obligationenrechts gilt sinngemäss.

Die Fachstelle des Bundesamts für Kultur (BAK) ist dafür zuständig, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten zu kontrollieren (Art. 17). Dabei gelten die folgenden gesetzlichen Bestimmungen:

- a) Die Fachstelle hat Zutritt zu den Geschäftsräumen und Lagern der im Kunsthandel und im Auktionswesen tätigen Personen.
- b) Wenn sie den begründeten Verdacht hegt, dass eine strafbare Handlung nach dem KGTG vorliegt, erstattet die Fachstelle bei der zuständigen Strafverfolgungsbehörde Anzeige.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Fachstelle gemäss Artikel 20 der Kulturgütertransferverordnung vom 13. April 2005 (KGTV¹⁷⁷; Durchführungsverordnung des KGTG) Kontrollen vor Ort im Voraus ankündigen muss, es sei denn, es bestehe die Gefahr, dass das Kulturgut oder die dazugehörige Dokumentation der Kontrolle entzogen werden.

Der Grundsatz, wonach die Herkunft der Kulturgüter kontrolliert werden muss, ist im KGTG zwar fest verankert. Das KGTG sieht aber keine Kontrollen bezüglich der Herkunft von Vermögenswerten vor, die zum Erwerb des Kulturguts selbst dienen. Deshalb werden die Herkunftskontrollen zu den Vermögenswerten durch die Aufnahme neuer Bestimmungen in das GwG ergänzt. Sie sehen vor, dass ab dem 1. Januar 2016 in Bezug auf kommerzielle, mit Barmitteln abgewickelte Transaktionen im Wert von mehr als 100 000 Franken Sorgfaltspflichten eingehalten werden müssen (Überprüfung der Identität der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten und, falls die Transaktion ungewöhnlich erscheint, Klärung der Herkunft der Vermögenswerte) oder dass die Transaktion über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär abzuwickeln ist. Diesbezüglich haben bereits mehrere mittelgrosse Auktionshäuser die Summe von 10 000 Franken als Obergrenze für Barmitteltransaktionen festgesetzt. Dadurch sinkt das Risiko, dass der Kunsthandel in der Schweiz zur Geldwäscherei missbraucht wird.

7.2.6 Rohstoffhandel

In der Schweiz unterliegt der Rohstoffhandel dem GwG, sofern diese Tätigkeit auf fremde Rechnung erfolgt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 Bst. b der Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation [VBF]). Der Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung unterliegt hingegen nicht dem GwG. Dies ist damit zu erklären, dass im Rahmen des Eigenhandels keine Vermögenswerte von Dritten akzeptiert oder verwahrt werden. Wer auf eigene Rechnung handelt, unterhält ja keine Kundenbeziehung und verfügt nicht über Vermögenswerte von Dritten. Die Einbeziehung des Eigenhandels in den Geltungsbereich des GwG würde im Übrigen keinen Sinn machen, müsste doch der Händler als Vertragspartner und wirtschaftlich Berechtigter der Ware die vom GwG

¹⁷⁷ SR 444.11

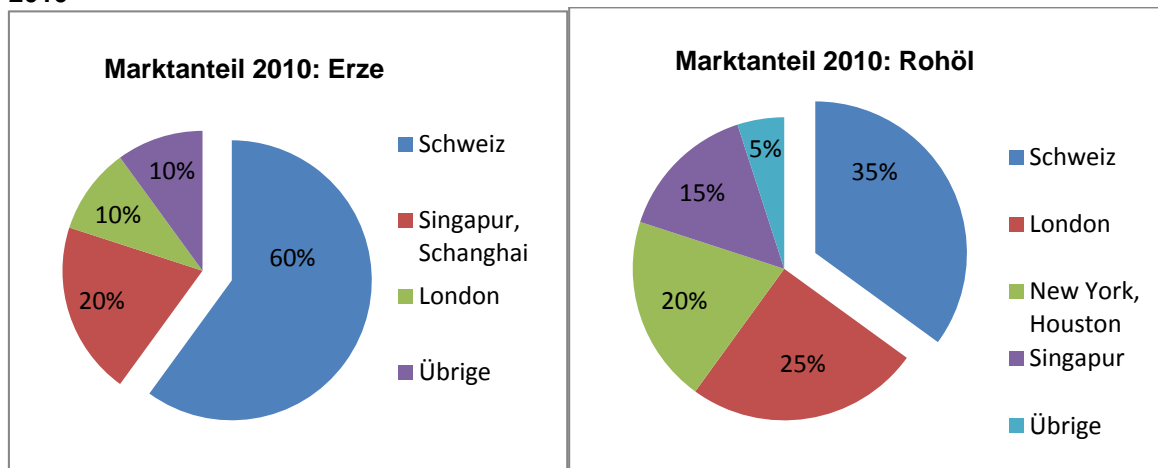
vorgesehenen Sorgfaltspflichten auf sich selbst anwenden und die Hintergründe seiner eigenen Transaktion überprüfen. Eine derartige Vorschrift wäre somit aus konzeptioneller Sicht fragwürdig, zumal ihre Umsetzung zu zahlreichen Interessenkonflikten führen könnte. Tätigt ein Anleger hingegen über seine Bank Rohstoffinvestitionen, untersteht diese Finanztransaktion dem GwG.

Wenngleich der Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung nicht dem GwG untersteht, stellt die zugrunde liegende Vorschrift des Strafgesetzbuchs (Artikel 305^{bis} StGB) Geldwäscherei unter Strafe, unabhängig von der Frage, ob diese im Rahmen des Rohstoffhandels auf fremde Rechnung oder auf eigene Rechnung durchgeführt wird.¹⁷⁸

In der Schweiz sind einige der weltweit grössten Rohstoffhandelsgesellschaften sowie zahlreiche mittelgrosse Unternehmen domiziliert. Der Sektor ist vor allem in der Genferseeregion sowie in den Kantonen Zug und Tessin aktiv.

In den Bereichen Rohöl und Erze ist die Schweiz derzeit mit einem Marktanteil von rund 20 % weltweit der wichtigste Handelsplatz (Abb. 75 und 76). So wird rund ein Drittel des weltweiten Ölhandels von der Schweiz aus abgewickelt. Und rund 75 % des russischen Rohöls werden in Genf gehandelt.¹⁷⁹ Die Schweiz stellt ausserdem eine wichtige Plattform für den Handel mit Zucker, Baumwolle und Kohle dar. Für 2013 lässt sich der Umsatz im Rohstoffsektor auf mehr als 800 Milliarden Franken beziffern. Der Umsatz ist damit seit 2011 jährlich um 5 bis 7 % gestiegen und hat sich im weltweiten Vergleich auf einem hohen Niveau stabilisiert.¹⁸⁰

Abbildungen 75 und 76: Marktanteil am internationalen Handel der wichtigsten Rohstoffe im Jahr 2010



Quelle: «Grundlagenbericht Rohstoffe», EDA, EFD, WBF, 2013.

Die meisten Unternehmen, die in der Schweiz in diesem Geschäftsbereich agieren, betätigen sich aktiv sowohl in der Rohstoffförderung als auch im Rohstoffhandel. Ein kleinerer Kreis von mittelgrossen Unternehmen konzentriert sich hingegen ausschliesslich auf den Handel. Dem Sektor gehören ausserdem zahlreiche Dienstleister an. So sind in der Schweiz «gemäss Schätzungen [...] gegen 500 Unternehmen und rund 10 000 Mitarbeitende im Rohstoffhandelsgeschäft tätig, welches neben dem Handel auch das Frachtgeschäft, die Handelsfinanzierung und die Inspektion und Warenprüfung umfasst».¹⁸¹ Alleine in Genf sind rund 400 Unternehmen in diesem Geschäftsfeld tätig. Dass die Schweiz als Handelsplatz für Rohstoffe stark an Bedeutung gewonnen hat und parallel dazu auch eine Konzentration verschiedenster mit dem Handel zusammenhängender Hilfstätigkeiten stattgefunden hat, hat auch die potenziellen Risiken in diesem Sektor erhöht. So werden beispielsweise 22 % des Seetransports von Rohstoffen von Genf aus organisiert.¹⁸²

Ein Merkmal des Rohstoffhandels besteht darin, dass er auf umfangreiche, schnell verfügbare Finanzierungsmittel angewiesen ist (*Commodity Trade Finance*). Deshalb wenden sich die Akteure im Rohstoffsektor vor allem an Banken, wenn sie die Dienste von Finanzintermediären in Anspruch nehmen.

