



26.02.2020

Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 17.4204 Seydoux-
Christe vom 14.12.2017

Inhalt

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag und Postulatstext	3
1.2	Definitionen und Umfang der Analyse.....	3
1.3	Politischer Kontext unrechtmässige Finanzflüsse im Rohstoffhandel.....	3
1.4	Methodik	4
2	Kontextualisierung	4
2.1	Rohstoffhandel und Finanzierung in der Schweiz	4
2.2	Rohstoffhandelsfinanzierung (Commodity Trade Finance, CTF)	5
3	Risikoanalyse der Rohstoffhandelsfinanzierung.....	6
3.1	Gefährdungsfaktoren	6
3.2	Geldwäschereitypologien	7
4	Schweizer Geldwäschereidispositiv und Rohstoffsektor: Pflichten der Marktteilnehmer, Praxis und Kontrollen	8
4.1	Praxis nicht GwG-unterstellter Händler.....	8
4.2	Pflichten GwG-unterstellter Händler und Aufsicht.....	9
4.3	Pflichten, Praxis und Aufsicht der Banken	10
4.3.1	Anwendbare Regeln für Banken.....	10
4.3.2	Aufsicht über die Banken	11
4.4	Strafgesetzbuch	12
4.5	Andere vorbeugende Massnahmen und Instrumente.....	12
5	Herausforderungen bei der Identifikation von Verdachtsfällen.....	14
5.1	Komplexe Finanzstrukturen.....	14
5.2	Grosse Handelsvolumen	15
5.3	Transparenz der Finanzierungsinstrumente	16
5.4	Trennung von Kontrolle und Kreditvergabe	16
6	Fazit und Handlungsfelder.....	17
6.1	Synthese und Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrollen und des GwG-Dispositivs.....	17
6.2	Mittel für eine Verbesserung des Dispositivs	18

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Postulatstext

Das Postulat Seydoux-Christe (17.4204) «Reicht die Bankenaufsicht, um die Gefahren der Geldwäscherei im Rohstoffsektor einzudämmen?» beauftragt den Bundesrat, einen Bericht zur «Wirksamkeit der indirekten Aufsicht über die Handelstätigkeiten der Finanzintermediäre unter dem Blickwinkel der Geldwäschereibekämpfung» vorzulegen. Das vom Ständerat am 7. März 2018 mit 24 zu 11 Stimmen angenommene Postulat wird mit diesem Bericht erfüllt.

Im Bericht soll geschätzt werden, wie hoch der Prozentsatz der Handelsgeschäfte ist, die von der Schweiz aus getätigt werden und Gegenstand einer Finanzierung durch eine Bank unter Schweizer Aufsicht sind. Zudem soll der Bericht die Sorgfaltspflichten darstellen, denen die Banken bei derartigen Geschäften unterstehen, und untersuchen, inwiefern diese Pflichten konkret umgesetzt werden. Zu behandeln sind deren Wirksamkeit und die Mittel für eine Verbesserung.

1.2 Definitionen und Umfang der Analyse

Das Postulat Seydoux-Christe hinterfragt die Eindämmung der Geldwäschereirisiken im Rohstoffsektor bei der Kreditgewährung «durch systematische Zusatzüberprüfungen, die die Banken zur Minimierung ihrer Finanz- und Reputationsrisiken durchführen». Es stellt insbesondere die Frage nach der Wirksamkeit der Kontrollen bei der internationalen Rohstoffhandelsfinanzierung und den Grenzen dieser Kontrollen im Rahmen des Geldwäschereirisikos.

Dieser Bericht befasst sich in erster Linie mit den Geldwäschereiaspekten, um die es im Postulat geht, und den Vortaten im Zusammenhang mit den im Postulat angesprochenen Herausforderungen (z. B. Bestechung, Betrug oder ungetreue Geschäftsbesorgung oder Amtsführung). Der Fokus liegt auf der Rohstoffhandelsfinanzierung durch die Banken, soweit relevant unter Berücksichtigung weiterer der Branche betreffender Finanztätigkeiten (z. B. Vermögensverwaltung), wobei anzumerken ist, dass die Bankfinanzierung nicht zwingend durch eine in der Schweiz ansässige Bank erfolgt. Ebenfalls angesprochen werden die Vorfinanzierung der Händler mit oder ohne Beizug einer Bank und andere Sanktionskontrollen (die bei der Handelsfinanzierung wichtig, jedoch nicht Gegenstand des Postulats sind).

Auf internationaler Ebene gelten die FATF/GAFI-Standards nicht für den Handel mit Rohstoffen¹. Edelmetall- und Edelsteinhändler unterliegen ihnen allerdings bei Bargeschäften ab dem festgelegten Schwellenwert (Empfehlung R. 22). Solche Vorgaben sind für den Rohstoffhandel, in dem wenig Bargeschäfte getätigt werden, kaum von Belang. Laut FATF/GAFI sollen die Länder die Anwendung der AML/CFT-Anforderungen auch auf Geschäftsbereiche, Unternehmen oder Berufsgruppen erwägen, die nicht unter die Definition des Finanzinstituts oder die bezeichneten Tätigkeiten und Berufe ausserhalb des Finanzsektors fallen, wenn sie ein Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiko aufweisen (R. 1). Der Bericht trägt auch diesem Kontext Rechnung.

1.3 Politischer Kontext unrechtmässige Finanzflüsse im Rohstoffhandel

Der Schweizer Rohstoffsektor hat im letzten Jahrzehnt an Bedeutung und Sichtbarkeit gewonnen. Dies ist insbesondere auf den Anstieg der Rohstoffpreise zurückzuführen, die zu einem höheren Handelsvolumen geführt haben, sowie auf Berichte in den Medien über Strafverfahren, in die Handelsunternehmen in der Schweiz involviert waren. Der Rohstoffhandel ist ein wichtiger Bestandteil der Schweizer Wirtschaft. Geldwäscherei- und Korruptionsfälle in diesem Bereich gefährden die Reputation der Schweiz und sind mit Risiken in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen, in Bezug auf die Politikkohärenz für die nachhaltige Entwicklung (namentlich der Entwicklungs- und der Wirtschaftspolitik) und in Bezug auf unrechtmässige Geldflüsse verbunden. So beschränken sich Reputationsrisiken nicht allein auf den

¹ Vgl. Glossary of the FATF-Recommendations, Definition *Financial Institutions*: www.fatf-gafi.org/glossary/d-i/

Kontext der Geldwäscherei. Namentlich im Zusammenhang mit Korruption unterstreichen sie die Bedeutung der Good Governance und der Verantwortung multinationaler Unternehmen. Dabei zeichne sich nach Angaben der für diesen Bericht befragten Akteure ein Trend zur kontinuierlichen Verstärkung der Kontrollen und der Praxis von Banken und Händlern gegen Missbrauch in diesem Sektor ab.

Seit 2010 gingen ein halbes Dutzend parlamentarische Vorstösse zu Geldwäscherei im Rohstoffhandel ein. Nach der Motion Wyss (11.4161) weist auch die Motion Birrer-Heimo (17.4244) insofern einen Bezug zum Postulat Seydoux-Christe auf, als sie den Bundesrat mit der Unterstellung des Eigenhandels unter die Geldwäschereigesetzgebung verlangt. Der Bundesrat hat in der Stellungnahme vom 21. Februar 2018 die Ablehnung der Motion beantragt. Dieser Bericht trägt der Frage der Unterstellung des Rohstoffhandels auf eigene Rechnung unter das Geldwäschereigesetz (GwG) jedoch Rechnung. Auch die Frage 17.5358 Cédric Wermuth «Geschäfte der Firma Gunvor in Kongo» befasst sich mit der Angemessenheit der heutigen Regulierung zur Eindämmung des Geldwäschereirisikos.

1.4 Methodik

Der Bericht stützt sich auf die Kenntnisse der Bundesbehörden, die für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Korruption zuständig sind². Die Analyse in Bezug auf die Praxis der Banken, die in der Schweiz in der Rohstoffhandelsfinanzierung tätig sind, beruht auf qualitativen und quantitativen Umfragen und Interviews mit dem Privatsektor (Banken und Händler). Die Antworten geben wertvolle Hinweise auf die Geldwäscherei- und Korruptionsrisiken und die Wirksamkeit der Massnahmen zur Eindämmung dieser Risiken bei der Rohstofffinanzierung, erheben aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Als weitere Quellen wurden insbesondere hinzugezogen:

- Bericht der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) 2015 *Nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*³
- Bericht 2018 *National-Risk-Assessment: Korruption als Geldwäschereivortat*⁴
- *Grundlagenbericht Rohstoffe* von 2013 und der Bericht *Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven*⁵ von 2019 sowie
- Bericht des Bundesrates *Unlautere und unrechtmässige Finanzflüsse aus Entwicklungsländern*⁶ von 2016.

2 Kontextualisierung

2.1 Rohstoffhandel und Finanzierung in der Schweiz

Über das Finanzierungsvolumen des Rohstoffhandels in der Schweiz liegen nur punktuelle Angaben vor. Sie stammen aus unterschiedlichen Quellen und weichen erheblich voneinander ab. Beim Volumen ist zu differenzieren zwischen der Finanzierung des internationalen Handels vom Finanzplatz Schweiz aus und dem Finanzierungsbedarf von Unternehmen aus der Schweiz für ihre Rohstoffhandelsgeschäfte. 2013 schätzte die Schweizerische Bankiervereinigung die Rohstoffhandelsfinanzierung durch Banken in der Schweiz auf rund 1500 Milliarden Franken.⁷ Die Bankfinanzierung des Handels in der

² SIF, MROS, BA, BJ, FINMA, SECO, ASA

³ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/42572.pdf

⁴ www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/integritaet-des-finanzplatzes-.html

⁵ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/55060.pdf

⁶ www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45657.pdf

⁷ *Die Schweiz als Rohstoffhandelsplatz*, 2013, Swiss Banking

Schweiz wurde 2016 auf – im Vergleich zu anderen internationalen Handelszentren, wo die Finanzierung tendenziell über die Kapitalmärkte erfolgt erhebliche – 62 Milliarden US-Dollar geschätzt⁸.

