



Rohstoff

Datum: 07.12.2016

Veröffentlichung des vierten GAFI-Länderberichts zur Schweiz

Was ist die GAFI?

Die Groupe d'action financière (GAFI) ist ein im Jahr 1989 von den G7-Staaten gegründetes zwischenstaatliches Gremium. Sie hat aktuell 37 Mitglieder, darunter zwei regionale Organisationen (Europäische Kommission und Golfkooperationsrat), neun regionale assoziierte Organisationen mit ähnlichen Strukturen und Funktionen wie die GAFI und rund zwanzig Organisationen und Staaten mit Beobachterstatus (insbesondere die Weltbank und der Internationale Währungsfonds). Die Schweiz ist Gründungsmitglied der GAFI.

Die GAFI hat 40 Empfehlungen erarbeitet, die den internationalen Standard zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen (AML/CFT) bilden. Die 1990 verabschiedeten GAFI-Empfehlungen wurden 1996, 2001, 2003 und 2012 revidiert, um ihre Relevanz zu gewährleisten. Die GAFI überwacht die Fortschritte ihrer Mitglieder bei der Umsetzung der Empfehlungen mittels gegenseitiger Evaluationen (Peer-Reviews).

Die 40 Empfehlungen der GAFI sollen von allen Ländern der Welt umgesetzt werden. Jurisdiktionen, die nicht Mitglied der GAFI sind, müssen sich einer der neun regionalen, an der GAFI assoziierten Organisationen anschliessen, da die GAFI sie andernfalls als nicht kooperativ betrachtet und Gegenmassnahmen zum Schutz der Integrität des internationalen Finanzsystems gegen sie ergreift. Die Mitglieder der regionalen Organisationen werden ebenfalls einer Peer-Review auf der Grundlage der GAFI-Empfehlungen und der von ihr entwickelten Evaluationsmethoden und -verfahren unterzogen. So wird die Universalität, Qualität und Kohärenz der gegenseitigen Evaluationen gewährleistet.

Seit 2014 wurden bereits rund zwanzig Staaten von der GAFI oder einer regionalen Organisation auf Basis der 2012 revidierten Empfehlungen geprüft. Die Evaluationen werden in den nächsten Jahren fortgesetzt.

Welche Methoden und Verfahren wendet die GAFI an?

Die GAFI untersucht die technische Konformität und die Wirksamkeit des Dispositivs der einzelnen Länder. Im Bereich der technischen Konformität wird überprüft, ob die nach den 40 Empfehlungen der GAFI erforderlichen Gesetze, Vorschriften oder anderen Massnahmen in Kraft sind und angewendet werden, und ob der institutionelle Rahmen für die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vorhanden ist. Im Bereich der Wirksamkeit wird überprüft, ob die AML/CFT-Systeme funktionieren und in welchem Mass die Länder eine Anzahl festgelegter Ergebnisse (sogenannte «Immediate Outcomes», unmittelbare Ergebnisse) in 11 Themenbereichen erreichen. Dieses Vorgehen gewährleistet ein objektives, faires, kohärentes und transparentes Verfahren. Damit ist sichergestellt, dass alle untersuchten Länder gleich behandelt werden.

Die GAFI vergibt bei den Evaluationen keine Gesamtbewertung, sondern Einzelnoten für die 40 Empfehlungen und die 11 Themenbereiche zur Wirksamkeit.

Für die technische Konformität sieht die GAFI folgende Bewertungen vor:

Bewertungen der technischen Konformität mit den 40 Empfehlungen		
Compliant (konform)	C	Das Dispositiv weist keine Lücken auf.
Largely compliant (weitgehend konform)	LC	Das Dispositiv weist nur kleinere Lücken auf.
Partially compliant (teilweise konform)	PC	Das Dispositiv weist geringfügige Lücken auf.
Non-compliant (nicht konform)	NC	Das Dispositiv weist grössere Lücken auf.
Not applicable (nicht anwendbar)	NA	Aufgrund struktureller, rechtlicher oder institutioneller Eigenschaften des Landes ist eine Vorgabe nicht anwendbar.