¹⁷⁸ Vgl. auch die Antwort des Bundesrats auf die Motion Wyss 11.4161 «Keine Geldwäsche im Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung».

¹⁷⁹ Grundlagenbericht Rohstoffe, EDA, EFD, WBF, 2013: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>.

¹⁸⁰ SNB, Zahlungsbilanz 2011, 2012.

¹⁸¹ «Grundlagenbericht Rohstoffe», EDA, EFD, WBF, 2013.

¹⁸² Geneva Trading and Shipping Organisation (GTSA), 2012.

So werden rund 75 % des Rohstoffhandels in der Schweiz von etwa 15 auf diesen Bereich spezialisierten Banken finanziert. Zu diesen zählen insbesondere die Grossbanken, einige Kantonalkassen sowie verschiedene Niederlassungen von ausländischen Banken, die in der Schweiz domiziliert sind. Diese können auch vom Ausland aus Finanzierungslösungen anbieten. Einige Rohstoffhändler verwenden auch Finanzderivate auf börsengehandelten Rohstoffen, um einen Teil ihres Handels zu finanzieren oder abzusichern. Diese Finanzderivate werden grösstenteils mit ausländischen Gegenparteien ausserhalb des Schweizer Markts gehandelt.¹⁸³ Diese von den Rohstoffhandelsgesellschaften genutzten Finanzierungsmethoden bergen Risiken, weil die Identität des wirtschaftlich Berechtigten der Vertragspartei unklar ist und politisch exponierte Personen (PEP) involviert sein könnten.

Die hauptsächliche Gefährdung geht im vorliegenden Sektor von Korruptionshandlungen aus, in die ausländische Amtsträger und Rohstoffhandelsgesellschaften verwickelt sein können. Unternehmen der Rohstoffindustrie sind aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit bekanntermassen besonders anfällig für Auslandskorruption.¹⁸⁴ Zu einem konkreten Fall von Geldwäscherei kann es kommen, wenn ein korrupter Akteur versucht, direkt aus einer Korruptionshandlung stammende Gelder zu platzieren oder zu investieren. Das Schweizer System zur Geldwäschereibekämpfung trägt diesem Risiko durch den Grundsatz Rechnung, dass Vermögenswerte in der Regel bei einem dem GwG unterstehenden Finanzintermediär zu platzieren sind. Von diesem Moment an greifen die gesetzlichen Mechanismen zur Aufdeckung verdächtiger Quellen und zur Benachrichtigung der Zentralstelle für Verdachtsmeldungen (MROS).

Aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden ist es jedoch schwierig, einen Kausalzusammenhang zwischen der (beispielsweise auf den Abschluss eines Nutzungsvertrags abzielenden) Korruptionshandlung und allen Aspekten der sich daraus ergebenden Produktions- oder Handelstätigkeit herzustellen. Laut Bundesgericht rühren Vermögenswerte, die aus einem mittels Korruption abgeschlossenen Rechtsgeschäft stammen (die Einnahmen des Bestechers), aus der Vortat her, wenn sie zur Vortat in einem natürlichen und adäquaten Kausalzusammenhang stehen. Sie brauchen dabei nicht notwendigerweise die direkte Folge der Vortat zu sein.¹⁸⁵ Dieser Kausalzusammenhang ist im Rohstoffsektor jedoch nur schwer herzustellen. Denn Rohstoffe sind fungible Waren, die in der Regel in grossen Mengen gehandelt werden. Sie werden häufig mit legal erworbenen Rohstoffen vermischt und schnell verbraucht. Vor diesem Hintergrund stösst die Strafgerichtsbarkeit der Schweiz und anderer Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Systemgrenzen.

Hinzu kommt die Schwierigkeit, die Vortat zur Geldwäscherei zu bestimmen. Im Bereich des Rohstoffhandels muss die Vortat nicht unbedingt in einer Korruptionshandlung eines Dritten bestehen, sondern kann auch eine ungetreue Amtsführung oder eine ungetreue Geschäftsbesorgung durch eine natürliche Person sein. Bei diesen Personen handelt es sich häufig um PEP, die im Förderland die effektive Kontrolle über das Rohstoffangebot ausüben. Dabei werden die Einkaufsbedingungen auf dem internationalen Rohstoffmarkt zum Beispiel dadurch verfälscht, dass bestimmten in der Schweiz und im Ausland tätigen Scheinfirmen Vorzugskonditionen gewährt werden. Diese Firmen werden in Wahrheit durch die PEP kontrolliert. Dank dieser günstigeren Konditionen können diese Firmen zum Beispiel im Förderland ohne Ausschreibungsverfahren Rohstoffe kaufen oder leichter eine Finanzierung abschliessen. In diesen Fällen ist es schwierig, die Vermögenswerte kriminellen Ursprungs genau zu identifizieren, die möglicherweise direkte Rückvergütungen an andere Gesellschaften darstellen. Denn die durch die Einkaufs- und Verkaufstätigkeit dieser Handelsgesellschaften erzielten Gewinne fallen bereits unter das von der PEP kontrollierte Vermögen. Die Abwicklung kann in diesem Szenario – insbesondere mit Blick auf die Finanzierung – übrigens auch ohne einen in der Schweiz ansässigen Finanzintermediär vonstatten gehen, wodurch die Handelsaktivitäten ausserhalb des GwG-Dispositivs abgewickelt werden.

Die MROS hat von Banken indes Verdachtsmeldungen mit direktem Bezug zu Rohstoffhändlern erhalten. Durch die Analyse dieser Meldungen lassen sich zahlreiche Hinweise über die tatsächliche Gefährdung gewinnen. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass zwei Drittel der von der MROS analysierten Meldungen zu diesem Sektor von ausländischen Partnern stammen. Das zeigt die internationale Dimension der Gefährdung im Rohstoffsektor, welche die Aufdeckung von Geldwäschereidelikten erheblich erschwert. Analysiert man die Schemata, die sich aus der Analyse der realen Gefährdungsszenarien ergeben, tritt eine sehr hohe Komplexität zu Tage. Häufig sind eine ganze Reihe von Personen verwickelt (Berater, die als Intermediäre/Vermittler, Handelsunternehmen oder Domizilgesellschaften tätig sind). Auf Seiten der Handelsgesellschaften sind die verschiedenen Rechtsträger in den meisten Fällen in einer Holdingstruktur verbunden. Diese Struktur erleichtert die Aufteilung und die Intensivie-

¹⁸³ «Grundlagenbericht Rohstoffe», EDA, EFD, WBF, 2013, S. 14 bis 15.

¹⁸⁴ OECD Foreign Bribery Report, OECD, 2014.

¹⁸⁵ Siehe hierzu BGE 137 IV 79.

rung der Kontakte mit den verschiedenen von den Intermediären/Vermittlern angeführten Rechtsträgern. Häufig sind mehrere im In- oder Ausland tätige Finanzintermediäre, Banken, Rechtsanwälte oder Treuhänder auf verschiedenen Ebenen in die gemeldeten verdächtigen Beziehungen involviert, was die Komplexität noch erhöht. In solchen Fällen werden Zahlungen im Rahmen eines Kaskadensystems über mehrere Kanäle abgewickelt und die Transaktionen häufig zeitversetzt durchgeführt. Dass der Rohstoffsektor derart komplex ist, liegt an seiner in hohem Masse internationalen Prägung. Diese rechtlichen und/oder wirtschaftlichen Strukturen zielen nicht unbedingt darauf ab, eine Beschlagnahmung der Gewinne aus kriminellen Geschäften zu verhindern. Sie erschweren den Strafbehörden jedoch die Herstellung eines Kausalzusammenhangs.

Die Grundlage des Handels bilden vertrauliche Dienstleistungsverträge, die für die Partei, die dem Händler Vorzugskonditionen für den Kauf von Rohstoffen einräumen kann, bindend sind. In einer Reihe von gemeldeten Fällen steht diese Partei einer PEP nahe. Nach diesem Muster fordern korruptierte ausländische Amtsträger mitunter die Intermediäre/Vermittler der betroffenen Handelsgesellschaften auf, für erbrachte Dienstleistungen Zahlungen an Dritte zu leisten oder den Kauf von Waren und Dienstleistungen – wie beispielsweise Immobilien – zu finanzieren.

