



Verhütung des Missbrauchs des Bankensystems für die Geldwäsche

(Dezember 1988)

Einleitung

1. Banken und andere Finanzinstitute können ohne ihr Wissen für die Überweisung oder Hinterlegung von Geldern aus krimineller Tätigkeit missbraucht werden. Straftäter und ihre Komplizen benutzen das Finanzsystem, um Zahlungen und Geldüberweisungen von einem Konto zum anderen vorzunehmen, um die Herkunft und die wahren Eigentumsverhältnisse bei Geldern zu verschleiern und um mittels Schrankfachmiete eine Aufbewahrungsmöglichkeit für Banknoten zu schaffen. Diese Aktivitäten werden gemeinhin als „Geldwäsche“ bezeichnet.
2. Bisherige Bemühungen, das Bankensystem vor derartigen Missbräuchen zu schützen, sind weitgehend von Gerichten und administrativen Behörden auf nationaler Ebene ausgegangen. Die zunehmend internationale Dimension des organisierten Verbrechens, insbesondere im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, hat jedoch auf internationaler Ebene Initiativen zur Zusammenarbeit bewirkt. Eine der frühesten dieser Initiativen ging im Juni 1980 vom Ministerausschuss des Europarats aus. In seinem Bericht¹ kam der Ministerausschuss zum Schluss, dass „... das Bankensystem eine sehr wirksame Rolle bei der Verhütung spielen kann, und die Mitarbeit der Banken auch bei der Ahndung solcher Straftaten durch Gerichte und Polizei hilfreich ist.“ In den letzten Jahren widmeten auch Gesetzgeber, staatliche Vollzugsorgane und Bankenaufsichtsbehörden in einer Anzahl Länder der Frage vermehrte Aufmerksamkeit, wie verhindert werden kann, dass Straftäter das Finanzsystem zum „Waschen“ ihrer Gewinne missbrauchen.
3. Die verschiedenen nationalen Bankenaufsichtsbehörden, die im Basler Ausschuss für Bankenbestimmungen und -überwachung vertreten sind, haben bei der Verhinderung der Geldwäsche nicht alle die gleiche Rolle und Verantwortung. In einigen Ländern kommt den Aufsichtsbehörden ausdrücklich die Verantwortung für dieses Gebiet zu, in anderen mögen sie nicht direkt dafür verantwortlich sein. Dies spiegelt die Rolle der Bankenaufsicht wider, deren Hauptaufgabe die Wahrung der finanziellen Stabilität und der Integrität des gesamten Bankensektors ist, und nicht die Gewährleistung der Rechtmässigkeit einzelner Transaktionen von Bankkunden. Doch trotz der Grenzen, die in einigen Ländern ihrer diesbezüglichen Verantwortlichkeit gesetzt sind, sind alle Mitglieder des Ausschusses der festen Überzeugung, dass die Aufsichtsbehörden dem Gebrauch, den Straftäter von den Banken machen, nicht gleichgültig gegenüberstehen können.
4. Das öffentliche Vertrauen in die Banken, und damit auch ihre Stabilität, können durch negative Publizität infolge einer unabsichtlichen Zusammenarbeit der Banken mit Straftätern geschädigt werden. Überdies laufen die Banken Gefahr direkter Verluste durch Betrug, sei es wegen Fahrlässigkeit bei der Überprüfung unerwünschter Kunden oder weil die Integrität ihrer eigenen Angestellten durch die Verbindung zu Straftätern unterhöhlt würde. Aus diesen Gründen sind die Mitglieder des Basler Ausschusses der Meinung, dass die Bankenaufsichtsbehörden die generelle Aufgabe haben, ethische Grundsätze bei der Geschäftsführung der Banken und anderer Finanzinstitute zu fördern.
5. Nach Ansicht des Ausschusses kann dieses Ziel, unter Berücksichtigung der Unterschiede in der nationalen aufsichtlichen Praxis, unter anderem durch internationale Zustimmung zu einer Grundsatzerklärung gefördert werden, deren Einhaltung von den Finanzinstituten erwartet würde.
6. Die beiliegende Erklärung ist eine allgemeine Erklärung ethischer Grundsätze, die die Geschäftsleitungen der Banken darin bestärkt, wirksame Verfahren festzulegen, um die sorgfältige Identifikation sämtlicher Personen sicherzustellen, die mit ihrem Institut Geschäfte tätigen, um Trans-

¹ Massnahmen gegen die Überweisung und Verwahrung von Geldern krimineller Herkunft. Empfehlung Nr. R (80)10 des Ministerausschusses des Europarats vom 27. Juni 1980.

aktionen abzuwehren, die illegal erscheinen, und um mit den staatlichen Vollzugsorganen zusammenzuarbeiten. Die Erklärung ist kein rechtlich bindendes Dokument, und ihre Durchsetzung wird von den nationalen Praktiken und Gesetzen abhängen. Namentlich ist anzumerken, dass in einigen Ländern die Banken zusätzlichen, strengeren gesetzlichen Regelungen auf diesem Gebiet unterstehen, und die Erklärung bezweckt nicht, diese Regelungen zu ersetzen oder zu mildern. Wie auch immer die Rechtslage in den verschiedenen Ländern sein mag, der Ausschuss ist der Ansicht, dass der erste und wichtigste Schutz vor Geldwäsche die Integrität der Geschäftsleitung der Banken und deren wachsame Entschlossenheit ist, zu verhindern, dass ihre Institute mit Straftätern in Verbindung gebracht oder als Kanal für das Waschen von Geldern benutzt werden. Zweck der Erklärung ist es, diesen Verhaltensgrundsätzen Nachdruck zu verleihen.