Für die Wirksamkeit sieht die GAFI folgende Bewertungen vor:

Bewertungen der Wirksamkeit in den 11 Themenbereichen		
High level of effectiveness (hohes Wirksamkeitsniveau)	HE	Das unmittelbare Ergebnis wird in sehr hohem Masse erreicht. Minimale Verbesserungen sind notwendig.
Substantial level of effectiveness (bedeutendes Wirksamkeitsniveau)	SE	Das unmittelbare Ergebnis wird in hohem Masse erreicht. Geringfügige Verbesserungen sind notwendig.
Moderate level of effectiveness (mittleres Wirksamkeitsniveau)	ME	Das unmittelbare Ergebnis wird in gewissem Masse erreicht. Umfangreiche Verbesserungen sind notwendig.
Low level of effectiveness (niedriges Wirksamkeitsniveau)	LE	Das unmittelbare Ergebnis wird nicht oder in unerheblichem Masse erreicht. Grundlegende Verbesserungen sind notwendig.

Im Rahmen der Evaluationen der GAFI ist es üblich, die Länder einem Follow-up-Prozess zu unterziehen. Dieser soll vor allem gewährleisten, dass die Länder bei der wirksamen Umsetzung der GAFI-Standards weitere Fortschritte machen. Die GAFI geht davon aus, dass die Länder den Grossteil – sogar alle – der im Bereich der technischen Konformität festgestellten Mängel am Ende des dritten Jahres des Follow-up-Prozesses behoben haben. Nach fünf Jahren werden die Länder zudem einer Folgeevaluation zu den grössten operativen Mängeln unterzogen.

Die Schweiz muss im Februar 2018 ihren ersten Folgebericht vorlegen.

Wie lief die Peer-Review der Schweiz ab?

Der Evaluationsprozess, der über zwei Jahre gedauert hat, forderte grossen Einsatz von den zuständigen Schweizer Behörden, insbesondere der FINMA, der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS), den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen, der Eidgenössischen Zollverwaltung, des SECO, den Steuerbehörden, des Nachrichtendienstes des Bundes, des Bundesamtes für Justiz, der Eidgenössischen Spielbankenkommission und der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht sowie des Privatsektors. Für die Koordination war das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen zuständig.

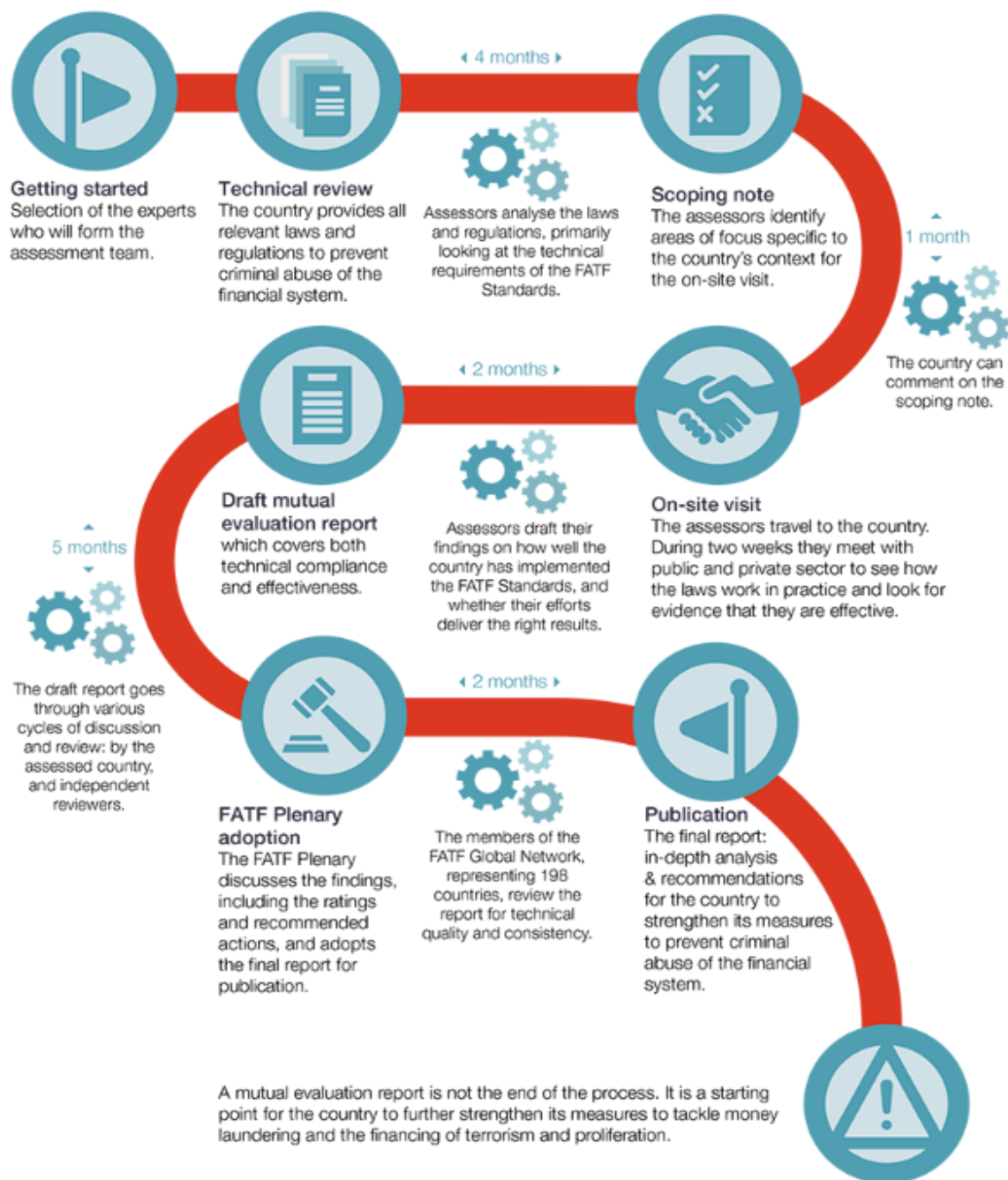
Zu Beginn des Prozesses hat die Schweiz mehrere tausend Antwortseiten auf Fragebögen zur technischen Konformität und zur Wirksamkeit eingereicht.