Beurteilung

Die Schweiz läuft Gefahr, von gewissen Akteuren des Rohstoffhandelssektors als Plattform zur Geldwäscherei benutzt zu werden. Dabei geht es zur Hauptsache um Gelder aus Korruptionshandlungen, die in Förderländern mit dem Ziel der Auftragsakquise begangen werden. In der Tat wird ein Grossteil des Rohstoffhandels und seiner globalen Finanzierung über die Schweiz abgewickelt. Die Tendenz ist seit etwa zehn Jahren steigend. Der über die Schweiz abgewickelte Handel betrifft vor allem Rohstoffe, die physisch weder in die Schweiz eingeführt noch ausgeführt werden – wie etwa im Falle eines Bau-xithandelsgeschäfts zwischen Guinea und den USA. Der physische Warenfluss verläuft somit nicht durch die Schweiz. In der Schweiz wird lediglich eine Handelsdienstleistung erbracht. Die Handelsdaten werden gemäss dem neuen internationalen Standard des Internationalen Währungsfonds, dem „*Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6)*“, gesammelt und präsentiert. In der Schweiz sammelt die SNB die Handelsdaten. Diese Daten sind je nach Land und Handelskategorie unterschiedlich differenziert. Sie vermitteln einen Eindruck über den mit den Handelsaktivitäten verbundenen Warenfluss sowie über die Herkunft und den Bestimmungsort der Waren. Die Daten sind jedoch nicht differenziert genug, um jedes Land individuell aufzuführen.¹⁸⁶ Die gehandelten Warenkategorien umfassen Agrarprodukte, Steine und Metalle, Energieerzeugnisse und andere Randkategorien. Noch detailliertere Informationen zu diesen Kategorien sind nicht verfügbar. Eine individuelle Aufschlüsselung der Handelskategorien nach Land ist ebenfalls nicht erhältlich. Eine präzise Risikoanalyse auf Grundlage dieser Statistiken ist deshalb nicht möglich.

Analysiert man die realen Gefährdungsszenarien, kristallisieren sich in diesem Sektor sehr komplexe Verbrechensmuster heraus. Dabei sind sehr häufig mehrere Intermediäre in einer Vielzahl von Jurisdiktionen involviert. Die systematische Verwendung von nach einem Kaskadenmodell aufgebauten Rechtsstrukturen – wie zum Beispiel die Nutzung von Domizilgesellschaften und Dienstleistungsverträgen – ermöglicht die Verschleierung der wirtschaftlich Berechtigten, der inkriminierten Vermögenswerte sowie der verschiedenen infolge der Korruptionshandlung getätigten Zahlungen, waseine Aufklärung wenig wahrscheinlich macht. Die von der MROS analysierten Meldungen zeigen, dass die Geldwäschereidelikte in diesem Wirtschaftssektor hohe Summen erreichen und häufig PEP in diese Fälle involviert sind. Die Strafverfolgung ist in diesem Sektor aufgrund der Komplexität der Geschäftsbeziehungen und der disbezüglichen internationalen Rechtshilfeersuchen schwierig. Letztere sind meist nicht schlüssig genug oder werden nicht umgesetzt.

In Bezug auf eine mögliche Risikominderung ist generell zwischen den vom GwG vorgesehenen Sorgfaltspflichten bei der Ausübung der Finanzintermediation und den anderen Massnahmen ausserhalb des GwG zu unterscheiden, die sich direkt auf die Handelsgesellschaften beziehen. Was den Rohstoffhandel auf fremde Rechnung betrifft, sind die vom GwG vorgesehenen Sorgfaltspflichten als solche ausreichend. Probleme bereitet vor allem die Aufdeckung der Delikte, was an der Komplexität der Fälle und den Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung liegt. Diese Probleme lassen sich nicht allein durch die Verschärfung der Sorgfaltspflichten von Finanzintermediären lösen. Mit Blick auf den Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung ist die Unterstellung unter das GwG keine Lösung. Wie oben bereits erwähnt, würde sie kaum Sinn ergeben, denn dies käme einer Verpflichtung der Handelsgesellschaft gleich, Sorgfaltspflichten – wie etwa bezüglich der Abklärung ihrer Transaktionen oder des Ursprungs ihrer Eigenmittel – auf sich selbst anzuwenden. Zur Risikominderung im Bereich des Rohstoffhandels müssen andere Massnahmen ergriffen werden als diejenigen zur Geldwäschereibekämpfung, wobei diese Massnahmen direkt auf der Ebene der Handelsgesellschaften anwendbar sein müssten. Darunter

¹⁸⁶ Deshalb ist Subsahara-Afrika in folgende drei Gruppen eingeteilt: Südafrika, Nigeria und übrige Länder.

fallen insbesondere die Umsetzung ethischer Grundsätze und Verhaltensregeln sowie eine Erhöhung der Transparenz hinsichtlich des Ursprungs der Rohstoffe bzw. der damit verbundenen Transaktionen. In diesem Zusammenhang seien die zwei folgenden Vorhaben genannt, die – sollten sie erfolgreich abgeschlossen werden – zu grösserer Transparenz führen könnten:

- Der Entwurf des Finanzmarktinfrastukturgesetzes (FinfraG) sieht vor, dass in Zukunft Rohstoffhändler – wie andere Finanzmarktteilnehmer auch – den Kauf und den Verkauf jeglicher Finanzderivate in der Schweiz, einschliesslich Derivaten auf Rohstoffen, melden müssen. Eine solche Verpflichtung würde die Transparenz dieser Finanzprodukte in der Schweiz erhöhen und damit die Anfälligkeit dieses Sektors verringern.
- Ausserdem soll die Revision des Aktienrechts für mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor sorgen und so zu einer Risikoreduktion in diesem Sektor führen. Die im Vorentwurf enthaltenen Bestimmungen verpflichten die in der Rohstoffförderung tätigen Unternehmen, ihre Zahlungen an staatliche Stellen offenzulegen. Die Regelung erfasst Grossunternehmen, die Mineralien, Erdöl, Erdgas und Holz fördern. Diese Unternehmen müssen in einem Bericht Zahlungen ab 120 000 Franken pro Geschäftsjahr offenlegen. Weiter soll der Bundesrat ermächtigt werden, diese Transparenzbestimmungen im Rahmen eines international abgestimmten Vorgehens auf Unternehmen auszudehnen, die mit Rohstoffen handeln.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schweiz engagiert sich seit vielen Jahren aktiv in der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. In der Vergangenheit haben die zuständigen Behörden regelmässig in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen Risikoanalysen durchgeführt. Dieser Bericht führt erstmals die für die Schweiz relevanten Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalysen in einem einzigen Dokument zusammen. Der Bericht erlaubt so eine Gesamtbeurteilung der aktuellen Risiken in Bezug auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in unserem Land. Dank der Arbeit der KGGT, die durch Beiträge verschiedener Spezialisten aus dem Privatsektor unterstützt wurde, haben die am Prozess beteiligten Akteure ein gemeinsames Verständnis der wichtigsten Gefährdungen entwickelt sowie für die in ihren jeweiligen Tätigkeitsfeldern verbundenen Risiken ein besseres Verständnis erlangt.

Die Analysen in diesem Bericht konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Risiken im Finanzsektor und damit auf die unter den Anwendungsbereich des GwG fallenden Aktivitäten. Sie wurden jedoch auf einige andere Wirtschaftssektoren ausgeweitet, die unter besonderer Beobachtung der Behörden und der Öffentlichkeit stehen. Allerdings ist festzuhalten, dass – im Gegensatz zum Finanzsektor, für den eine solide quantitative Datenbasis vorliegt – die Analysen in den anderen Sektoren grösstenteils auf qualitativen Daten beruhen. Während die Tätigkeiten der Finanzintermediation in diesen Sektoren bereits den vom GwG vorgesehenen Sorgfaltspflichten unterliegen, lässt sich das Risiko krimineller Machenschaften im Zusammenhang mit Handelsgeschäften nicht mittels klassischer, auf den Finanzsektor anwendbarer Instrumente verringern. Aus diesen Gründen müssen die Schlussfolgerungen in diesem Bericht danach differenziert werden, ob es sich im jeweiligen Fall um eine Finanzintermediation oder um andere Wirtschaftsaktivitäten handelt. Laufen in diesen Sektoren die mit den Handelsgeschäften verbundenen Finanzflüsse über die dem GwG unterstellten Finanzintermediäre, bewirken die Sorgfaltspflichten möglicherweise gleichwohl eine indirekte Risikoreduktion in den nicht dem GwG unterstellten Sektoren.

