ONLINEKOMMENTAR
DER FREI ZUGÄNGLICHE
RECHTSKOMMENTAR

KOMMENTIERUNG ZU

Art. 2a Abs. 1-2 und 4-5 GwG

Eine Kommentierung von Florian Adank
Herausgegeben von Damian K. Graf / Doris Hutzler

Stand der Bearbeitung: 15.04.2025
PDF erstellt am: 06.10.2026
DOI: 10.17176/20250415-194408-0

ZITIERVORSCHLAG

Florian Adank, Kommentierung zu Art. 2 Abs. 1-2 und 4-5 GwG in: Damian K. Graf/Doris Hutzler (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

Kurzzitat: OK-Adank, Art. 2a Abs. 1-2 und 4-5 GwG N. XXX

Art. 2*a* Begriffe

[1] Als politisch exponierte Person im Sinne dieses Gesetzes gelten:

a. Personen, die im Ausland mit führenden öffentlichen Funktionen betraut sind oder waren, insbesondere Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, hohe Politikerinnen und Politiker auf nationaler Ebene, hohe Funktionärinnen und Funktionäre in Verwaltung, Justiz, Militär und Parteien auf nationaler Ebene, die obersten Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (ausländische politisch exponierte Personen);

b. Personen, die in der Schweiz auf nationaler Ebene mit führenden öffentlichen Funktionen in Politik, Verwaltung, Militär und Justiz betraut sind oder waren sowie Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung (inländische politisch exponierte Personen);

c. Personen, die in zwischenstaatlichen Organisationen und in internationalen Sportverbänden mit führender Funktion betraut sind oder waren, insbesondere Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Direktorinnen und Direktoren, Vizedirektorinnen und Vizedirektoren, Mitglieder der Verwaltungsorgane sowie Personen mit gleichwertigen Funktionen (politisch exponierte Personen bei internationalen Organisationen).

[2] Als politisch exponierten Personen nahestehend gelten natürliche Personen, die Personen nach Absatz 1 aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen erkennbar nahestehen.

[4] Inländische politisch exponierte Personen gelten 18 Monate nach Aufgabe der Funktion nicht mehr als politisch exponiert im Sinne dieses Gesetzes. Die allgemeinen Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre bleiben vorbehalten.

[5] Als internationale Sportverbände im Sinne von Absatz 1 Buchstabe c gelten das Internationale Olympische Komitee sowie die von ihm anerkannten nichtstaatlichen Organisationen, die auf globaler Ebene eine oder mehrere offizielle Sportarten regeln.

GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte 4
A. Grundgedanke 4
B. Internationale Entwicklung 4
C. Das «Supervisors' PEP Working Paper 2001» 5
D. Die «Wolfsberg AML Prinzipien» 5
E. Die «Sorgfaltspflichten für Banken bei der Feststellung der Kundenidentität» 6
F. Das «Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption» 6
G. Die Empfehlungen der FATF aus 2003 7
H. Die FATF Empfehlung von 2012: PEP Inland und PEP bei internationalen Organisationen 7
I. Der PEP Begriff in der Europäischen Union 8
J. Der PEP Begriff in der Schweiz 9
II. Elemente des PEP Konzepts 10
III. PEP Ausland 11
A. Eine führende öffentliche Funktion auf nationaler Ebene 11
B. Oberste Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung 13
IV. PEP Inland 14
V. Zwischenstaatliche Organisationen 15
VI. Internationale Sportverbände 16
VII. Nahestehende Personen 17
VIII. Ende des PEP-Status 19
Literaturverzeichnis 20
Materialienverzeichnis 21

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

A. Grundgedanke

1 Art. 2a GwG setzt die im Jahr 2012 formulierte Empfehlung der Financial Action Task Force (FATF) um. Das Bundesgesetz wurde am 12. Dezember 2014 verabschiedet und ist seit dem 1. Januar 2016 in Kraft. Der Artikel regelt den Begriff **politisch exponierte Person** (nachfolgend **«PEP»**) auf gesetzlicher Stufe.

2 PEP war zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes kein neues Konzept. Der Begriff war aber im Regelwerk nicht einheitlich geregelt. Vor der Verabschiedung wurde der Begriff PEP in Art. 2 Abs. 1 lit.a Ziff. 1 und 2 GwV-FINMA und in Art. 10 Abs. 4 lit. a und b der Geldwäschereiverordnung der Eidgenössischen Spielbankenkommission (GwV-ESBK) geregelt. Die GwV-FINMA richtete sich an Finanzintermediäre nach Art. 2 Abs. 2 GwG und an Vermögensverwalter von Kollektivvermögen, Versicherungseinrichtungen und Effektenhändler sowie an direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) nach Art. 2 Abs. 3 GwG. Die GwV-ESBK richtete sich an Spielbanken nach Art. 2 Abs. 2 lit. e GwG. Für die Mitglieder von Selbstregulierungsorganisationen, für die weder die GwV-FINMA noch die GwV-ESBK Geltung hatte, war die Begriffsbestimmung nicht anwendbar. Die Regelung auf Gesetzesebene ermöglichte daher ab 2016 eine **verbindliche und einheitliche Regelung des Begriffs für alle Finanzintermediäre**.[1]