Die Finanzierung von Rohstoffhandelsgeschäften wird in der Schweiz durch auf diese Art Tätigkeit spezialisierte Banken gewährleistet. Ausländische Banken sind vom Ausland und von der Schweiz aus durch Tochtergesellschaften und Niederlassungen auf dem Markt tätig. Zahlreiche Handelsunternehmen, einige grössere und viele kleinere, sind in der Schweiz präsent, um an eine Bankfinanzierung zu gelangen. Dazu ist anzumerken, dass kleine und mittlere Unternehmen kaum Zugang zu Nichtbankfinanzierungen (namentlich über die Kapitalmärkte) haben.

Banken können in Transaktionen im Rahmen eines Rohwarenhandelsgeschäfts involviert sein, auch wenn sie selber keine Finanzierungsleistungen wahrnehmen (z. B. über Dienstleistungen im Bereich Zahlungsverkehr oder Vermögensverwaltung).

2.2 Rohstoffhandelsfinanzierung (Commodity Trade Finance, CTF)

Handelsunternehmen können ihre Geschäfte durch Bankfinanzierung, Nichtbankfinanzierung (Kapitalmarkt, Nichtbankenkredite) oder mit eigenen Mitteln finanzieren. Nach einem in den letzten fünf Jahren beobachteten Trend stellen auch Händler anderen Händlern Liquidität zur Verfügung. Der Grossteil – nach Schätzungen der befragten Finanzintermediäre 80-90 Prozent – der Handelsgeschäfte, die von der Schweiz aus getätigt werden, wird aber über Bankkredite von Banken im In- oder Ausland finanziert.

In der Praxis lassen sich beim Rohstoffhandel zwei Arten der Bankfinanzierung unterscheiden:

- Einerseits gibt es **transaktionale Rohstoffhandelsfinanzierungen**. Diese sind stets kurzfristiger Natur und mit einem Handelsstrom von Rohstoffen verbunden. Die finanzierten Transaktionen (z. B. Akkreditiv) spiegeln einen tatsächlichen Kauf und Verkauf von Waren zwischen Lieferant (Händler oder Produzent) und Abnehmer wider. Die Waren besichern dabei die Finanzierung. Die Einnahmen aus dem Verkauf der finanzierten Rohwaren werden zur Rückzahlung des Kredits verwendet. Anhand verschiedener Dokumente und Quellen, die die Bewegung der finanzierten Ware belegen, überprüft die Bank systematisch, das heisst für jede Transaktion, dass der Kredit im vereinbarten Rahmen verwendet wird.
- Andererseits gibt es **nicht-transaktionale Rohstoffhandelsfinanzierungen**. Diese sind längerfristiger und oft erneuerbarer Natur (z. B. Borrowing Base). Dabei gibt es keine Einzelüberprüfung jeder Transaktion, sondern eine regelmässige (z. B. wöchentliche) Berichterstattung über die Verwendung des Kredits. Zu dieser Finanzierungsart gehören sogenannte «Blanko»-Kreditlinien, die eine Bank dem Kunden (Handelsunternehmen) ohne Besicherung der Forderung (Rohstoff) gewährt. Die nicht-transaktionale Finanzierung hat den Vorteil, dass Handelsunternehmen ihre Liquiditätsallokation besser planen können.

Die Wahl der Finanzierungsmethode hängt im Wesentlichen vom Ausfallrisiko der Gegenpartei ab. In Bezug auf das Volumen und die Anzahl Transaktionen geben die befragten Banken an, den Grossteil der Handelsgeschäfte transaktional zu finanzieren. So können sie Verluste bei einem Ausfall begrenzen. Die nicht-transaktionale Finanzierung wird in der Regel grösseren und beispielsweise aufgrund ihrer vertikalen Integration diversifizierteren Handelsunternehmen mit mehr Aktiven gewährt.

Unabhängig von ihrer transaktionalen oder nicht-transaktionalen Finanzierung können Handelsgeschäfte auch vorfinanziert werden. Dabei wird vor der Produktion der Ware ein Vertrag zwischen den beteiligten Parteien abgeschlossen. Ein Händler gewährt einem Produktionsunternehmen einen Handelskredit, den dieses durch die Lieferung der Rohstoffe, sobald sie hergestellt oder gewonnen wurden, zurückzahlen wird. Der Händler kann den dem Produzenten gewährten Kredit durch einen Kredit einer Bank decken. Diese Finanzierungsform wird hauptsächlich im Energiesektor verwendet, wobei vorfinanzierte Geschäfte nach Angaben der Banken, die in diesem Geschäft tätig sind, insgesamt marginal

⁸ Swiss Commodity Trading Sector: Competitiveness and Integrity, 2017, Oliver Wyman

sind. Von einer Vorfinanzierung ohne Bank (z. B. über Eigenmittel eines Unternehmens) wurden zwar Beispiele genannt, sie ist aber selten. Neben der erforderlichen Einlage ist für selbständige Handelsunternehmen⁹ in der Regel vor allem deren Bindung über einen gewissen Zeitraum ein Problem. Darüber hinaus ist die Vorfinanzierung mit einem gewissen Kreditrisiko verbunden: Da die Gegenpartei ihren Teil des Vertrags, nämlich die Rohstoffproduktion, noch nicht erfüllt hat, ist die Forderung anders als bei der traditionellen Handelsfinanzierung nicht selbstamortisierend.

Handelsunternehmen nehmen zur Finanzierung ihrer Geschäftstätigkeit, die Zugang zu viel Liquidität voraussetzt, oft mehrere Banken in Anspruch. Ein Teil dieser Kreditlinien bleibt in der Regel ungenutzt, da sich die Händler nach Möglichkeit eine gewisse Flexibilität bei ihrer Finanzplanung bewahren möchten. Diese grossen Kreditfazilitäten werden nicht selten durch Konsortialkredite gewährt, bei denen mehrere Banken gemeinsam einen Liquiditätspool zur Verfügung stellen.

Beim Rohstoffhandel geht es in der Regel um globale Geschäfte. Die Rohstoffhandelsunternehmen ziehen deshalb viele Finanzintermediäre bei, was zu komplexen Betriebs- und Finanzkonzepten führt. Dies ist ein entscheidender Faktor, schlägt er sich doch weitgehend auf die Sichtbarkeit der Geschäfte für die finanzierenden Banken nieder (siehe Ziff. 5.1).

3 Risikoanalyse der Rohstoffhandelsfinanzierung

3.1 Gefährdungsfaktoren

Rohstoffhandelsfirmen können wie alle anderen Unternehmen theoretisch in eine Vielzahl von Straftaten wie Betrug, Terrorismusfinanzierung oder Kursmanipulation involviert sein. Das grösste Risiko in diesem Tätigkeitsbereich geht jedoch von der Korruption aus.¹⁰

Drei grundlegende Risikofaktoren in diesem Bereich kennzeichnen den Sektor. Zum einen sind Verträge, Bewilligungsvergaben, Genehmigungen und Kontrollen rund um den Rohstoffhandel häufig im Regalienbereich angesiedelt, möglicherweise mit Präsenz eines staatlichen Unternehmens (State-Owned Enterprise, SOE). Damit steigt das Risiko, dass Bestechungsgelder für den Zugang oder die Vermarktung gezahlt werden. Zweitens werden Rohstoffe und insbesondere fossile Brennstoffen oft in Staaten erworben oder in Staaten geliefert, die mit erheblichen Governance-Problemen konfrontiert sind, darunter Entwicklungs- und fragile Staaten, die ein erhöhtes Korruptionsrisiko aufweisen. Drittens sind die im Rohstoffhandel anfallenden hohen Geldbeträge und grossen Mengen von Verkaufseinheiten mit einem grösseren Geldwäschereirisiko verbunden. Es ist einfacher, Bestechungsgelder mithilfe einer minimalen Über- oder Unterverrechnung bei Millionen von Verkaufseinheiten als bei einzelnen Posten zu verstecken, bei denen zu hohe oder zu tiefe Rechnungen stärker auffallen.

Seit 2009 hat die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) mehrere Tausend Verdachtsmeldungen zu Rohstoffhandelstätigkeiten erhalten. Allein zwischen 2015 und 2018 wurden der MROS im Rahmen der sogenannten «Petrobras»- und «PDVSA»-Skandale (Brasilien bzw. Venezuela), die halbstaatliche Ölgesellschaften und teils auch vermarktende Unternehmen betrafen, über 1500 Geschäftsbeziehungen gemeldet. Die statistische Analyse einer Stichprobe von 367 Geschäftsbeziehungen, die der MROS zwischen 2016 und 2018 in diesem Bereich gemeldet wurden (ohne Petrobras, PDVSA und andere Laundromat-Fälle), ergibt Korruption als mutmassliche Vortat in fast 53 Prozent der Fälle, gegenüber rund 25 Prozent bei den insgesamt in diesen drei Jahren eingegangenen Meldungen. Nach der Korruption sind die am häufigsten vorkommenden Vortaten Betrug (20 %) und Veruntreuung (7 %) oder ungetreue Geschäftsbesorgung, häufig begangen von Amtsträgern, politisch exponierten Personen (PEP) oder PEP-nahestehenden Personen, die in Konkurrenz zu Korruption treten können. Als besonderes

⁹ Unternehmen, die in erster Linie im Handel und in der Regel nicht in der Produktion tätig sind.