Beim Besuch der Evaluatorinnen und Evaluatoren vom 25. Februar bis zum 11. März 2016 in der Schweiz fanden zahlreiche Sitzungen mit den zuständigen Behörden von Bund und Kantonen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern des Privatsektors (Finanzintermediäre aus dem Banken- und Parabankensektor, Prüfgesellschaften, Selbstregulierungsorganisationen, Dachorganisationen usw.) statt.

Der im Anschluss an diesen Besuch erstellte Bericht war Gegenstand langer Verhandlungen zwischen der Schweiz und den Evaluatorinnen und Evaluatoren. Er wurde anschliessend an der GAFI-Plenarversammlung besprochen und verabschiedet.

Übersicht über die Phasen der Evaluation:

The Mutual Evaluation Process



Quelle: GAFI

Wie hat sich die Schweiz auf die Evaluation vorbereitet?

Die Schweiz hat ab 2012 Massnahmen getroffen, um ihr Dispositiv an die revidierten Empfehlungen der GAFI anzupassen. So hat sie 2014 das Bundesgesetz über die Umsetzung der 2012 revidierten GAFI-Empfehlungen verabschiedet und die nötigen Ausführungsbestimmungen revidiert. 2013 hat der Bundesrat zudem die interdepartementale Koordinationsgruppe Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (KGGT)¹ ins Leben gerufen, die im Juni 2015 den ersten Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz veröffentlicht hat.

Was sind die Schlussfolgerungen des Länderberichts zur Schweiz?

Die Schweiz hat insgesamt gut abgeschnitten und im Vergleich mit den bereits untersuchten Staaten ein überdurchschnittliches Ergebnis erzielt.

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit als zentrales Element der GAFI-Länderprüfung hat die Schweiz in sieben von 11 untersuchten Themenbereichen gut abgeschnitten.

Bei der technischen Konformität hat die Schweiz gute Noten für 31 der 40 Empfehlungen erhalten. Die GAFI hat keine wesentlichen Lücken im Dispositiv festgestellt.

Wirksamkeit der Massnahmen:

Die GAFI anerkennt in ihrem Bericht insbesondere folgende Stärken:

- das gute Verständnis der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz (so etwa die Qualität des im Juni 2015 veröffentlichten ersten Berichts über die nationale Beurteilung der Risiken);
- die Qualität der Analyse von Finanzinformationen durch die MROS und deren zweckmässige Verwendung in Strafuntersuchungen;
- die wirksame Arbeit der Strafbehörden, insbesondere der Bundesanwaltschaft (BA), bei der Verfolgung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung;
- die hohe Anzahl Einziehungen von Erträgen und Tatwerkzeugen aus Straftaten in der Schweiz;
- die angemessene Umsetzung gezielter finanzieller Sanktionen im Bereich der Terrorismusfinanzierung und der Finanzierung von Massenvernichtungswaffen;
- die Qualität der Rechtshilfe, insbesondere im Bereich der Beschlagnahme und Rückgabe von Vermögenswerten an Länder, denen durch Korruptionshandlungen Schäden entstanden sind;
- die Angemessenheit der von der FINMA entwickelten risikoorientierten Aufsicht.