7. Die im Ausschuss vertretenen Aufsichtsbehörden unterstützen die in der Erklärung dargelegten Grundsätze. Soweit diese Fragen in den einzelnen Mitgliedsländern in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde fallen, werden diese allen Banken empfohlen und sie ermuntern, eine mit dieser Erklärung übereinstimmende Politik und Praxis zu betreiben. Im Hinblick auf eine weltweite Annahme dieser Erklärung möchte der Ausschuss sie auch den Aufsichtsbehörden anderer Länder empfehlen.

Grundsatzklärung

I. Zweck

Banken und andere Finanzinstitute können ohne ihr Wissen für die Überweisung oder Hinterlegung von Geldern, die einer kriminellen Tätigkeit entstammen, missbraucht werden. Die Absicht bei solchen Geschäften ist oft, die wahren Eigentumsverhältnisse bei Geldern zu verschleiern. Polizei und andere staatliche Vollzugsorgane müssen sich mit dieser Art der Benutzung des Finanzsystems direkt befassen; sie gibt auch den Bankaufsichtsbehörden und den Geschäftsleitungen der Banken Anlass zu Sorge, da das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Banken durch deren Verbindung zu Straftätern beeinträchtigt werden kann.

Diese Grundsatzklärung soll einige elementare Massnahmen und Verfahren umreissen, deren Einhaltung in ihrem Institut die Geschäftsleitungen der Banken sicherstellen sollten, um bei der Bekämpfung der Geldwäsche durch das Bankensystem - auf nationaler oder internationaler Ebene - mitzuhelfen. Die Erklärung will damit bei den Banken bestehende bestmögliche Praktiken verstärken und namentlich zur Wachsamkeit gegenüber dem Missbrauch des Zahlungssystems, zur Einführung von wirksamen Abwehrmechanismen und zur Zusammenarbeit mit den staatlichen Vollzugsorganen ermuntern.

II. Kundenidentifikation

Um zu gewährleisten, dass das Finanzsystem nicht als Kanal für kriminelle Gelder verwendet wird, sollten sich die Banken so weit wie möglich bemühen, die wahre Identität sämtlicher Kunden festzustellen, die ihre Dienste in Anspruch nehmen. Mit besonderer Sorgfalt sollten die Inhaber sämtlicher Konten sowie die Personen identifiziert werden, die von der Schrankfachmiete Gebrauch machen. Alle Banken sollten wirksame Verfahren einführen, um von neuen Kunden einen Identitätsnachweis zu erhalten. Es sollte ausdrückliche Geschäftspolitik sein, mit Kunden, die sich über ihre Identität nicht ausweisen, keine bedeutenden Geschäfte zu tätigen.

III. Einhaltung der Gesetze

Die Geschäftsleitungen der Banken sollten dafür sorgen, dass die Geschäfte im Einklang mit hohen ethischen Grundsätzen geführt werden und dass die Gesetze und Verordnungen betreffend Finanzgeschäfte eingehalten werden. Es wird anerkannt, dass die Banken bei den für die Kundschaft durchgeführten Geschäften nicht immer wissen können, ob eine Transaktion mit einer strafbaren Tätigkeit zusammenhängt oder gar Bestandteil davon ist. Ebenso kann es auf internationaler Ebene schwierig sein, sich zu vergewissern, dass für Kunden getätigte grenzüberschreitende Geschäfte den Bestimmungen eines anderen Landes entsprechen. Dennoch sollten die Banken nicht Dienstleistungen anbieten oder aktive Beihilfe zu Transaktionen leisten, bei denen sie Grund zur Annahme haben, dass sie mit Geldwäsche zusammenhängen.

IV. Zusammenarbeit mit staatlichen Vollzugsorganen

Die Banken sollten mit den nationalen Vollzugsorganen uneingeschränkt zusammenarbeiten, soweit ihnen dies durch die jeweilige nationale Regelung des Kundengeheimnisses gestattet ist. Sorgfältig sollte vermieden werden, Kunden, die die staatlichen Vollzugsorgane mit abgeänderten, unvollständigen oder irreführenden Angaben täuschen wollen, Unterstützung oder Beihilfe zu leisten. Erhält eine Bank von Tatsachen Kenntnis, die zur Vermutung Anlass geben, dass bei ihr eingezahltes Geld aus einer Straftat stammt oder dass getätigte Transaktionen einen kriminellen Zweck verfolgen, sollte sie

angemessene, dem Gesetz entsprechende Massnahmen ergreifen, z.B. den Kunden abweisen oder die Verbindung zu ihm abbrechen, Konten schliessen oder einfrieren.

V. Einhaltung der Erklärung

Alle Banken sollten sich formell eine Geschäftspolitik zu eigen machen, die mit den Grundsätzen dieser Erklärung übereinstimmt; sie sollten sicherstellen, dass alle Mitglieder ihres Personals, wo immer sie sich auch befinden mögen, über die diesbezügliche Politik der Bank unterrichtet sind. Der Schulung des Personals in den in dieser Erklärung behandelten Fragen ist Beachtung zu schenken. Um die Einhaltung dieser Grundsätze zu fördern, sollten die Banken besondere Verfahren für die Identifikation von Kunden und für die interne Aufzeichnung von Transaktionen einführen. Möglicherweise müssen die Verfahren der internen Revision erweitert werden, damit die Einhaltung der Grundsätze dieser Erklärung wirksam überprüft werden kann.