¹⁰ NRA-Bericht 2015, S. 119; OECD *Foreign Bribery Report. An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, 2014, S. 22, read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-foreign-bribery-report_9789264226616-en#page23.

Risiko kristallisiert sich der Handel mit fossilen Brennstoffen heraus. In diesem Bereich tätige Unternehmen kommen in 85 Prozent der untersuchten Stichprobe vor. Die übrigen Unternehmen sind im Handel mit Lebensmitteln (3 %), mit Erzen und Metallen (3 %) und mit anderen Arten von Produkten oder mehreren Produkten (8 %) tätig. Mit einem Gesamtvolumen von rund 1,1 Milliarden Franken machen die analysierten 367 Geschäftsbeziehungen der Stichprobe fast 3 Prozent am Gesamtwert aller der MROS gemeldeten Geschäftsbeziehungen im Zeitraum aus. Damit bestätigt sich, dass Rohstoffhändler einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt sind.

3.2 Geldwäschereitypologien

Im Rohstoffhandel kann Korruption als Geldwäschereivortat in Konkurrenz zu anderen Straftaten stehen wie Betrug (Art. 146 StGB) oder ungetreue Amtsführung oder Geschäftsbesorgung durch natürliche Personen (Art. 314 und 158 StGB). Häufig sind PEP oder ausländische Amtsträger, die im Förderland die effektive Kontrolle über das Rohstoffangebot ausüben, oder ihnen nahestehende Personen involviert. Der Einkauf auf dem internationalen Rohstoffmarkt wird dann beispielsweise durch Vorzugsbedingungen für «Scheinfirmen» im In- und Ausland verfälscht, die in Wirklichkeit von PEP, ausländischen Amtsträgern oder ihnen nahestehenden Personen kontrolliert werden. Dank diesen Vorzugskonditionen können die Firmen den Rohstoff günstiger erwerben oder erhalten leichter Zugang zu Finanzierung. In Bezug auf die Finanzierung kann dieses Szenario auch ohne einen Finanzintermediär in der Schweiz stattfinden.

Aus Korruptionssicht besteht das Risiko, dass Schweizer Bankkonten zum Verschieben von Bestechungsgeldern genutzt werden (= instrumenta sceleris). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Schweizer Finanzintermediär der MROS den Verdacht zu einem Vermittler meldet, der im Zuge einer Auftragsvergabe einer staatlichen Ölgesellschaft eines Drittlandes im Ausland ungewöhnlich hohe Provisionen verteilt. Schweizer Bankkonten können auch dazu genutzt werden, den Ertrag aus passiver Korruption aufzunehmen (= producta sceleris). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Schweizer Bank einen Verdacht meldet, weil sie Konten einer Sitzgesellschaft hat, die einem Energieminister gehören, und sie vermutet, Eingänge auf diesem Konto könnten aus Bestechungsgeldern für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen stammen.

Die bei der MROS eingegangenen Meldungen zeigen das erhebliche Geldwäschereirisiko, dem die Schweiz beim Rohstoffhandel ausgesetzt ist. Dies ist zum einen auf die Bedeutung des Sektors für die Schweizer Wirtschaft (siehe Ziff. 2) zurückzuführen. Zum andern können sich, da das Schweizer Bankensystem auch ausländischen Rohstoffhandelsunternehmen offensteht, Unregelmässigkeiten im Ausland über das Schweizer Bankensystem auf die Schweiz auswirken. So waren Schweizer Handelsunternehmen wie auch Schweizer Banken von den jüngsten Korruptionsfällen bei den halbstaatlichen Ölgesellschaften Petrobras und PDVSA betroffen.

Die Stichproben der Meldungen bestätigen die obgenannten Typologien. In 34 Prozent der Fälle ist der Vertragspartner eine natürliche Person, in 41 Prozent eine Sitzgesellschaft und in lediglich 24 Prozent eine operativ tätige Gesellschaft. Diese operativ tätigen Gesellschaften sind nicht immer im Rohstoffhandel aktiv. Einige sind Beratungs- oder Treuhandfirmen, an die Handelsunternehmen Honorare für Consulting- oder Verwaltungstätigkeiten zahlen, bei denen Bestechung vermutet wird. Andere können Immobiliengesellschaften oder Pensionskassen sein, in die mutmasslich – meist durch Korruption – inkriminierte Gewinne aus der Rohstoffhandelstätigkeit eingezahlt wurden. Weitere Handelsunternehmen, die als operativ eingetragen sind, können sich als reine Sitzgesellschaften entpuppen. Ausserdem ist bei 72 der 367 Geschäftsbeziehungen die Person, deren Konten Gegenstand der Meldung sind, eine Schweizer Gesellschaft (10 Sitzgesellschaften und 62 als operativ registrierte Gesellschaften), das entspricht knapp 30 Prozent der Geschäftsbeziehungen der Stichprobe, deren Inhaber eine juristische Person ist.

Wie die Analyse zeigt, ist der Finanzplatz Schweiz dem Geldwäscherisiko im Rohstoffhandel angesichts der Grösse dieses Sektors besonders ausgesetzt, über die Banken wie über die Händler mit Sitz in der

Schweiz. Neben der Herausforderung für die Unternehmen stellt dies auch eine Gefahr für die Integrität und die Reputation der Schweiz als Sitzland dieser Unternehmen dar.

4 Schweizer Geldwäschereidispositiv und Rohstoffsektor: Pflichten der Marktteilnehmer, Praxis und Kontrollen

Anlässlich der FATF-Länderprüfung 2016 wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Händler in der Schweiz als konform mit den internationalen Standards zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung anerkannt. Die Pflichten der Marktteilnehmer (Finanzintermediäre und Handelsunternehmen) und die bestehenden Kontrollen richten sich nach der Art der Tätigkeit. Der Handel mit Rohstoffen auf eigene Rechnung unterliegt in der Schweiz nicht dem Geldwäschereigesetz, da keine fremden Vermögenswerte vorliegen, die im Rahmen der Handelstätigkeit angenommen oder verwahrt würden¹¹. Dies im Gegensatz zum Handel mit Bankedelmetallen, bei dem auch der Eigenhandel GwG-pflichtig ist¹². Als Rohwareneigenhändler gilt jede Person, die den Kauf oder Verkauf von Rohwaren in ihrem Namen tätigt. Wird beim Kauf oder Verkauf von Rohwaren eine Bankfinanzierung beansprucht, unterliegt der Eigenhandel – bzw. die dazugehörige Finanztransaktion – indirekt bzw. über die finanzierende Bank dem GwG. Händler auf eigene Rechnung verfügen aber teils über ausreichende Mittel, um einen Teil ihrer Geschäfte selbst zu finanzieren. Auf diese Punkte wird in Ziffer 4.1 näher eingegangen.

Demgegenüber gilt der Handel mit Rohwaren auf fremde Rechnung als Finanzintermediation und ist dem Geldwäschereigesetz unterstellt. Dabei ist beim Rohwarenhandel die für die GwG-Unterstellung erforderliche Gewerbsmässigkeit regelmässig gegeben¹³. Der physische und ausserbörsliche Rohwarenhandel ist dann dem GwG unterstellt, wenn sich die Rohwaren aufgrund ihrer Standardisierung jederzeit veräussern lassen – wie dies beispielsweise bei Rohöl, Zucker oder Kaffee der Fall ist¹⁴. Dem GwG unterstellt ist ferner der Handel mit Rohwaren, die über eine Börse gehandelt werden. Dazu müssen die Rohwaren als Effekten ausgestaltet sein (inkl. Rohwarenderivate¹⁵). Derzeit sind knapp zwanzig kleinere und mittlere Rohwarenhändler einer anerkannten Selbstregulierungsorganisation SRO angeschlossen und werden von dieser beaufsichtigt. Die entsprechenden Pflichten und Kontrollen sind in Ziffer 4.2 beschrieben.

Die Pflichten und die Praxis der Banken mit den dazugehörigen Kontrollen sind in Kapitel 4.3 beschrieben. Kapitel 4.4 ruft in Erinnerung, dass Artikel 305^{bis} StGB systematisch gilt, auch wenn der Händler beim Eigenhandel nicht dem GwG unterstellt ist und ohne Beteiligung eines Finanzintermediärs. Kapitel 4.5 schliesslich beschreibt die präventiven Instrumente und Massnahmen zur Bekämpfung der Korruption und die allgemeine Stärkung der Corporate Governance im Rohstoffsektor, die über den regulatorischen Rahmen des GwG hinausgehen.

4.1 Praxis nicht GwG-unterstellter Händler

Der Handel auf eigene Rechnung mit Rohstoffen unterliegt nicht dem GwG. Ist der Händler für andere Dienstleistungen Kunde einer Bank in der Schweiz, so wird seine Tätigkeit insofern kontrolliert, als die Bank den Kunden kennen und die Transaktionen auf seinen Konten nachvollziehen muss. Sofern der Rohwarenhändler über kein Konto in der Schweiz verfügt und/oder die Finanzierung eines Rohstoffgeschäfts ohne einen in der Schweiz ansässigen Finanzintermediär erfolgt, entfällt eine entsprechende

¹¹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c und d *e contrario* GwV sowie Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI vom 13. Dezember 2012, BBI 2014, 646 f.