Der Bericht zeigt, dass die Schweiz von der Finanzkriminalität nicht verschont wird. Demnach ist die Schweiz vor allem für die Wäsche von Vermögenswerten interessant, die aus hauptsächlich im Ausland begangenen Vortaten stammen. Die für den Schweizer Finanzsektor grössten Gefährdungen bestehen in Betrugsfällen, in Veruntreuungen, in Korruption sowie in der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation. Die Analyse der Vortaten legt ausserdem den Schluss nahe, dass ein Teil der internationalen Geldwäschereiaktivitäten von spezialisierten Akteuren durchgeführt wird. Für Gefährdungen im Zusammenhang mit der Auslandskorruption und der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation besteht eine erhöhte Anfälligkeit. Dies liegt an der überdurchschnittlichen Komplexität, welche die Aufdeckung und die strafrechtliche Verfolgung dieser Delikte erschwert. Deshalb wird die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit, um wirksam gegen die in Verbindung mit diesen Vortaten stehende Geldwäscherei zu kämpfen, immer grösser. Vor diesem Hintergrund ist die Zahl der Rechtshilfeersuchen, welche die Schweiz an ausländische Staaten gestellt hat bzw. vom Ausland an die Schweiz ergingen, in den letzten zehn Jahren gestiegen. Das deutet darauf hin, dass die zuständigen Behörden regen Gebrauch von diesem Instrument machen. Die Strafverfolgungsbehörden übermitteln auch spontan Informationen an ausländische Behörden, um Strafverfahren in den betreffenden Ländern zu unterstützen oder um zur Eröffnung solcher Verfahren beizutragen. Die spontane Übermittlung von Informationen durch ausländische Staaten an die Schweiz ist dagegen selten.

Finanzintermediäre

Allgemein ist festzustellen, dass in den letzten Jahren die Verdachtsmeldungen zugenommen haben, ein grosser Teil dieser Verdachtsmeldungen an die Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden und die Zahl der Verurteilungen steigt. Dies zeigt, dass die Finanzintermediäre im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mehr Sensibilität, Wachsamkeit und Engagement an den Tag legen. Dies ist auch mit einer Besonderheit des Schweizer Systems zu erklären. Sie besteht darin, dass die Finanzintermediäre vollumfänglich in das Dispositiv zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einbezogen werden. Somit haben die Finanzintermediäre – abgesehen von ihrer Pflicht zur Erstattung von Meldungen an die MROS – die gesetzliche Aufgabe, Verdachtsfälle betreffend Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aufzudecken. Damit spielen sie innerhalb des Schweizer Dispositivs zur Geldwäschereibekämpfung eine entscheidende Rolle.

Führt man eine globale Beurteilung der Geldwäschereirisiken in sämtlichen Sektoren durch, die dem GwG unterstehen, ergibt sich ein mittleres Risiko. Die spezifischen Risiken der Einzelsektoren unterscheiden sich jedoch voneinander. So ist die Gefährdung der Universalbanken zwar am höchsten. Die bereits eingeführten Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung führen aber zu einer erheblichen Verringerung der Verwundbarkeit in diesem Sektor, was den Schluss zulässt, dass obschon das Risiko hoch ist, dieses angemessen kontrolliert wird. Dasselbe gilt für die Privatbanken, die Vermögensverwalter, die Rechtsanwälte und Notare, die Treuhänder und die Dienstleister im Bereich Geld- und Wertübertragung. Die Analysen haben ergeben, dass die Gefährdung in den Sektoren Versicherungen, Spielbanken und Kreditgeschäft in der Schweiz gering sind. Die übrigen analysierten Sektoren (Retail-Banken, Effektenhändler, Edelmetallhändler, Geldwechsel, Zahlungsverkehr [einschliesslich virtueller Währungen und Onlinezahlungssystemen]) weisen dagegen ein mittleres bis hohes Gefährdungsniveau auf. Die existierenden Massnahmen zur Vorbeugung und Verringerung der Risiken im Zusammenhang mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung stehen indes in einem angemessenen Verhältnis zum identifizierten Gefährdungspotenzial. Somit ist das Risiko für diese Sektoren begrenzt.

Gefährdungen		Universalbanken		
			<i>Private Banking</i> Vermögensverwalter Treuhänder Rechtsanwälte/Notare <i>Money Transmitters</i>	
	Versicherungen	Retail-Banken Kartengestützter Zahlungsverkehr	Effektenhändler Edelmetallhändler <i>Network Money</i>	
		Casinos Kreditgeschäft	Geldwechsel Virtuelle Währungen	
				Verwundbarkeiten

Das Risiko im Bereich der Terrorismusfinanzierung ist gemäss den Ergebnissen der Analyse ebenfalls begrenzt. Es versteht sich, dass wenn ein Ereignis jedoch eintreffen würde, die Auswirkungen gravierend sein können. Ausserdem könnte das Risiko vor allem dann zunehmen, sollten die Terrorismusfinanzierungsnetzwerke alternative Geldübertragungssysteme in der Schweiz systematischer nutzen. Dadurch würden sowohl die Gefährdung als auch die Verwundbarkeit unseres Landes zunehmen. Momentan sind folgende Finanzintermediäre dem Risiko der Terrorismusfinanzierung am stärksten ausgesetzt: Banken, Dienstleister im Bereich Geld- und Wertübertragung sowie das Kreditgeschäft. Die involvierten Summen sind in der Regel gering. Die Behörden arbeiten in diesem Bereich auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene eng zusammen. Um das Risiko kontrollieren zu können, ist es unabdingbar, erstens diese Zusammenarbeit – insbesondere zwischen den Nachrichtendiensten – fortzusetzen und zu verstärken, und zweitens, die potenziell vom Problem der Terrorismusfinanzierung betroffenen gesellschaftlichen Akteure zu sensibilisieren und andere zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zur Verfügung stehende Rechtsmittel zu nutzen. Angesichts der aktuellen terroristischen Bedrohungen haben die Direktionen von fedpol, des NDB und des Staatssekretariats des EDA zudem eine Task-Force (Task-Force TETRA für TERRORIST TRAVellers) gebildet. Ihr Ziel besteht darin, einen effizienten Informationsaustausch zu gewährleisten und die auf nationaler Ebene unternommenen Anstrengungen zur Entschärfung der Terrorgefahr durch dschihadistische Reisende zu koordinieren.

Nach Ansicht der KGGT stellen das bestehende gesetzliche Dispositiv, das durch das Gesetz vom 12. Dezember 2014 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI ergänzt worden ist, sowie die anderen in diesem Bericht skizzierten Massnahmen zur Risikominderung eine angemessene Antwort auf die aktuell bestehenden Risiken im Bereich von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung dar. Sie ist jedoch der Meinung, dass die gesetzlich vorgesehenen Instrumente auf operativer Ebene noch besser eingesetzt werden müssen. Deshalb empfiehlt die KGGT insbesondere folgende Massnahmen:

1. Der Dialog mit dem Privatsektor über die Risiken wird intensiviert. Hierzu ist es einerseits angezeigt, dass die MROS und die FINMA die Finanzintermediäre noch stärker für die Risiken sensibilisieren, die im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeitsbereiche bestehen. Andererseits wird im Rahmen der KGGT und in Koordination mit den betroffenen Behörden ein regelmässiger Dialog mit dem Finanzsektor und nach Bedarf mit anderen Sektoren angestrengt, um die Resultate und die künftigen Arbeiten im Zusammenhang mit den Risikobeurteilungen zu besprechen und die Mittel zur Begegnung dieser Risiken zu erörtern. Dieser Dialog wird sich auch auf neu auftretende Risiken erstrecken und so zu einem wechselseitigen «Frühwarnsystem» zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beitragen.
2. Die Bundesanwaltschaft wird die Erhebung und die Analyse von Daten in Bezug auf Geldwäscherei/Terrorismusfinanzierung bei den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen fortsetzen, insbesondere für die Erstellung konsolidierter Statistiken über die Behandlung solcher Fälle.
3. Die in die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung involvierten öffentlichen und privaten Akteure werden die Statistiken unter Berücksichtigung der in diesem Bericht verwendeten quantitativen Methoden weiterentwickeln und systematisieren. Dazu gehört namentlich die Erhebung von Daten über mutmassliche Vortaten und den Begehungsort. Diese Informationen werden der MROS einmal jährlich übermittelt, damit sie diese auf angemessene Weise in ihren Jahresbericht integrieren kann.
4. Die KGGT wird auch künftig Risikoanalysen durchführen. Dabei geht es einerseits darum, die bestehenden Analysen an die Entwicklungen im Bereich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung anzupassen. Andererseits werden die Analysen auf neue Vortaten ausgedehnt, für die noch keine Risikoanalysen vorliegen, insbesondere auf Steuervortaten.