Sie beanstandet hingegen insbesondere folgende Punkte:

- die Umsetzung von Präventivmassnahmen seitens der Finanzintermediäre, namentlich die zu geringe Anzahl Verdachtsmeldungen im Verhältnis zur Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes sowie das Nebeneinander von Meldepflicht und Melderecht für Finanzintermediäre, das zu Verwirrung führt;
- gewisse Aspekte der Aufsicht über die Finanzintermediäre, wie die mangelnde Angemessenheit der verhängten Sanktionen bei Verletzungen des Aufsichtsrechts oder die nicht ausreichend differenzierte Anwendung des risikoorientierten Ansatzes durch gewisse Selbstregulierungsorganisationen;

¹ [Siehe Medienmitteilung vom 12. Dezember 2013](#) «Bundesrat verabschiedet die Botschaft über die Umsetzung der revidierten GAFI-Empfehlungen»

Rohstoff

- das Fehlen strafrechtlicher Sanktionen bei Verletzung der Meldepflichten für Inhaberaktionäre und wirtschaftlich Berechtigte;
- die begrenzte internationale Zusammenarbeit der MROS, da es ihr nicht möglich ist, Informationen bei Finanzintermediären zu beschaffen, wenn in der Schweiz keine Verdachtsmeldung im Zusammenhang mit dem ausländischen Gesuch vorliegt;
- das Fehlen statistischer Daten zur Strafverfolgung und Rechtshilfe, insbesondere auf Kantonsebene.

Technische Konformität:

Die Schweizer Rechtsvorschriften werden in folgenden Punkten als konform oder weitgehend konform bewertet:

- Kriminalisierung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung;
- gezielte finanzielle Sanktionen;
- Transparenz juristischer Personen und von Rechtskonstrukten;
- Meldestelle für Verdachtsmeldungen;
- Zuständigkeiten und Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden;
- Rechtshilfebestimmungen.

Hingegen kommt die GAFI bei neun Empfehlungen zum Schluss, dass das gesetzliche Dispositiv der Schweiz noch erhebliche Mängel im Bereich der Konformität aufweist. Sie beanstandet insbesondere:

- im Bereich der Präventivmassnahmen vor allem den Schwellenwert von 25 000 Franken für gelegentliche Transaktionen, der über dem in den Empfehlungen vorgesehenen Schwellenwert von 15 000 Euro/Dollar liegt, sowie die unklaren Rechtsvorschriften bei der Überprüfung von Identität und Status der wirtschaftlich Berechtigten;
- bei Unternehmen und Berufen ausserhalb des Finanzbereichs die fehlende Unterstellung unter das Geldwäschereigesetz – und folglich die fehlende Aufsicht in diesem Bereich – von Anwälten, Notaren und Treuhändern hinsichtlich gewisser nichtfinanzieller Aktivitäten wie die Beratung im Bereich der Errichtung von Unternehmen in der Form einer juristischen Person oder von Rechtskonstrukten.

Wie geht es nach der Evaluation weiter?

Die GAFI empfiehlt der Schweiz rund fünfzig Massnahmen unterschiedlicher Tragweite, von denen acht prioritär sind, um die bei der Wirksamkeit oder der technischen Konformität festgestellten Mängel zu beheben.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) wird die Massnahmen im Rahmen der KGGT analysieren, sich zum weiteren Vorgehen äussern und dem Bundesrat 2017 einen diesbezüglichen Vorschlag unterbreiten.

Das Schweizer AML/CFT-Dispositiv weist zwar keine wesentlichen Lücken auf, die sofortige Anpassungen erfordern. Dennoch ist es wichtig, dass die Schweiz rasch die erforderlichen Massnahmen ergreift, um die grössten von der GAFI im Bereich der technischen Konformität festgestellten Schwachstellen zu beheben. Längerfristig muss die Schweiz die Wirksamkeit ihres Dispositivs im Hinblick auf die in fünf Jahren stattfindende Folgeevaluation verbessern.