¹² Vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. e GwV sowie FINMA-RS 2011/1, Rz 75 ff.

¹³ Vgl. Art. 2 Abs. 3 Bst. c GwG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Bst. c und d GwV sowie FINMA-RS 2011/1, Rz 72 ff.

¹⁴ Art. 5 Abs. 1 Bst. d GwV

¹⁵ Auch Rohwarenderivate qualifizieren gemäss Rz. 74 des FINMA RS 2011/1 als Effekten i.S.v. Art. 2 Bst. b FinfraG.

Aufsicht in der Schweiz und die Handelsaktivitäten werden ausserhalb des schweizerischen GwG-Dispositivs abgewickelt. Es greifen die einschlägigen ausländischen Regularien, deren Einhaltung die ausländischen Aufsichtsbehörden überwachen.

Händler wenden zunehmend Compliancemassnahmen auf freiwilliger Basis an. Dazu gehören insbesondere Sorgfaltsmassnahmen in Bezug auf die Gegenpartei, unternehmensinterne Verhaltenskodexe und Kontrollsysteme, Schulung für Personal und Subunternehmer, Nichtannahme von Barzahlungen und strenge Einstellungsvorgaben. Einige Verhaltenskodexe beinhalten Grundsätze aus rechtlich nicht bindenden Instrumenten (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [OECD], Transparency International oder UNO). Diese Kontrollen zielen hauptsächlich darauf ab, Korruption zu verhindern, und erfolgen auf freiwilliger Basis, auch wenn die Händler die allgemeinen Regeln im Land (namentlich Strafrecht) einhalten müssen.

Dabei ist zu differenzieren zwischen grossen Händlern mit sophistizierten Compliance- und Rechtsdiensten auf globaler und regionaler Ebene, und kleineren Händlern mit allenfalls limitierteren Kontrollen. Eine gewisse Harmonisierung der Kontrollen ergibt sich, wenn der Händler eine Bankfinanzierung in Anspruch nimmt. In diesem Fall muss er die Auflagen der Bank bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung für den Zugang zu einer Bankfinanzierung erfüllen.

Die Praxis im Bereich Risikomanagement und Kontrollen der Händler sind folglich nicht branchenweit harmonisiert. Diese Heterogenität birgt Risiken. Eine Unterstellung des Handels auf eigene Rechnung unter das GwG würde die Geldwäschereiprävention aber vermutlich nicht wesentlich verbessern. Eine Übertragung des bestehenden Dispositivs auf den Handel würde nämlich in erster Linie Sorgfaltspflichten beim Verkaufsgeschäft der unterstellten Unternehmen bedeuten, wogegen das erhöhte Risiko beim Einkauf der Rohstoffe besteht. Zudem sind Überlegungen zu den Kosten und der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu berücksichtigen. Eine Unterstellung unter das GwG würde grosse Kosten für diese Akteure nach sich ziehen, dies hinsichtlich der Revision, der Beiträge an die SRO sowie interner organisatorischer Anpassungen (GwG-Compliance Stelle, Schulung, Dokumentation). Hingegen könnte eine Harmonisierung der Risikomanagementpraxis die Prävention verbessern (siehe Handlungsfeld Ziff. 6.2).

4.2 Pflichten GwG-unterstellter Händler und Aufsicht

Unterstellungspflichtige Rohwarenhändler haben sich einer von der FINMA anerkannten Selbstregulierungsorganisation SRO anzuschliessen^{16,17}. Die SRO übernimmt über ihre Mitglieder die GwG-Aufsicht und überwacht die Einhaltung der Sorgfaltspflichten im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die angeschlossenen Rohstoffhändler haben die GwG-Sorgfaltspflichten nach dem jeweiligen SRO-Reglement zu erfüllen, welches die im Geldwäschereigesetz verankerten Sorgfaltspflichten konkretisiert¹⁸. Der Rohstoffhändler hat demnach insbesondere seinen Vertragspartner (den Einkäufer der Rohstoffe gegen Vermögenswerte) zu identifizieren und die wirtschaftlich berechtigten Personen festzustellen. Des Weiteren hat er zu prüfen, ob ein Geschäft nicht aufgrund von Sanktionen oder Embargos verboten ist (vgl. EmbG). Treten bei einer Geschäftsbeziehung oder einer Transaktion erhöhte Risiken auf oder erweisen sich diese als ungewöhnlich, so hat der Rohstoffhändler weitere Abklärungen zu tätigen. Zudem unterliegt er gewissen Dokumentationspflichten und hat bei begründetem Verdacht auf Geldwäscherei eine Meldung an die Meldestelle abzusetzen. Die MROS hat bislang keine Meldungen von Rohstoffhändlern auf fremde Rechnung erhalten, was aber an der geringen Zahl an Unterstellten oder deren geringem Geschäftsvolumen liegen könnte.

Die FINMA anerkennt und beaufsichtigt ihrerseits die SRO im Bereich der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die FINMA beaufsichtigt, ob die SRO bei ihren Mitgliedern die

¹⁶ Gilt ab Inkrafttreten des FINIG mit Wegfall des DUFI-Status am 1. Januar 2020 als einzige Möglichkeit.

¹⁷ Vgl. Art. 14 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 GwG

¹⁸ Vgl. Art. 25 sowie Art. 3 ff. GwG

Einhaltung der Geldwäschereivorschriften überwacht. Dazu werden periodische Vor-Ort-Kontrollen sowie regelmässige bilaterale Aufsichtsgespräche durchgeführt und die SRO-Jahresberichte werden analysiert. Zudem führt die FINMA jährlich eine Risikoanalyse und -kategorisierung der SRO durch, anhand derer die Intensität und Periodizität der von der FINMA eingesetzten Aufsichtsinstrumente bestimmt wird.

Die Aufsicht über die Einhaltung der Sanktionen und des Embargogesetzes schliesslich obliegt nicht den SRO, sondern dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco. In ihrer Sanktionspolitik folgt die Schweiz den Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrats. Darüber hinaus hat sich die Schweiz seit 1998 in praktisch allen bedeutenden Fällen den von der EU erlassenen Sanktionsmassnahmen angeschlossen. Sanktionsmassnahmen im Rohstoffbereich stellen ein wichtiges wirtschaftliches Druckmittel gegen Staaten bzw. Regimes dar, weil damit eine wichtige Einnahmequelle des sanktionierten Staates unterbunden wird.

4.3 Pflichten, Praxis und Aufsicht der Banken

4.3.1 Anwendbare Regeln für Banken

Für das Geschäft mit Handelsfinanzierungen gelten die allgemeinen regulatorischen bzw. aufsichtsrechtlichen Vorgaben. Jeder Finanzintermediär untersteht dem Geldwäschereigesetz und hat gegenüber seinen Kunden die GwG-Sorgfaltspflichten einzuhalten¹⁹. Der Finanzintermediär muss der MROS unverzüglich Meldung erstatten, wenn er weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte inkriminiert sind²⁰. Gleiches gilt, wenn der Finanzintermediär vor Aufnahme einer Geschäftsbeziehung die Verhandlungen wegen eines begründeten Verdachts abbricht²¹.

Eine Besonderheit der Finanzierungstätigkeit besteht darin, dass die Bank einen Kredit vergibt, der von sauberem Geld stammt. Neben den Herausforderungen bei der Anwendung der Sorgfaltspflichten (siehe Ziff. 5) ist es für Banken nicht immer einfach Fälle zu erkennen, in denen sie einen Verdacht melden müssen. Es besteht ein Risiko, dass der Kredit zu Korruptionszwecken verwendet wird und dies von der Meldepflicht nicht erfasst wird, solange keine Rückzahlung erfolgt und keine anderen Vermögenswerte involviert sind. Eine Klärung des Umfangs der Meldepflicht würde zum besseren Erkennen von Verdachtsfällen beitragen (siehe Handlungsfeld Ziff. 6.2).

Ist der Kunde ein Rohwarenhändler, so hat die Bank auch gegenüber diesem die üblichen GwG-Pflichten einzuhalten. Sowohl im Bankenrecht als auch in der Geldwäschereigesetzgebung wird Rohstoffhandelsfinanzierung nicht gesondert geregelt; es finden die generellen bankenrechtlichen Bestimmungen (für das Kreditgeschäft sind vor allem die Eigenmittelvorschriften relevant) sowie diejenigen der Geldwäschereibekämpfung Anwendung.

Eine Kreditvergabe erfordert von der Bank sehr gute Kenntnisse über ihren Kunden, das dem Kredit zugrundeliegende Geschäft, die involvierten Gegenparteien sowie die involvierten Länder und die zu erwartenden jährlichen Transaktionsflüsse und -volumen²².