Sonstige Themen und Sektoren

Die KGGT hat in ihren Bericht Vorabanalysen zu sechs nicht dem GwG unterstehenden Sektoren integriert. Diese Sektoren wurden zum einen auf der Grundlage ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ausgewählt – und zum anderen anhand der Aufmerksamkeit, die einige dieser Sektoren aufgrund bestimmter Aktivitäten während der letzten Jahre in der Schweiz erregt haben. Es handelt sich um den Immobiliensektor, die Non-Profit-Organisationen, den grenzüberschreitenden Barmittelverkehr, die Zollfreilager, den Handel mit Kunstgegenständen und den Rohstoffhandel. Als Reaktion auf einen parlamentarischen

Vorstoss¹⁸⁷ wird eine gesonderte Analyse in Bezug auf Schliessfächer angefertigt werden, die von nicht dem GwG unterstehenden Unternehmen bereitgestellt werden.

Alle diese Sektoren und Aktivitäten verbindet die Tatsache, dass sie grösstenteils nicht in den Bereich der Finanzintermediation fallen und somit nicht dem GwG unterstehen. Dem Risiko, dass diese Sektoren durch Kriminelle missbraucht werden, wird somit in erster Linie mit der grundlegenden, auf jeglichen Akt der Geldwäscherei abzielenden Bestimmung des Strafgesetzbuchs (Art. 305^{bis} StGB) begegnet. Laufen die mit diesen Aktivitäten verbundenen Finanzflüsse über die dem GwG unterstehenden Finanzintermediäre, trägt die im GwG am 12. Dezember 2014 verankerte Verschärfung der Sorgfaltspflichten im Übrigen zu einer indirekten Risikoreduktion in diesen Sektoren bei. Wie im Bericht dargelegt, wurden in den genannten Sektoren noch weitere diesbezügliche Massnahmen eingeführt. Diese beinhalten insbesondere die Bestimmungen über den grenzüberschreitenden Barmittelverkehr, das Gesetzesdispositiv zur Bekämpfung der Korruption sowie das Gesetzesdispositiv über den Handel mit Kulturgütern. Hinzu kommen die neu in das GwG aufgenommenen Bestimmungen, die ab dem 1. Januar 2016 gelten. Sie sehen vor, dass alle kommerziellen, mit Barmitteln durchgeführten Transaktionen im Wert von mehr als 100 000 Franken entweder über einen dem GwG unterstellten Finanzintermediär abzuwickeln sind oder dass für diese Transaktionen Sorgfaltspflichten eingehalten werden müssen (Überprüfung der Identität der Vertragspartei und Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten und, falls die Transaktion ungewöhnlich erscheint, Klärung der Herkunft der Vermögenswerte). Diese Massnahme zielt darauf ab, die Risiken in den Bereichen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung für sämtliche Handelsgeschäfte zu reduzieren – insbesondere in Sektoren wie dem Immobilienwesen, dem Handel mit Kunstgegenständen oder dem Rohstoffhandel.

Die KGGT hat indes die folgenden Zusatzmassnahmen identifiziert, die nötig sind, um die im Bericht ermittelten Lücken zu schliessen:

5. Um die festgestellten Verwundbarkeiten im Immobiliensektor zu vermindern, muss das in der Botschaft des Bundesrats vom 16. April 2014¹⁸⁸ vorgesehene, den Bundesbehörden zugängliche nationale Grundbuch rasch eingeführt werden. Allerdings würde sich das nationale Grundbuch auf die Erfassung der AHV-Versichertennummern der Immobilieneigentümer beschränken. Um den Bundesbehörden auch im Kreis der ausländischen Besitzer von Schweizer Immobilien effiziente Recherchen zu ermöglichen, sollten diese Recherchen auch auf der Basis der Familien- und Vornamen – oder auf Grundlage der Firmenbezeichnungen im Falle des Immobilieneigentums von juristischen Personen – durchgeführt werden können.
6. Um die Überwachung zu stärken und so das Risiko des Missbrauchs von Stiftungen zur Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu verringern, muss die Eidgenössische Stiftungsaufsicht gestärkt und mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden. Die KGGT wird ebenfalls mit den für die Stiftungsaufsicht zuständigen Behörden sowie mit den entsprechenden Behörden im Bereich der Non-Profit-Organisationen zusammenarbeiten, um bei Bedarf konkrete Massnahmenvorschläge auszuarbeiten.
7. Die Strategie des Bundesrates zu den Zolllagern¹⁸⁹ wird vor allem durch die Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle sowie durch die Schaffung und Anwendung von Rechtsgrundlagen auf Verordnungsstufe konkretisiert. Insbesondere soll die Lagerung von zur Ausfuhr veranlagter Waren zeitlich nur noch beschränkt zulässig sein und der Inhalt der Bestandesaufzeichnungen bzw. die Informationspflicht der Lagerhalterin oder des Lagerhalters bzw. der Einlagerin oder des Einlagerers soll erweitert werden. Was die Umsetzung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle betrifft, ist insbesondere eine grössere Einheitlichkeit der in den Zollfreilagern vorgenommenen Kontrollen sicherzustellen.
8. Die Vorschläge im Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht)¹⁹⁰ betreffend die Rechnungslegungsvorschriften für im Bereich der Rohstoffgewinnung tätige Unternehmen, die zu einer verstärkten Transparenz führen sollen, ebenso wie die Ausweitung dieser Vorschriften auf den Rohstoffhandel im Rahmen eines international koordinierten Vorgehens sollten in den zukünftigen Gesetzesentwurf und die entsprechende Botschaft zuhanden des Parlaments übernommen werden.

Da die kriminellen Kreise ihre Methoden unablässig anpassen, stellt die nationale Risikoanalyse einen kontinuierlichen Prozess dar. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, diesen Bericht regelmässig zu

¹⁸⁷ Interpellation 14.4049, Fabio Abate: «Nicht nur Banken bieten Schliessfächer an»

¹⁸⁸ Botschaft vom 16. April 2014 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Beurkundung des Personenstands und Grundbuch) (BBl 2014 3551, S. 3577)

¹⁸⁹ Vgl. Botschaft vom 6. März 2015 zur Änderung des Zollgesetzes (BBl 2015 2883, S. 2892)

¹⁹⁰ Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht), in Vernehmlassung vom 28. November 2014 bis am 15. März 2015.

aktualisieren und durch andere Berichte und Analysen zu ergänzen. Denn nur so ist es möglich, die Wirksamkeit des Schweizer Dispositivs zu beurteilen und auf neue Gefährdungen zu reagieren. Der Bundesrat hat die aus den betroffenen Bundesbehörden gebildete KGGT als ständiges Koordinationsgremium geschaffen um namentlich die erforderliche kontinuierliche Risikoanalyse und gegebenenfalls die entsprechenden Anpassungen des Schweizer Dispositivs an neue Gefährdungen sicherzustellen.

9 Anhänge

9.1 Risikoberechnung

1. Berechnung der Risiken mittels der quantitativen Matrix

In einem ersten Schritt wurden die 10 491 Verdachtsmeldungen, die bei der MROS zwischen 2004 und 2013 eingegangen sind (N^{total}), anhand von fünf auf Grundlage der GwV-FINMA festgelegten Risikofaktoren bewertet. Sie beziehen sich (A) auf das involvierte Land / die involvierten Länder, (B) auf die jeweilige Höhe der involvierten Vermögenswerte, (C) auf die Zahl der beteiligten Akteure (Komplexitätsfaktor I), (D) auf die Beteiligung von Domizilgesellschaften (Komplexitätsfaktor II) und (E) auf die Beteiligung von PEP (erhöhtes Risiko). Das Ergebnis jeder Beurteilung wird durch eine Zahl ausgedrückt. In einem zweiten Schritt wurden die zu jedem Risikofaktor ermittelten Ergebnisse anhand eines als angemessen erachteten Koeffizienten gewichtet:

Faktor A: Länderrisiko (**Koeff. 3**)= $A*3=a^r$

Faktor B: Finanzrisiko (**Koeff. 1**)= $B=b^r$

Faktor C: Komplexitätsrisiko I: Zahl der beteiligten Akteure (**Koeff. 2**)= $C*2=c^r$

Faktor D: Komplexitätsrisiko II: Verwendung von Domizilgesellschaften (**Koeff. 4**)= $D*4=d^r$

Faktor E: Politisches Risiko aufgrund der Beteiligung von PEP (**Koeff. 4**)= $E*4=e^r$

