

Geldwäscherei und internationale Standards

Der Bundesrat strebt eine intensivere Bekämpfung der Geldwäscherei an, dies über die Umsetzung neuer Empfehlungen der Groupe d'action financière (Gafi).

Die Vorlage überzeugt noch nicht, es braucht Güterabwägungen. Von Monika Roth

Im Dezember 2013 hat der Bundesrat die Botenschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der G (Groupe d'action financière) unterbreitet. Die Vorlage zeigt einmal mehr auf, in welchem Spannungsverhältnis sich der nationale Gesetzgeber befindet, wenn es um die Einführung internationaler Standards ins Landesrecht geht. Zwei Aspekte der bundesrätlichen Vorlage sind unbefriedigend: Die Art der Entstehung von Soft Law sprengt den nationalstaatlichen Rahmen. Das ist das eine. Soft Law gilt gewissermassen auch «avant la lettre» – das ist das andere. Denn Gremien mit unterschiedlicher Legitimation geben ihre Empfehlungen und Erwartungen bekannt. Hier können sich Staaten und Branchen einbringen, und das eröffnet Chancen, sich an Prozessen der Globalisierung von Spielregeln zu beteiligen und Regeln mitzugestalten.

Vertrauen und Reputation

Für die einzelnen Staaten geht es darum, als glaubwürdige Partner zu gelten – namentlich bei der Umsetzung. Sonst drohen Sanktionen: Das bekam die Schweiz erstmals zu spüren, als das Financial Stability Forum (FSF) die Eidgenossenschaft im Mai 2000 auf eine Liste von Offshore-Zentren plazierte. Peter Nobel schrieb damals vom «grössten Schrecken», den dieser Schritt in der Schweiz ausgelöst habe. Es geht um Vertrauen und Reputation. – Banken dürfen keine Gelder entgegennehmen, von denen sie wissen oder annehmen müssen, dass sie aus Korruption oder dem Missbrauch öffentlicher Vermögenswerte stammen. Das ist der Grund dafür, dass jeweils besonders geprüft werden muss, ob der Kunde ein sogenannter «PEP» ist: eine Person mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen Staat sowie die ihr erkennbar nahestehenden Personen und Unternehmen. Bisher beschränkte sich dieser Ansatz auf ausländische Staaten.

Begonnen hatte diese Entwicklung 1986 mit den Marcos-Vermögen, die bei sechs Schweizer Banken deponiert waren und vom Bundesrat blockiert wurden. Es folgte der Fall Duvalier (Haiti). Weitere Namen waren unter anderem Abacha, Bhutto, Montesinos, Mobutu. An sich sind die Erwartungen an die Banken klar. Aber im Jahresbericht 2012 konstatierte die Finanzmarktaufsicht im Zusammenhang mit dem «arabischen Frühling», dass bei mehreren PEP-Geschäftsbeziehungen die Abklärungen der Banken zum Hintergrund der Geschäftsbeziehungen oder der einzelnen Transaktionen ungenügend waren.

Nun ist in der bundesrätlichen Vorlage vorgesehen, dass auch inländische PEP als solche zu führen sind; aber eine erhöhte Sorgfaltspflicht soll hier nicht gelten. Ebenso sollen PEP bei internationalen Organisationen erfasst werden. Damit sind Per-

sonen gemeint, welche in einer oder für eine zwischenstaatliche Organisation eine führende Funktion innehaben. Es ist die Rede davon, dass diese Organisationen Völkerrechtssubjekte darstellen. Das IOK, die Fifa, die Uefa oder etwa der Skiverband FIS sind explizit nicht erfasst.

Internationale Standards dienen als Leitlinie, doch man sollte sich von Fall zu Fall überlegen, ob der jeweilige Mindeststandard wirklich genügt oder ob nicht strengere Regeln allenfalls den Interessen des Finanzplatzes angemessen und der Sache dienlich wären. Diese Frage stellt sich bei den Sportverbänden und den inländischen PEP – wenn auch aus verschiedenen Gründen:

Erstens ist die Schweiz Sitz von namhaften Vereinigungen der Sportwelt. Diese geniessen einen Sonderstatus aufgrund verschiedener Umstände. Der hier speziell interessierende Aspekt ist, dass Vertreter aus unterschiedlichen Ländern z. B. als «Delegierte» mitwirken, die jeweils ein spezifisches Interesse an Austragungsorten (etwa Bewilligungen) haben. Eine Nähe zu den jeweiligen Regierungen im Heimatland ist meist gegeben, und die Sportorganisationen sind in diesem System der Selbstbereicherung eingebunden. Aus Reputationsgründen wäre zu raten, die obersten Exponenten dieser Sportorganisationen als PEP zu betrachten und von den Finanzintermediären die Erfüllung der entsprechenden umfassenden Sorgfaltspflichten zu verlangen. Dass Korruption und der Missbrauch öffentlicher Kassen in diesem Kontext ein massives Problem darstellen, ist nämlich hinlänglich bekannt.

Der Hinweis des Bundesrates darauf, dass ja ohnehin der risikobasierte Ansatz gelte, scheint wenig hilfreich: Dort, wo es wie in casu klar ist, dass grundsätzlich ein höheres Risiko besteht, sollte es auch benannt werden – weniger weit gehende internationale Standards hin oder her. Es steht den Banken frei und ist ratsam, innerhalb der PEP-Gruppe eine Risikogewichtung vorzunehmen. Frau Merkel beispielsweise dürfte diesbezüglich ein geringeres Risiko darstellen als andere Exponenten des politischen Topkaders.

Gleiche Sorgfaltspflichten

Zweitens stellen Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEP in jedem Fall ein erhöhtes Reputationsrisiko dar, genauso wie das Geschäft mit sogenannten «Regenbogenkunden» (berühmte Sportler, TV-Grössen usw.). Bei inländischen PEP (wie PEP bei internationalen Organisationen) sollten indessen namentlich wegen der auch in der Schweiz bestehenden Korruptionsgefahr dieselben erhöhten Sorgfaltspflichten gelten wie bei ausländischen PEP. Sonst ergibt das keinen Sinn. Dass die Gafi dies nicht fordert, ist kein Argument dagegen. Da von den Finanzintermediären ohnehin verlangt

wird, dass sie feststellen, ob jemand ein inländischer PEP ist, und nach dem «Know your customer»-Prinzip die Frage der Herkunft von Vermögenswerten immer geklärt werden muss, verbleiben als zusätzliche Verpflichtungen die Verantwortung der Geschäftsleitung für die Aufnahme oder den Abbruch der Vertragsbeziehung sowie eine erhöhte Überwachung der Beziehung.

.....
Monika Roth ist Advokatin, Studienleiterin des DAS Compliance Management am IFZ (Hochschule Luzern – Wirtschaft), Partnerin der Kanzlei Roth Schwarz Roth (Binningen) und der Fintegrity GmbH (Bern).