Im Rahmen einer Handelsfinanzierung muss eine Bank unter anderem abklären und dokumentieren, zu welchem Zweck ihr Vertragspartner die erhaltenen Gelder verwenden will und ob das finanzierte Geschäft legal ist, insbesondere ob das Geschäft nicht durch (internationale) Sanktionen oder Embargos verboten ist. In der Regel kennt die Bank auch die Handelspartner ihrer Kunden. Es ist aber gesetzlich

¹⁹ Vgl. Art. 3 ff. GwG, Art. 10 ff. GwV-FINMA sowie die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken der Schweizerischen Bankiervereinigung (VSB 20)

²⁰ Vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. a GwG

²¹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. b GwG

²² Vgl. auch die 2019 von der Wolfsberg-Gruppe zusammen mit der *Bankers Association for Finance and Trade* (BAFT) sowie der *International Chamber of Commerce* (ICC) veröffentlichten *Trade Finance Principles*

nicht abschliessend vorgegeben, welche Abklärungen die Bank im Rahmen einer Handelsfinanzierung genau vorzunehmen hat. Der konkrete Umfang ist vielmehr Ausfluss ihres allgemeinen Risikomanagements und wird vom jeweiligen Risikoappetit der Bank mitdefiniert²³. Weisen eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion erhöhte Risiken auf, etwa aufgrund der involvierten Staaten oder Höhe der Vermögenswerte, oder erscheinen sie ungewöhnlich, hat die Bank deren Hintergründe abzuklären²⁴. So dann muss die Bank im Rahmen des Transaktionsmonitorings überwachen, ob mit den Geldern Zahlungen getätigt werden, die mit den gemachten Angaben nicht kohärent sind. Zudem muss eine Bank gemäss der Bankenverordnung die mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken erfassen, begrenzen und überwachen. Auch gestützt auf das Geldwäschereigesetz hat die Bank interne Weisungen zu erlassen, Prozesse namentlich zum Monitoring zu definieren sowie Kontrollmechanismen zu implementieren, um die Einhaltung dieser Regularien sicherstellen zu können.

Allerdings kann die Bank das Transaktionsmonitoring nur solange durchführen, als sich die Gelder auf bei ihr geführten Konten befinden. Wird der Kreditbetrag zu einer Drittbank überwiesen, etwa zum Vertragspartner des Kreditnehmers, kann die kreditgebende Bank die weitere Verwendung der Gelder nicht überwachen. Gewährt beispielsweise eine Bank einem Rohwarenhändler einen Kredit, welcher seinerseits Erdöl bei einem Staat einkauft und den Kaufpreis mit Mitteln der Bank bezahlt, so ist es nicht mehr Aufgabe dieser Bank, die weitere Verwendung der Gelder durch den Kaufpreisempfänger, in casu den Staat, zu überwachen. Welche Faktoren das Erkennen von Verdachtsfällen erschweren, wird in Kapitel 5 aufgezeigt.

Die Wolfsberg-Gruppe, eine Gruppe international tätiger Banken, ist sich der Risiken im Bereich Trade Finance auch bewusst und hat in ihren Trade Finance Principles Praxisempfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäschereihandlungen formuliert. So haben in Handelsgeschäfte involvierte Banken ihre Risiken zu erfassen und Massnahmen und Kontrollmechanismen zu implementieren, um die Risiken bewältigen zu können. Sämtliche Kunden, Transaktionen, Zahlungen und Dokumente sind mittels eines risikoorientierten Ansatzes zu überwachen (namentlich bezüglich involvierte Risikoländer, Sanktionen, Embargos und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen).

Nimmt die Bank keine Finanzierungsleistungen wahr, sondern ist sie bei einem Handelsgeschäft lediglich im Rahmen des Zahlungsverkehrs involviert, so hat die Bank meist vergleichsweise weniger Kenntnisse über das der Zahlung zugrunde liegende Geschäft und es ist schwieriger, illegale Handelsgeschäfte identifizieren zu können²⁵. Die Bank hat die üblichen GwG-Sorgfaltspflichten einzuhalten (KYC, Abklärungen von ungewöhnlichen oder mit erhöhten Risiko behafteten Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen, Implementierung von organisatorischen Massnahmen wie interne Weisungen und Durchführung von Kontrollen, Einhaltung von internationalen Sanktionen und Embargos).

4.3.2 Aufsicht über die Banken

Die FINMA führt eine risikoorientierte Aufsicht über die Banken durch. Mithilfe einer jährlichen Datenerhebung und Prüfung durch die Prüfgesellschaften werden die Institute in Risikokategorien eingeteilt. Massgebend für dieses Rating sind unter anderem die Risiken, die sich etwa aus Ausprägungen des Kundenstammes (Kundenzahl, Domizil, Vermögenssegment etc.), den angebotenen Dienstleistungen (wie z. B. namentlich Trade Finance) sowie der Umsetzung risikominimierender Massnahmen ergeben (vgl. dazu die von der FINMA auf ihrer Website publizierten Prüfpunkte zur Geldwäschereibekämpfung). Die FINMA hat in ihren Vorgaben an die Prüfgesellschaften thematische Prüfpunkte festgelegt, die ausdrücklich auch Trade Finance betreffen. Folglich werden Banken, die im Trade Finance aktiv sind, im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Prüfung mit Fragen zu diesen Aktivitäten konfrontiert und die Prüfgesellschaft prüft Stichproben von Kundendossiers.

²³ Vgl. insb. Art. 12 BankV

²⁴ Art. 15 ff. GwV-FINMA

²⁵ Vgl. die 2019 von der Wolfsberg-Gruppe zusammen mit der *Bankers Association for Finance and Trade* (BAFT) sowie der *International Chamber of Commerce* (ICC) veröffentlichten *Trade Finance Principles*, S. 9.

Neben den flächendeckenden Prüfungen durch die Prüfgesellschaften kann die FINMA auch eigene Vor-Ort-Kontrollen bei Banken vornehmen, sofern dies angesichts von deren wirtschaftlichen Bedeutung oder der Komplexität des abzuklärenden Sachverhalts notwendig ist (Art. 23 BankG). Die FINMA führt jährlich ca. zwanzig solcher Vor-Ort-Kontrollen bei Banken im Bereich GwG durch. Dabei prüft sie, wie die Institute mit der Geldwäschereibekämpfung (insb. dem Korruptionsrisiko) umgehen. Da in den letzten Jahren Banken in zahlreiche Geldwäschereiaffären im Zusammenhang mit grossen Korruptionsfällen verwickelt waren, stand dies auch im Fokus ihrer Aufsicht. Artikel 23 BankG kommt aber nur bei einem komplexen Sachverhalt zur Anwendung und sieht nicht vor, dass die FINMA präventiv Vor-Ort-Kontrollen vornimmt.

Die FINMA fokussiert ihre Aufsichtstätigkeit auf Institute mit den höchsten Risiken in Bezug auf den Finanzplatz Schweiz, beispielsweise in Form der erwähnten Vor-Ort-Kontrollen oder Aufträgen an die Prüfgesellschaften oder weiteren Dienstleistern zu zusätzlichen bzw. fallbezogenen Prüfungen. Auch im Rahmen der GwG-Aufsicht überwacht die FINMA generell die Einhaltung der geldwäschereirechtlichen Vorgaben. Sie kann darüber hinaus aber auch gezielte Kontrollen zu einem spezifischen Thema, beispielsweise in Bezug auf Trade Finance, vornehmen. Stellt die FINMA im Rahmen der Überwachung Mängel oder Verstösse gegen das Aufsichtsrecht bzw. die Finanzmarktgesetze fest, so geht sie diesen nach und ordnet geeignete und erforderliche Massnahmen an.

Die Aufsicht über die Banken bezüglich Einhaltung der Sanktionen und des Embargogesetzes obliegt demgegenüber dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco.

4.4 Strafgesetzbuch

Geldwäscherei ist nach Artikel 305^{bis} StGB strafbar unabhängig davon, ob der Händler auf eigene oder fremde Rechnung handelt und ob das Geschäft auf einer Bank-, Nichtbank- oder Eigenfinanzierung beruht. Konnte die Handlung begangen werden, weil das Unternehmen nicht «alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern», so kann die Geldwäscherei nach Artikel 102 Absatz 2 StGB zusätzlich zur natürlichen Person, die sie im Unternehmen begangen hat, dem Unternehmen zugerechnet werden. Diese Strafnormen wirken abschreckend und tragen zur Verhinderung von Missbrauch bei. Als Mitgliedsstaat der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr²⁶ stuft die Schweiz die Bestechung fremder Amtsträger als Verbrechen ein (Art. 322^{septies} StGB). Die Schweiz arbeitet über die internationale Rechtshilfe und den Informationsaustausch unter den Meldestellen mit anderen Staaten zusammen.

Gilt allein das strafrechtliche Dispositiv, betrifft die grösste Herausforderung aber die Aufdeckung der Straftaten. In diesem Zusammenhang legen immer mehr internationale Organisationen (UNO, OECD, Groupe d'États contre la Corruption [GRECO]) ihren Mitgliedstaaten den Schutz von Whistleblowern im öffentlichen und privaten Sektor nahe. Es ist anerkannt, dass Whistleblower bei der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen und der Wirtschaftskriminalität im Besonderen eine entscheidende Rolle spielen können.²⁷ In diesem Zusammenhang könnte die Vorlage zum besseren Schutz von Whistleblowern im Privatsektor, die der Bundesrat 2018 an das Parlament überwiesen hat, eine wichtige Rolle spielen.

4.5 Andere vorbeugende Massnahmen und Instrumente

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt liegt das grösste Risiko möglicher Straftaten für den Rohstoffsektor in der Bestechung fremder Amtsträger. Zusätzlich zur Unterstellung der Banken und Händler unter das GwG

²⁶ <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

²⁷ Siehe u. a. unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf; https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page1.

und zu den Strafmassnahmen tragen weitere Massnahmen dazu bei, die Korruptionsrisiken im Rohstoffhandel zu mindern.