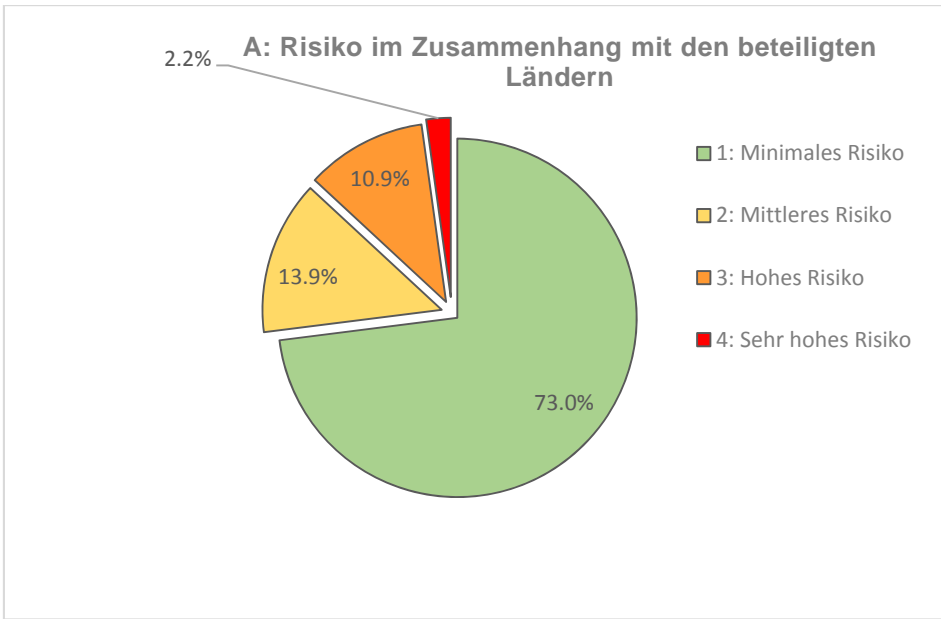
In einem dritten Schritt wurden schliesslich die aus jedem Sektor stammenden Meldungen selektiert (N^{Sek}) und dahingehend untersucht, welches Maximalrisiko sich aus der Gesamtheit der Meldungen für den betreffenden Sektor ergeben würde. Die Differenz wird auf einer Skala von 0 bis 5 ausgedrückt.

$$\Delta = \frac{\sum_{N^{\text{Sek}}} (a^r \times b^r \times c^r \times d^r \times e^r)}{\sum_{N^{\text{Sek}}} (a^{\text{max}} \times b^{\text{max}} \times c^{\text{max}} \times d^{\text{max}} \times e^{\text{max}})} \times 0,05 =$$

A. Risiko im Zusammenhang mit den beteiligten Ländern

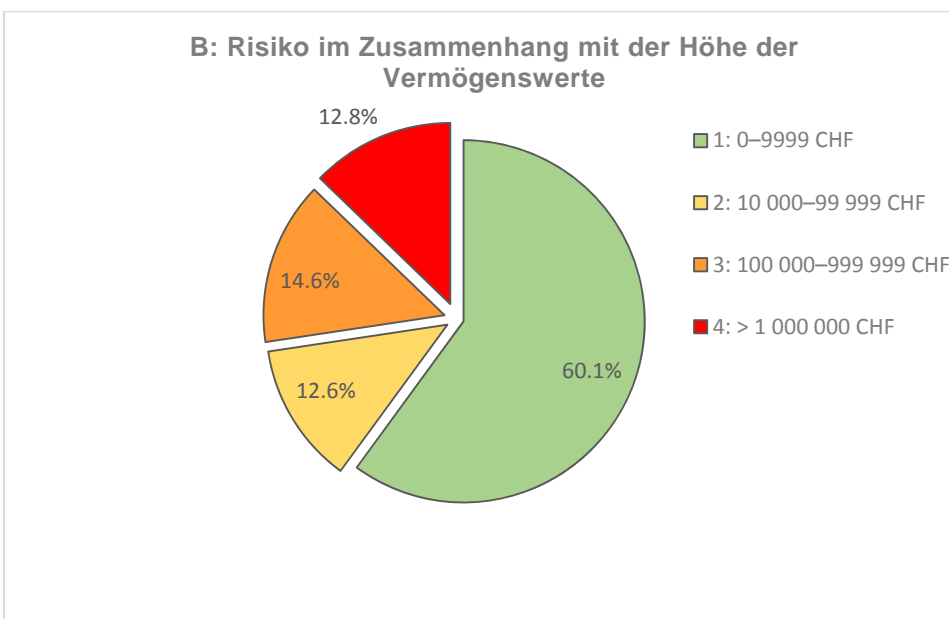
Zur Beurteilung des jeweiligen Länderrisikos wurden vier Risikoniveaus herangezogen, die auf einer ganzen Reihe von Indikatoren beruhen – wie zum Beispiel dem Kriminalitätsniveau, der Einhaltung der GAFI-Regeln, dem Korruptionsniveau und der Anerkennung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips.

	Anzahl N	In % der verwertbaren Meldungen	Kumulierte Prozentwerte
1: Minimales Risiko	7645	73,0 %	73,0 %
2: Mittleres Risiko	1458	13,9 %	86,9 %
3: Hohes Risiko	1143	10,9 %	97,8 %
4: Sehr hohes Risiko	231	2,2 %	100,0 %
Anzahl N der verwertbaren Meldungen	10 477	100,0 %	
Gesamtsumme (Σ)	10 491		



B. Risiko im Zusammenhang mit der jeweiligen betragslichen Höhe

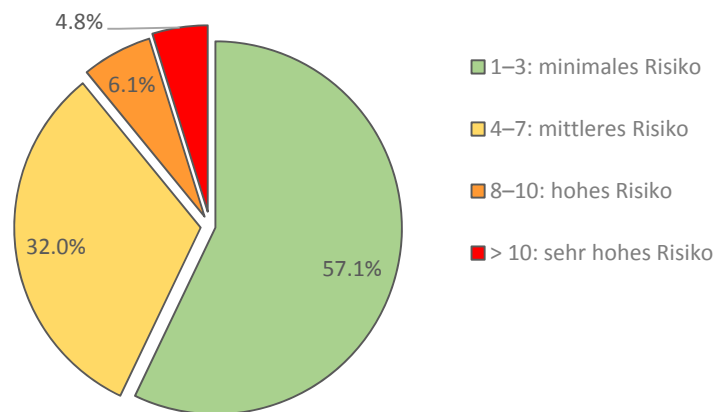
in CHF	Anzahl N	In % der ver- wertbaren Meldungen	Kumulierte Prozentwerte
1: 0–9999 CHF	6300	60,1 %	60,1 %
2: 10 000–99 999 CHF	1319	12,6 %	72,6 %
3: 100 000–999 999 CHF	1532	14,6 %	87,2 %
5: > 1 000 000 CHF	1340	12,8 %	100,0 %
Anzahl N der verwert- baren Meldungen	10 491	100,0 %	



C. Komplexitätsrisiko (I): Zahl der beteiligten Akteure

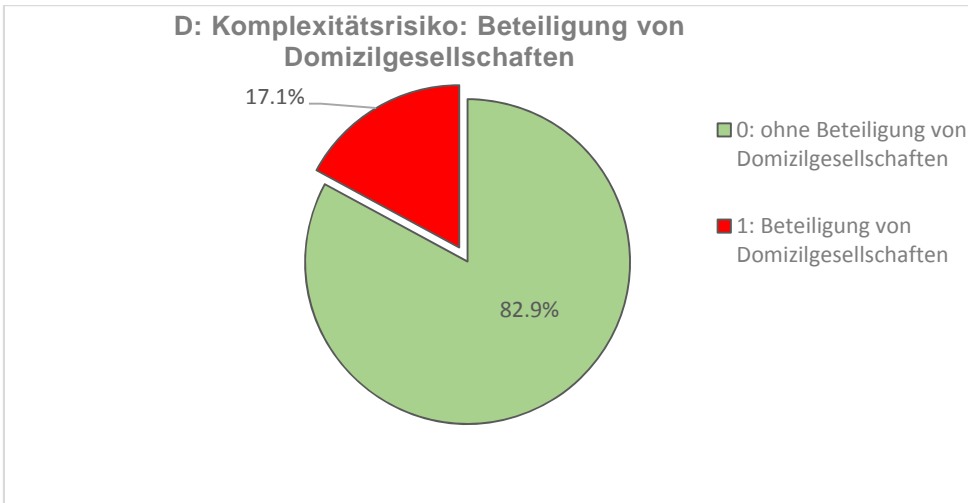
Zahl der Akteure	Anzahl N	In % der ver- wertbaren Meldungen	Kumulierte Prozentwerte
1: 1–3: minimales Ri- siko	5756	57,1 %	57,1 %
2: 4–7: mittleres Risiko	3223	32,0 %	89,1 %
3: 8–10: hohes Risiko	620	6,1 %	95,2 %
4: > 10: sehr hohes Ri- siko	479	4,8 %	100,0 %
Anzahl N der verwert- baren Meldungen	10 078	100,0 %	
Gesamtsumme (Σ)	10 491		