Zur Unterstützung der Sensibilisierung für Unternehmen hat das SECO 2017 seine Broschüre «Korruption vermeiden»²⁸ aktualisiert, die den Unternehmen hilft, Risikofaktoren zu identifizieren und interne Massnahmen zu deren Eindämmung zu ergreifen (z. B. gezielte Schulung des exponierten Personals oder Beizug der Schweizer Vertretungen im Ausland). Unter den Präventivmassnahmen sind insbesondere die ISO-Normen 37001:2016 Anti-Bribery Managementsysteme zu nennen. Sie legen die notwendigen und angemessenen Massnahmen für Unternehmen zur Bekämpfung der Korruption fest.

Beim Goldhandel und der Raffination, für die die Schweiz ein bedeutender Standort ist, sind neben den Geldwäschereivorgaben (siehe Ziff. 4.1 und 4.2) die spezifischen Regelungen für diese Akteure zu erwähnen wie das Edelmetallkontrollgesetz (EMKG, SR 941.31) und die Edelmetallkontrollverordnung (EMKV, SR 941.311). Zudem haben sich die vier grössten Schweizer Raffinerien auf freiwilliger Basis der Good-Delivery-List der London Bullion Market Association (LBMA) angeschlossen. Damit müssen sie Sorgfaltspflichten der Lieferkette (wie gegen Konfliktgold, Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung) sowie in Bezug auf die den Rechnungsprüfenden offenzulegende Herkunft des Goldes einhalten.

Ein weiteres wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Korruption ist die Transparenz der Zahlungen an Regierungen beim Abbau und der Herstellung von Rohstoffen. Dabei will die Schweiz ähnliche Regeln wie die EU umsetzen. Im Rahmen der Aktienrechtsrevision sind Transparenzbestimmungen bei Rohstoffunternehmen vorgesehen. Diese Revision enthält unter anderem eine Regelung, gemäss welcher in der Rohstoffförderung tätige Unternehmen ihre Zahlungen über CHF 100 000.00 an staatliche Stellen offenlegen müssen. Dabei hat das Parlament 2019 eine Änderung (im Vergleich zur Version des Bundesrats²⁹) im Bereich der Rohstofftransparenz beschlossen: Es soll eine Delegationsnorm eingeführt werden, die den Bundesrat ermächtigt, die Transparenzbestimmungen auf den Rohstoffhandel auszudehnen.

Die Schweiz engagiert sich ausserdem finanziell und im Aufsichtsgremium der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Die Initiative will die Finanzflüsse an Regierungen in Rohstoffabbauländern, die Prospektionsverträge und die tatsächliche Kontrolle der Unternehmen transparenter machen und so direkt zur Bekämpfung der transnationalen Korruption im Rohstoffsektor beitragen. Die Schweiz hat sich aktiv an den EITI-Diskussionen zur Ausweitung dieser Pflichten auf Rohstoffhandelsunternehmen beteiligt. Das EITI-Aufsichtsgremium hat im Juni 2019 ein harmonisiertes Verfahren in diesem Sinne verabschiedet.

Im Rohstoffbereich hat die Schweiz die Erarbeitung des OECD-Leitfadens für verantwortungsvolle Lieferketten für Minerale aus Konflikt- oder Hochrisikozonen³⁰ unterstützt. Das Instrument für im Rohstoffabbau und -handel tätige Unternehmen enthält konkrete Empfehlungen gegen Korruption. Die Schweiz hat auch bei der Entwicklung von Integritätsgrundsätzen für SOE³¹ mitgearbeitet, die häufig am Rohstoffhandel beteiligt sind. Die Einhaltung international anerkannter Standards für Unternehmen, die in fragilen Staaten mit mangelhafter Governance und unzureichender Gesetzgebung tätig sind ist entscheidend.

²⁸ «Korruption vermeiden – Hinweise für im Ausland tätige Schweizer Unternehmen» aufrufbar unter www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Aussenwirtschaft CSR und Korruptionsbekämpfung

²⁹ Siehe BOTSCHAFT Aktienrechtsrevision, BBl 2017 399, 620 ff.

³⁰ <http://mneguidelines.oecd.org/mining.htm>

³¹ [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2019\)5/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2019)5/FINAL/en/pdf); http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_https_on_soes.pdf

Vor diesem Hintergrund haben die Politische Direktion des EDA und SECO eigens für den Rohstoffhandelssektor den Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte³² entwickelt. Der Leitfaden wurde in Zusammenarbeit mit der Branche, den NGO und der Kantone Genf, Zug und Tessin erarbeitet und zeigt Möglichkeiten die Einhaltung der Menschenrechte in ihre Tätigkeiten zu integrieren. Der Leitfaden enthält konkrete Vorschläge und Beispiele, wie Unternehmen Korruptions- und Geldwäschereirisiken planen, erkennen, messen und ihnen entgegenwirken können. Zu den vorgestellten Instrumenten gehören eine Abbildung der Geschäftsbeziehungen und spezifischer Klauseln in den Lieferverträgen. Der 2018 veröffentlichte Leitfaden befindet sich derzeit in der Phase der Verbreitung in den betroffenen Unternehmen in der Schweiz und auf den grossen internationalen Handelsplätzen.

5 Herausforderungen bei der Identifikation von Verdachtsfällen

Als Kontext ist daran zu erinnern, dass nach der Erfahrung der Strafverfolgungsbehörden für ein im Rohstoffhandel tätiges Unternehmen mit Sitz in der Schweiz das Risiko einer Vortat – in der Regel die Bestechung ausländischer Amtsträger – tendenziell höher ist als das der Geldwäscherei (siehe Ziff. 3). Strafrechtlich relevante Vorwürfe betreffen eher die Vortat als die Geldwäscherei, die in der Verschleierungsphase inkriminierter Vermögenswerte erfolgt. Unternehmen in diesem Sektor haben die Aufgabe, Rohstoffe ausfindig zu machen und zu erwerben. Ihr konkretes Risiko betrifft deshalb die Beteiligung an Korruption, allenfalls als Vortat zu später stattfindender Geldwäscherei.

Wie die Analyse der Meldungen wegen Geldwäschereiverdachts an die MROS zeigt, werden Finanzintermediäre meist durch externe Quellen (z. B. investigative Medienanfragen) auf die gemeldeten potenziell unrechtmässigen Vermögenswerte im Rohstoffhandel aufmerksam³³. Wenige Fälle werden aufgrund einer Transaktionsanalyse gemeldet. Dafür sind verschiedene Faktoren ausschlaggebend³⁴.

Ein korruptionsbezogener Geldwäschereiverdacht beruht aber nicht signifikant weniger häufig auf verdächtigen Transaktionen als bei den Vortaten insgesamt.³⁵ Ganz untypisch sind die Herausforderungen beim Erkennen korruptionsbezogener Vortaten in der Rohstoffhandelsfinanzierung demnach nicht. Besonders schwierig scheint das Erkennen von Verdachtsfällen im Rohstoffhandelsbereich für die Finanzintermediäre ohne Beizug externer Quellen, wenn der Vertragspartner ein operatives Handelsunternehmen ist. Von den 367 der MROS gemeldeten Geschäftsbeziehungen waren nur neun für operative Handelsunternehmen eröffnet und aufgrund einer Transaktionsanalyse gemeldet worden (was aber nicht nur diesen Sektor betrifft). Von diesen neun Fällen wurde nur einer vom die Handelstätigkeit des Kunden finanzierenden Finanzintermediär gemeldet. Dies zeigt, wie selten Verdachtsmeldungen im Rohstoffhandel durch Banken sind, die diese Handelstätigkeit finanzieren. Darüber hinaus war in 189 der 367 gemeldeten Fälle die Geschäftsbeziehung zum Zeitpunkt der Meldung bereits aufgelöst worden.

Folgende Faktoren können die Schwierigkeit der Banken beim Erkennen von Verdachtsfällen erklären.

5.1 Komplexe Finanzstrukturen

Ein Faktor sind die komplexen Finanzstrukturen beim Rohstoffhandel. Sie bestehen meist aus vielfachen Transaktionen zwischen Konten zahlreicher Akteure (Berater, Vermittler, Treuhänder, Subunter-

³² "The Commodity Trading Sector: Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights" aufrufbar unter www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Guidance-on-Implementing-UN-Guiding-Principles-Business-HR_en.pdf

³³ Eine Meldung kann auch durch mehrere Gründe zusammen (Informationen Dritter oder der Strafverfolgungsbehörden) ausgelöst werden.

³⁴ Siehe *National Risk Assessment (NRA): Korruption als Geldwäschereivortat*, Ziffer 2.2, S. 25-27; 2018: www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/geldwaescherei/nra-berichte/nra-bericht-april-2019-d.pdf

³⁵ Wie oben (Kasten S. 27)

nehmen, Kunden, Transport- oder Hafenlagerfirmen) in verschiedenen Staaten mit möglicherweise involvierten SOE (siehe Ziff. 3.1). Die Gesellschaftsstrukturen sind nicht immer transparent. So erschweren etwa Sitzgesellschaften, die oft zur Steueroptimierung genutzt werden, die Überprüfung der Vertragspartei durch die Finanzintermediäre. Komplex sind die Finanzstrukturen auch insofern, als der Finanzintermediär zwischen der Kreditvergabe (in der Regel rechtmässiger Herkunft) und der Rückzahlung durch den Kunden keinen Überblick über die Verwendung des Geldes hat. Es wird dadurch schwieriger, Geldwäscherei zu erkennen. Kriminelle Geldwäschereistrukturen nutzen komplexe Finanzstrukturen (international und gross genug, um die wirkliche Verwendung des Geldes zu verschleiern). Noch unübersichtlicher wird es, wenn Straftaten vom Unternehmen in der Schweiz oder einer Tochtergesellschaft oder Niederlassung im Ausland begangen worden sein könnten. In diesem Zusammenhang hat die Bank nicht immer den Überblick über die Aktivitäten ihrer Kunden.