C: Komplexitätsrisiko: Zahl der beteiligten Akteure



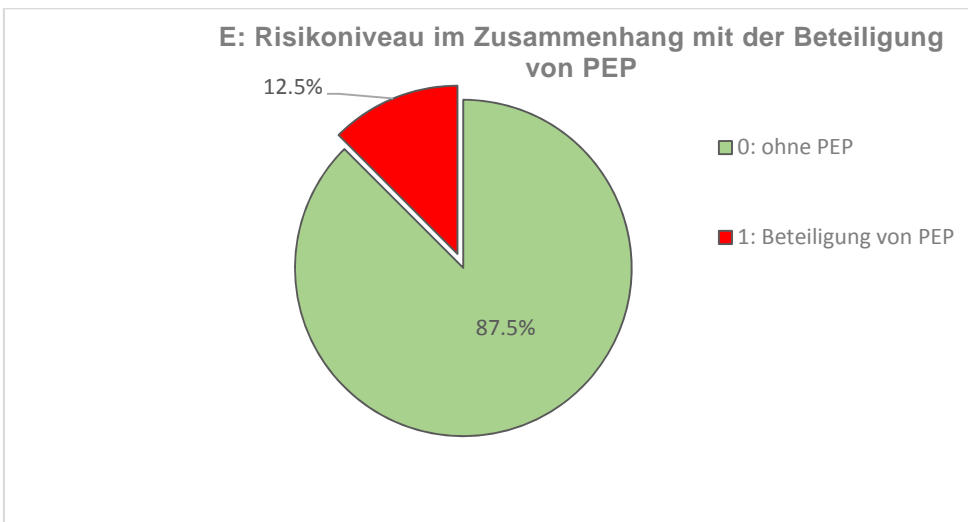
D. Komplexitätsrisiko (II): Beteiligung von Domizilgesellschaften

	Anzahl N	In % der ver- wertbaren Meldungen	Kumulierte Prozentwerte
0: ohne Beteiligung von Domizilgesellschaften	8697	82,9 %	82,9 %
1: Beteiligung von einer o- der mehreren Domizilge- sellschaften	1794	17,1 %	100,0 %
Anzahl N der verwertbaren Meldungen	10 491	100,0 %	



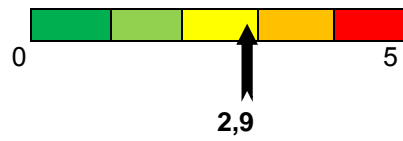
E: Erhöhtes Risiko aufgrund der Beteiligung einer oder mehrerer politisch exponierter Personen (PEP)

	Anzahl N	In % der verwertbaren Meldungen	Kumulierte Prozentwerte
0: ohne PEP	3565	87,5 %	87,5 %
1: mit PEP	509	12,5 %	100,0 %
Anzahl N der verwertbaren Meldungen	4074	100,0 %	
Gesamtsumme (Σ)	6738		

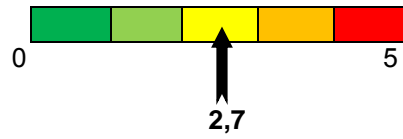


2. Berechnung der Risiken mittels der sektorspezifischen quantitativen Matrix

Banken



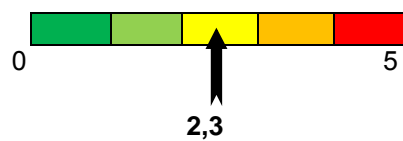
Banken der Kategorie 1



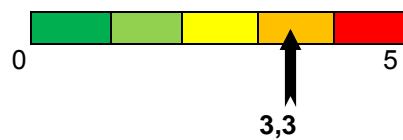
Banken der Kategorie 2



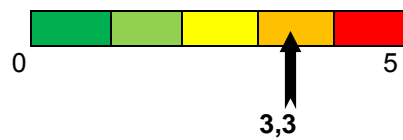
Banken der Kategorie 3



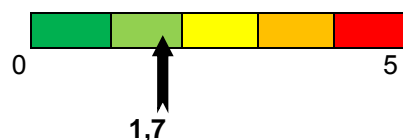
Effekthändler



Vermögensverwalter



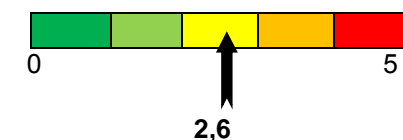
Versicherungen



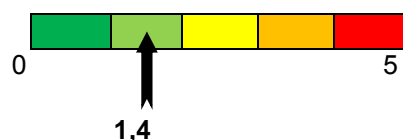
Rechtsanwälte und Notare



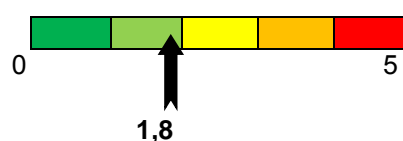
Treuhänder



Spielbanken



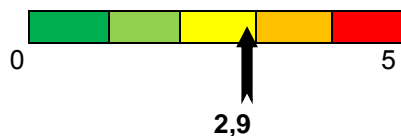
Money-Transmitter



Kreditgeschäft



Zahlungsverkehrsdienstleister



(Die Zahl der Verdachtsmeldungen aus dem Sektor der Edelmetallhändler ist zu tief und damit statistisch nicht signifikant.)

9.2 Quellen

Offizielle statistische Quellen

- Bundesamt für Statistik (BFS), Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), 2009–2013
- Bundesamt für Statistik (BFS), Strafurteilsstatistik (SUS), 2009–2014
- Schweizerische Nationalbank (SNB), Statistische Monatshefte, 2011–2014

Datenbanken und Statistiken, bereitgestellt von der KGGT

- Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), Datenbank der Verdachtsmeldungen und andere Informationen (GEWA), 2004–2014

Nationale Berichte und Dokumentationen

- Botschaft vom 17. Juni 1996 zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor, BBI 1996 III 1101
- Botschaft vom 13. Dezember 2013 zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI), revidiert im Jahr 2012, BBI 2014 605
- Jahresberichte des Bundesamts für Polizei (fedpol), 2004–2014
- Jahresberichte der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), 2004–2014
- Jahresbericht der Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK), 2013
- Bericht «Geldwäscherei im Immobilienmarkt», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2013
- Bericht «Geldwäschereurteile in der Schweiz», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2008
- Bericht «Geldwäscherei in der Schweiz», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2014
- Bericht «Gewerbsmässiger Menschenschmuggel und die Schweiz», Bundesamt für Polizei (fedpol), 2014
- Lageberichte des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), 2010–2014
- Bericht «Zollfreilager und offene Zolllager. Evaluation der Bewilligungen und der Kontrolltätigkeiten.», Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), 2014
- Bericht der interdepartementalen Plattform Rohstoffe an den Bundesrat, «Grundlagenbericht Rohstoffe», Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), 2013
- Strategie der Schweiz zur Sperrung, Einziehung und Rückführung von Potentatengeldern, Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten (EDA), 2014
- Bericht des Bundesrates zu virtuellen Währungen in Beantwortung der Postulate Schwaab (13.3687) und Weibel (13.4070), 2014
- Antwort des Bundesrates auf die Motion Wyss 11.4161 «Keine Geldwäsche im Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung», 2012
- Antwort auf das Postulat 13.3365 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats «Mehr Transparenz im Schweizer Rohstoffsektor», 2013
- Antwort des Bundesrates auf das Postulat Abate (14.4049) «Nicht nur Banken bieten Schliessfächer an», 2015
- National Risk Assessment, Anti-Money Laundering/Counteracting Financing of Terrorism, New Zealand Police, 2010
- Singapore National Money Laundering and Terrorist Financing Assessment Report, 2013
- National Risk Assessment of Money Laundering in the Republic of Serbia, 2013

- Interne/Vertrauliche Berichte
- Antworten auf die von der MROS an Behörden und den Privatsektor vergebenen Mandate