Rohwarenhändler verwenden zudem auch Finanzderivate auf börsengehandelten Rohstoffen, um ihren Handel zu finanzieren oder abzusichern. Der Handel in solchen Finanzderivaten findet mehrheitlich ausserhalb des Schweizer Markts mit ausländischen Gegenparteien statt. Diese Finanzierungsmethoden bergen Risiken, da die Identität des wirtschaftlich Berechtigten der Vertragspartei unklar ist und PEP involviert sein könnten³⁶.

Im Allgemeinen sind die befragten Banken ihren Angaben zufolge aber gut für diese Herausforderungen gerüstet. Es werden Kontrollen der Vertragsparteien vorgenommen. Bei Zweifeln werden vorschriftsgemäss weitere risikobasierte Abklärungen durchgeführt. Auch ohne Unterstellung unter eine einschlägige Regelung gelten für Händler hohe Auflagen der finanzierenden Finanzintermediäre in Bezug auf Auskünfte und Unterlagen (Verhaltenskodex und Antikorruptionsstrategien, Identifizierung der Vertragspartei, Umgang mit spezifischen Risiken wie Beizug eines Intermediärs). Dennoch kann es im Zusammenhang mit komplexen Finanzstrukturen Anfälligkeiten geben.

5.2 Grosse Handelsvolumen

Das grosse Handels- und entsprechend auch Geldvolumen im Rohstoffhandel macht es einfacher, eine potenziell kriminelle Herkunft oder Verwendung der Vermögenswerte zu verschleiern. Geldflüsse können namentlich durch illegale Absprachen unter Akteuren eines Handelsgeschäfts verschleiert werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Bank die einem Handelsgeschäft zugrundeliegende Transaktion bei Kenntnis der tatsächlichen Konditionen (Qualität, Menge, Preis) als nicht marktüblich qualifizieren würde (z. B. kein Dealing at arm's length). Für eine Bank ist es herausfordernd, solche Handlungen (wie z. B. Overinvoicing, Underinvoicing, Multipleinvoicing, Shortshipping, Overshipping, Phantomshipping) erkennen zu können, zumal geschäftsrelevante Informationen im Rohstoffhandel (wie die konkreten Geschäftsvereinbarungen, Mengenrabatte, Qualität der Ware, Marktpreise) komplex oder unbekannt sind. Das Tracking der Transaktionen und das Erkennen allfälligen Missbrauchs wird für die Banken zur Herausforderung. Die Kontrollen dienen hauptsächlich dazu, die Organisation des Händlers zu erfassen, die Vertragsparteien zu identifizieren und zu überprüfen, ob marktübliche Preise eingehalten werden.

Ein Öltanker transportiert beispielsweise durchschnittlich zwei Millionen Barrel Öl - mit einem Wert von über 100 Millionen Franken zu aktuellen Preisen. Bei diesen Volumen ist es für einem Finanzintermediär kaum möglich, eine leichte Überfakturierung pro Einheit zu erkennen, die Bestechungsgeld oder Betrug bedeuten könnte. Noch schwieriger sind Unterfakturierungen zu erkennen, bei denen dem Management des Förderunternehmens nahestehende Personen oder Firmen, die ihnen gehören, die Ware zu unterbewerteten Preisen ein- und zu normalen Preisen weiterverkaufen.

³⁶ Vgl. Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, Juni 2015, S. 118

5.3 Transparenz der Finanzierungsinstrumente

Die Finanzierungsinstrumente im Rohstoffhandel (siehe Ziff. 2.2), mit denen Banken die Aktivitäten ihrer Kunden finanzieren, unterscheiden sich hinsichtlich der Kenntnis und der Sichtbarkeit der Geschäfte: Ein Finanzintermediär weiss nicht gleich viel über die Geschäfte seines Kunden, wenn er ein kurzfristiges Akkreditiv für ihn eröffnet, eine langfristige Kreditlinie mit Liquiditätsgarantie bereitstellt oder lediglich die Konten eines Handelsunternehmens führt. Die Art der Kontrollen variiert je nach Finanzierungsinstrument und den damit verbundenen Risiken. Der befragte Privatsektor bestätigt diese Unterschiede in der Praxis. Die «transaktionale» Finanzierung bietet durch das Transaktionsmonitoring der Bank grössere Transparenz. Eingeschränkter ist die Transparenz bei einer nicht-transaktionalen Finanzierung (wo Mittel z. B. auf allgemeine Konten des Unternehmens überwiesen werden) oder einer Vorfinanzierung. Verdachtsmeldungen an die MROS im Zusammenhang mit einer Vorfinanzierung sind selten.

5.4 Trennung von Kontrolle und Kreditvergabe

Ein weiteres Risiko ist die von der MROS in einigen Fällen festgestellte Trennung von Kontrolle und Kreditvergabe. Der Complianceprozess für Handelsgeschäfte, der im Stammhaus einer Bank im Ausland oder bei einem Konsortialkredit der Bank an der Spitze eines Konsortiums in verschiedenen Ländern durchgeführt wird, kann von der Bereitstellung der Finanzierung durch die Schweizer Tochtergesellschaft oder Banken des Konsortiums entkoppelt sein. In einigen Fällen wurden die Kundenkontrollen nicht durch die gleiche Stelle durchgeführt, sodass die Finanzintermediäre den Kunden kaum kennen und teils gar keine Geschäftsbeziehung in seinem Namen eröffnet haben. In 16 der 367 untersuchten Fälle haben Institute Meldung erstattet, bei denen solche Kreditlinien bestehen und die nur wenig Informationen über den Kunden haben. Die gemeldeten Angaben sind begrenzt, oft fehlen Informationen zum wirtschaftlichen Hintergrund der durchgeführten Transaktionen. Ohne Informationen von ausländischen Meldestellen muss die MROS solche Fälle zu den Akten legen.

Auch bei einer Kreditvergabe hat die Bank gegenüber dem Kreditnehmer die geldwäschereirechtlichen Sorgfaltspflichten wahrzunehmen, insbesondere die Vertragspartei zu identifizieren sowie den Kontrollinhaber resp. die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen. Hingegen gibt es namentlich im Rahmen von Konsortialkrediten Konstellationen, in denen zwischen einer Bank und dem Kreditnehmer keine direkte Geschäftsbeziehung besteht (bei nachträglichen Beteiligungen/Unterbeteiligungen an Krediten). In solchen Fällen muss nur aber immerhin die direkte Vertragspartei (in diesem Fall die Bank an der Spitze des Konsortiums) die formelle Identifizierung des Kreditnehmers sowie die Abklärung des wirtschaftlich Berechneten bzw. des Kontrollinhabers vornehmen³⁷.

Nach den Angaben des befragten Privatsektors über die gängige Praxis werden in Finanzgruppen die Sorgfaltspflichten da wahrgenommen, wo die Kreditlinien zur Verfügung gestellt werden, auch bei Konsortialkrediten. Bei einem Bankenkonsortium (in der Schweiz oder im Ausland) werden die Sorgfaltspflichten grundsätzlich durch alle an der Finanzierung beteiligten Banken wahrgenommen. Sind Einheiten der gleichen Gruppe beteiligt, kann es eine begrenzte Abhängigkeit bezüglich der eingeholten Unterlagen innerhalb der Gruppe geben. Eine Trennung zwischen der Geschäftsbeziehung (und den damit einhergehenden Sorgfaltspflichten) und der Finanzierungszusage kann vorliegen, wenn eine Bank in der Schweiz lediglich eine Vertretung hat.

³⁷ Vgl. Kommentar zur Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 20), S. 13 f.

6 Fazit und Handlungsfelder

6.1 Synthese und Beurteilung der Wirksamkeit der Kontrollen und des GwG-Dispositivs

Grundsätzlich ist die Hauptdelikt im Rohstoffsektor Korruption und nicht Geldwäscherei. Zudem ist bei Geldwäscherei im Rohstoffsektor Korruption die häufigste Vortat. Verstärkt wird das Korruptionsrisiko durch schwache Governancemechanismen von gewissen in Rohstoff exportierenden oder importierenden Ländern, Intransparenz von Staatsbetrieben (SOE), die den Zugang zu den Ressourcen kontrollieren, und die grossen Volumina und vor allem hohen Beträge, die im Rohstoffhandel anfallen. Der Ölsektor wird als erhöhtes Risiko eingestuft, wobei auch andere Sektoren betroffen sind. Das kommt in verschiedenen Geldwäschereitypologien (namentlich Geldwäscherei von Vermögenswerten aus aktiver und passiver Bestechung) zum Ausdruck. In diesem Zusammenhang ist es massgeblich, die Korruptionsbekämpfung im Rohstoffhandel zu verbessern. Die in Kapitel 6.2 identifizierten Handlungsfelder verfolgen primär dieses Ziel.

Festzuhalten ist, dass in jedem Fall Artikel 305^{bis} des StGB (Geldwäscherei) anwendbar ist, auch wenn der Händler auf eigene Rechnung arbeitet und nicht dem GwG unterstellt ist. Diese Norm wirkt abschreckend und trägt zur Verhinderung von Missbrauch bei. Darüber hinaus hat der Handel die Kontrollen nach Straffällen verstärkt. Im Rahmen von Verfahren der Bundesanwaltschaft nach Artikel 102 Absatz 2 StGB gegen im Rohstoffhandel tätige Unternehmen waren Defizite in Bezug auf angemessenen Compliance-Massnahmen (und deshalb ein Organisationsverschulden im strafrechtlichen Sinne) festgestellt worden. In der Regel verpflichten sich Unternehmen, ihre Organisation zu überprüfen und die Compliance zu verbessern, sobald eine Untersuchung eingeleitet wird. Mit diesen Massnahmen kann das Unternehmen auch mit einer mildereren Sanktion rechnen, wenn es zu einer Verurteilung kommt.

In der Schweiz sind rund zwanzig Händler auf fremde Rechnung tätig und der Aufsicht einer SRO unterstellt. Rohstoffhändler arbeiten aber meist auf eigene Rechnung. Als solche sind sie mit Ausnahme des Handels mit Bankedelmetallen nicht direkt dem GwG unterstellt. Die Compliance-Systeme der Händler bestehen somit grösstenteils auf einer nicht rechtsverbindlichen Grundlage. Das Risikomanagement unterscheidet sich je nach Grösse. Grössere Händler haben in der Regel weiter entwickelte Strategien und Kontrollsysteme. Insgesamt wurden die Compliance-Massnahmen der Händler in den letzten Jahren insbesondere im Nachgang zu verschiedenen Korruptions- und Geldwäschereifällen verstärkt. Nach Angaben der Branche und der Einschätzung der FINMA ist der Zugang zu Bankfinanzierung für Händler, die es mit der Compliance nicht so genau nehmen, schwieriger geworden. Von einer Bank unter Aufsicht der FINMA finanzierte Händler müssen strenge Auflagen ihres Finanzinstituts erfüllen, die den Vorgaben für Banken zur Bekämpfung der Geldwäscherei entsprechen. Ein angemessenes nicht rechtsverbindliches Instrument zur Harmonisierung der Sorgfaltspraxis könnte die Wettbewerbsfähigkeit und Integrität des Sektors verbessern und die bereits bestehende Praxis einiger Händler bestätigen. Das Instrument würde auch dazu beitragen, den Zugang zu Bankfinanzierungen zu verbessern. In Kapitel 6.2 wird ein entsprechendes Handlungsfeld identifiziert.

Zur Wirksamkeit von Bankkontrollen bei Händlern muss man sich vergegenwärtigen, dass Einschränkungen bezüglich dieser Kontrollen wie die in Kapitel 5 aufgezeigten weltweit Anwendung finden. Auch Finanzintermediäre in anderen Jurisdiktionen (siehe z. B. Wolfsberg-Gruppe) sind mit solchen konfrontiert. Nach Angaben der Branche und der Einschätzung der Schweizer Behörden funktioniert der risikobasierte Ansatz der Banken im Bereich Rohstoffhandelsfinanzierung insgesamt gut. Die Banken wenden die materiellen Kontrollen weitreichend an. Bei Zweifeln werden im Rahmen des risikobasierten Ansatzes weitere Abklärungen vorgenommen. Damit kann den Risiken im Endeffekt begegnet werden. Dennoch sind diese Verwundbarkeit mit einem erhöhten Risiko für die Banken verbunden. Die Kontrollen bezüglich der wirtschaftlich Berechtigten von Sitzgesellschaften sind besser geworden. Trotz unterschiedlichem Risikomanagement der Finanzintermediäre je nach Risikobereitschaft scheinen sich die Banken der Risiken bewusst zu sein. Die potenziellen Korruptionsrisiken ausgehend von SOE im in

Kapitel 3.1 beschriebenen Kontext lassen das systematischere Identifizieren von Beziehungen der Bankkunden mit SOE wünschenswert scheinen (siehe Handlungsfeld in Ziff. 6.2). Zudem kann die Bank nicht alle Risiken entlang der gesamten Kette bis zur Produktion des Rohstoffs überblicken. Zwar gilt dies nicht nur für die Rohstoffhandelsfinanzierung, sondern für die Geldwäschereibekämpfung allgemein. Die Bank muss dieser fehlenden Transparenz aber Rechnung tragen.

Weiter ist anzumerken, dass nur wenige Meldungen von Banken im Zusammenhang mit ihrer Rohstoffhandelsfinanzierung eingehen. Die gemeldeten Verdachtsfälle stammen vorwiegend aus der Vermögensverwaltung. Die schwierige Erkennung durch die Banken (siehe Ziff. 5) rechtfertigt eine Klärung, was die zuständigen Behörden in Bezug auf die Verdachtsmeldung (Art. 9 GwG) von den Banken erwarten. In Kapitel 6.2 wird ein entsprechendes Handlungsfeld identifiziert.

Zudem wird die Finanzierung nicht immer durch eine schweizerische Stelle (inländische oder ausländische Bank in der Schweiz) gewährt. Die Kreditvergabe erfolgt in diesem Fall nicht über einen Schweizer Finanzintermediär und unterliegt somit auch nicht den vom GwG vorgesehenen Kontrollen. Dass Handelsunternehmen ihre Geschäfte ohne Beizug einer Bank vorfinanzieren, kommt aus den in Ziffer 2.2 genannten Gründen jedoch sehr selten vor. Aus der Stichprobe lässt sich aber nicht auf die Bedeutung der Geschäftsfinanzierung in der Schweiz schliessen.

Bei den nicht rechtsverbindlichen Instrumenten gegen Korruption national und international, wie etwa dem Leitfaden zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Rohstoffhandel, überwacht der Bundesrat die Anwendung durch die Privatwirtschaft im Rahmen der Monitoringberichte zur CSR³⁸ und insbesondere zu den Rohstoffen³⁹. Das bestehende Dispositiv, das die Anwendung der geltenden Normen und ein «Level Playing Field» für die Privatwirtschaft ermöglicht, wird als angemessen erachtet. Die Schweiz nimmt im internationalen Vergleich auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle ein, wie beispielsweise die Länderexamen zur Korruptionsbekämpfung zeigen.⁴⁰

6.2 Mittel für eine Verbesserung des Dispositivs

Nach Auffassung des Bundesrats verfügen die für die Umsetzung der Geldwäschereigesetzgebung zuständigen Behörden weitestgehend über die Rechtsgrundlagen und Mittel zur Verhinderung von Geldwäscherei und damit verbundener Korruption. Der Bundesrat verweist auf die Korruptionsbekämpfung als wesentliches Element zur Minderung des Risikos der Geldwäscherei über das Schweizer Finanzsystem. Darüber hinaus erachtet er die Sorgfaltspflichten der Banken und ihre Umsetzung insgesamt als angemessen. Aus Sicht des Bundesrats steht eine zusätzliche Unterstellung der Eigenhändler unter das GwG nicht im Verhältnis zu den Risiken und Kosten einer solchen Massnahme und würde materiell zu keiner wesentlichen Verbesserung der Prävention in diesem Bereich führen.

Nach Ansicht des Bundesrats kann aber die Wirksamkeit der bestehenden Rahmenbedingungen gezielt verstärkt werden, um das Korruptions- und Geldwäschereirisiko im Umfeld der Rohstoffhandelsfinanzierung ausgehend von den Erkenntnissen dieses Berichts weiter zu verringern. Zu diesem Zweck identifiziert er fünf Handlungsfelder.

- [1] Zur Stärkung der Korruptionsbekämpfung erwartet der Bundesrat von allen beteiligten Akteuren eine wirksame Umsetzung nicht rechtsverbindlicher Instrumente (wie u. a. des Leitfadens zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Rohstoffhandel).

³⁸ Siehe *CSR-Positionspapier und Aktionsplan, Fortschrittsbericht* (2017) oder *Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*, Dezember 2016

³⁹ Siehe *Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven*, Bericht des Bundesrats 2018

⁴⁰ Diese Vorreiterrolle geht aus den Korruptions-Länderexamen der Schweiz durch die [OECD](#) und [GRECO](#) hervor.

- [2] Zur Harmonisierung der Händlerpraxis bei risikobasierten Kontrollen bestärkt der Bundesrat die Rohstoffhandelsbranche, branchenspezifische Leitlinien zu Sorgfaltspflichten gegen Geldwäscherei (insbesondere verbunden mit Korruption) zu erstellen und zu verabschieden.
- [3] Der Umfang der Verdachtsmeldepflicht ist zu prüfen und wenn nötig anzupassen und zu konkretisieren. Diese Arbeiten erfolgen im Rahmen der Diskussion über die Optimierung des Verdachtsmeldesystems, die von der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung 2020 eingeleitet werden soll.
- [4] Um mit Geldwäscherei verbundene Korruptionsrisiken im Rohstoffhandelsbereich risikobasiert und angemessen zu mindern, bringt sich die Schweiz in die internationalen Diskussionen über die Berücksichtigung der Beziehungen mit staatlichen Unternehmen (State Owned Enterprises, SOE) und mit Unternehmen mit einer Geschäftsbeziehung mit SOE als Kriterium für ein erhöhtes Risiko ein.
- [5] Schliesslich tragen die aktuellen Diskussionen in der OECD und anderen Gremien dazu bei, das Dispositiv gegen Korruption weiter zu verbessern. Die Empfehlungen der OECD beim jüngsten Korruptions-Länderexamen der Schweiz (2018) betreffen eine Verbesserung der Aufdeckung und Sanktionierung von Korruptionshandlungen. Die Schweiz wird mit dem Folgebericht im Juni 2020 dazu Stellung nehmen.

Abschliessend ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Massnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäscherei laufend der Entwicklung der Risiken angepasst werden müssen, damit sie wirksam bleiben. Diese Ziele werden auch in der laufenden Legislaturperiode weiterverfolgt.