Konsultierte FINMA-Unterlagen

- FINMA-Mitteilung 18 (2010), Behandlung von Lebensversicherungen mit separater Konto-/ Depotführung
- Positionspapier der FINMA zu den Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Finanzdienstleistungsgeschäft (2010)
- FINMA-Rundschreiben 2008/4 «Effektenjournal»
- FINMA-Rundschreiben 2011/1 «Finanzintermediation nach GwG»
- FINMA-Rundschreiben 2011/2 «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken»
- FINMA-Rundschreiben 2013/3 «Prüfwesen»
- FINMA-Rundschreiben 2013/8 «Marktverhaltensregeln»
- Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken im Umgang mit Vermögenswerten von «politisch exponierten Personen» – Untersuchung der FINMA, 2011

Konsultierte Berichte der GAFI und anderer internationaler Organe im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

- 3. Länderprüfung über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in der Schweiz, 2005
- Länderprüfung, Folgebericht, Schweiz, 2009.
- Money Laundering and Terrorist Financing in the Securities Sector, 2009
- Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments, 2010
- Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment, 2010
- Money Laundering Using New Payment Methods, 2010
- Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation, 2010
- Laundering the Proceeds of Corruption, 2011
- Report on Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones, 2011
- Money Laundering Risks arising from Trafficking in Human beings and Smuggling of Migrants, 2011
- Money Laundering and Terrorism financing Vulnerabilities of Legal professionals, 2013
- National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, 2013
- Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22), 2013
- The Role of Hawala and other Similar Service Providers in Money Laundering and Terrorist Financing, 2013
- Risk of Terrorist Abuse in Non-profit Organizations, 2014
- Internationaler Währungsfonds (IWF), «Macroeconomic Implications of Money Laundering», Peter J. Quirk, International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, 1996
- Internationaler Währungsfonds (IWF), «Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering – Background paper», 2001
- Vereinte Nationen, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), World Drug Reports, 2001–2011
- Vereinte Nationen, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), «Estimating Illicit Financial Flows Resulting From Drug Trafficking and other Transnational Organized Crime, Research Report», 2011
- Vereinte Nationen, Arbeitsstab Terrorismusbekämpfung (CTITF), «Tackling the Financing of Terrorism», Working Group Report, New York, 2009
- House of Lords, Money Laundering and the Financing of Terrorism, Londres, 2009
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Typology report - Trade based money laundering, 2012
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Derivative Statistics, 2014
- OECD, OECD Foreign Bribery Report, An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials, Paris, 2014
- European Union Terrorism Situation and Trend Report, Europol 2014

Konsultierte Berichte von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen

- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), «Der Finanzplatz Schweiz und seine Bedeutung», 2012

- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), «Vermögensverwaltung – global und in der Schweiz», 2013
- SwissBanking, «Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz», 2013
- The Boston Consulting Group, «Global Wealth», 2013
- Associazione bancaria ticinese, «La piazza finanziaria ticinese», 2014
- World Gold Council, Quarterly Statistics, 2012–2013
- World Gold Council, PricewaterhouseCoopers, The Direct Economic Impact of Gold, 2013
- Geneva Trading and Shipping Organization (GTSA), Annual Activity Report 2013–2014
- Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001–2010», 2012
- Global Financial Integrity, «Illicit Financial Flows from Developing Countries 2003–2012», 2014
- Qatar Financial Centre, «The Global Financial Centres Index 15–16», London, 2014
- Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2015

Wissenschaftliche Quellen

- Anthony Amicelle, «Les professionnels de la surveillance financière. Le malentendu comme condition de possibilité», *Criminologie*, Bd. 46, Nr. 2, 2013, S. 195–219.
- Isabelle Augsburger-Bucheli (dir.), *Blanchiment d'argent: actualité et perspectives suisses et internationales*, Paris, 2014
- A. Bergmann et al., *Regulierungskostenanalyse zum Finanzinstitutsgesetz*, ZHAW School of Management and Law, Zürich, 2014
- Paolo Bernasconi, *Finanzunterwelt. Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen*, Zürich, 1988
- Claudio Besozzi, «Organisierte Kriminalität – Synthese der Forschungsprojekte», in: Mark Pieth (dir.), *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität – Die Ergebnisse eines nationalen Forschungsprogramms*, Bern, Stuttgart, Wien, 2002, S. 71–150
- Marie Boillat, *Trafic illicite de biens culturels et coopération judiciaire internationale en matière pénale*, Schulthess éditions romandes, Genf, 2012
- Fausto Martin, De Sanctis, *Money Laundering Through Art. A Criminal Justice Perspective*, Cham 2013
- Stefan D. Heigner, Friedrich Schneider, Florian Wakolbinger, «Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism: A Survey», *Economics of Security Paper 65*, Berlin, 2012
- Bernd Helmig, Hans Lichtsteiner, Markus Gmür (dir.), *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projekt (CNP)*, Bern, Stuttgart, Wien, 2010
- Martin Killias et al., *Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse, Analyse dans le cadre du sondage national de victimisation*, Universität Zürich, Kriminologisches Institut, Zürich, 2011
- Mark Pieth und Dieter Freiburghaus, *Die Bedeutung des organisierten Verbrechens in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz*, Bern, 1993
- Mark Pieth (dir.), *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering. A Critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA*, Cheltenham, 2004
- Friedrich Schneider, «Shadow Economies around the world: What do we really know?», in: *European Journal of Political Economy*, Bd. 21, Nr. 3, 2001, S. 598–42
- Friedrich Schneider, «Turnover of organized crime and money laundering: some preliminary empirical findings», in: *Public Choice*, Bd. 144, Nr. 3, 2010, S. 473–86
- Friedrich Schneider, «The Financial Flows of the Transnational Crime: Some Preliminary Empirical Results», *Economics of Security Paper 53*, Berlin, 2011
- Jeffrey Simser, «Money Laundering: Emerging Threats and Trends», in: *Journal of Money Laundering Control* Bd. 16 Nr. 1, 2013, S. 41–54
- Tamara Taube, *Entstehung, Bedeutung und Umfang der Sorgfaltspflichten der Schweizer Banken bei der Geldwäschereiprävention im Bankenalltag*, Zürich, St. Gallen, 2013
- Brigitte Unger, *The Scale and Impacts of Moneylaundering*, Cheltenham, 2007
- Brigitte Unger und Daan van der Linde, *Research Handbook on Moneylaundering*, Cheltenham, 2013
- John Walker, «How Big is Global Money Laundering?», in: *Journal of Money Laundering Control*, Bd. 3, Nr. 1, 1999, S. 25–37

Europäische Rechtsprechung

- Michaud gegen Frankreich, Urteil vom 6. Dezember 2012 des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)

Liste der verwendeten Abkürzungen

AIA	Automatischer Informationsaustausch
ASA	Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken (EDA)
BA	Bundesanwaltschaft
BAK	Bundesamt für Kultur (EDI)
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen
BEG	Bundesgesetz über Bucheffekten
BEHG	Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe
BFS	Bundesamt für Statistik (EDI)
BIP	Bruttoinlandprodukt
BJ	Bundesamt für Justiz (EJPD)
BKP	Bundeskriminalpolizei (EJPD)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BÜPF	Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
DV	Direktion für Völkerrecht (EDA)
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EHRA	Eidgenössisches Amt für das Handelsregister (EJPD)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMK	Eidgenössische Edelmetallkontrolle
EMKG	Bundesgesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren
EMKV	Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren
ESA	Eidgenössische Stiftungsaufsicht
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIU	<i>Financial Intelligence Unit</i> , Zentralstelle für Verdachtsmeldungen
GAFI/FATF	Groupe d'action financière/ <i>Financial Action Task Force</i>
GRECO	Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption
GS-EFD	Generalsekretariat EFD
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor
GwV ESBK	Verordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission über die Sorgfaltspflichten der Spielbanken zur Bekämpfung der Geldwäscherei
GwV-FINMA	Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung
IRSG	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAG	Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen
KGGT	Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
KGTG	Bundesgesetz über den internationalen Kulturgütertransfer
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KOBIK	Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (EJPD)
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei

MROS	Meldestelle für Geldwäscherei (EJPD)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes (VBS)
NPO	Non-Profit-Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
OZD	Oberzolldirektion
PEP	politisch exponierte Person
RuVG	Bundesgesetz über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen
SBG	Bundesgesetz über Glücksspiele und Spielbanken
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft (WBF)
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (EFD)
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRO	Selbstregulierungsorganisation
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VAG	Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen
VBF	Verordnung über die berufsmässige Ausübung der Finanzintermediation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VS8	Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (aus dem Jahr 2008)
VSBG	Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken
VStrR	Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZG	Zollgesetz
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZNDG	Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes
ZV	Zollverordnung