3 PEP können nur natürliche Personen sein.[2] Aufgrund ihrer Position oder Funktion verfügen sie über Einfluss innerhalb eines Staatsapparates und haben Zugriff auf öffentliche Gelder oder können staatliche Aufträge vergeben. Eine PEP hat daher ein **erhöhtes Risiko**, öffentliche Gelder unrechtmässig zu privaten Zwecken zu missbrauchen oder sich bestechen zu lassen und die dabei erhaltenen Gelder im nationalen und internationalen Finanzsystem zu waschen.[3] **Familienmitglieder einer PEP oder deren nahestehende Personen** können beim Verstecken der Gelder behilflich sein oder vom Einfluss und der Stellung der PEP unrechtmässig profitieren.[4] Weil eine PEP oder eine ihr nahestehende Person Gegenstand einer erhöhten Medienberichterstattung sein kann, besteht zudem für den Finanzintermediär bei einer Geschäftsbeziehung mit einer PEP ein erhöhtes Reputationrisiko.[5] Um diese Risiken zu addressieren und zu begrenzen, haben nationale und internationale Instititionen für Finanzintermediäre Standards für Geschäftsbeziehungen mit PEP definiert. Die Massnahmen haben zum Ziel, eine Geschäftsbeziehung mit einer PEP zu erkennen und zu verhindern, dass unrechtmässige Gelder über das nationale oder internationale Finanzsystem gewaschen werden.

B. Internationale Entwicklung

4 Die Schweiz war massgebend an der Entwicklung der internationalen Standards in Bezug auf PEP beteiligt.[6] Treiber dieser Entwicklung waren nicht zuletzt einschneidende Ereignisse für den Schweizer Finanzplatz im Zusammenhang mit PEP.[7] Ende der 1990er Jahre wurde bekannt, dass ein

1. Botschaft GwG 2014, S. 621; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 2; SHK-Hawkins, Art. 2a GwG N. 43.
2. Botschaft GwG 2014, S. 678; FATF, Guidance Politically Exposed Persons, S. 3; OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 2; SHK-Hawkins, Art. 2a GwG N. 45; BSK-Greter Art. 2a GwG N. 14.
3. SHK-Hawkins, Art 2a GwG N 5.
4. Wolfsberg, PEP Guidelines 2017, S 2.
5. SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 7.
6. SHK-Hawkins, Art.2a GwG N. 9; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 5.
7. Vgl. Bruppacher.

Teil des Vermögens des verstorbenen nigerianischen Militärdiktators Sani Abacha auf Konten von Schweizer Banken lag. Vor diesem Hintergrund fand im November 2000 auf Initiative der Schweiz in Lausanne eine Tagung mit Vertretern der Justiz- und Bankenaufsichtsorgane von Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Kanada und der Schweiz statt. Das Ergebnis dieser Zusammenkunft war das «**Supervisors' PEP Working Paper 2001**», das im November 2001 veröffentlicht wurde.[8] Das Dokument legte die Fundamente zur Identifizierung von PEP und die Massnahmen zur Begrenzung der damit verbundenen Risiken fest.

C. Das «Supervisors' PEP Working Paper 2001»

5 Die einführenden Bemerkungen des «Supervisors' PEP Working Paper 2001» wiesen auf die Dringlichkeit einer Regelung in diesem Bereich hin. Für Aufsichtsbehörden sei der Missbrauch des Finanzsystems durch das Waschen von unrechtmässigen Geldern aus Korruption oder aus der unrechtmässigen Verwendung von öffentlichen Geldern zu privaten Zwecken Anlass zur Besorgnis. Das Dokument sollte deshalb die Aufsichtsbehörden dabei unterstützen, Kunden von Finanzintermediären, die von den erwähnten Risiken besonders betroffen sind, zu identifizieren und Massnahmen empfehlen, um die damit verbundenen Risiken zu begrenzen. So definierte es eine PEP **als natürliche Person, die eine leitende öffentliche Funktion wahrnimmt oder wahrgenommen hat**, wie beispielsweise Staatsoberhäupter, hochrangige Politiker, Funktionäre, Vertreter von Justiz und Militär oder Mitglieder in Führungspositionen von staatlichen Unternehmen sowie wichtige Funktionäre einer Partei. Die Definition umfasste ausdrücklich Personen auf hohen und nicht auf unteren oder mittleren Hierarchiestufen. Familienmitglieder von PEP oder PEP nahestehende Personen wurden zwar erwähnt, aber die Einschätzung der mit dieser Beziehung zum PEP verbundenen Risiken war nicht dieselbe wie bei PEP. So verwendete das «Supervisors' PEP Working Paper 2001» in diesem Zusammenhang den Konjunktiv, d.h. Geschäftsbeziehungen mit Familienmitgliedern von PEP oder PEP nahestehenden Personen *könnten* dasselbe Reputationsrisiko darstellen wie eine Geschäftsbeziehung mit dem PEP selbst.[9] Die Definition umfasste ausdrücklich alle Rechtsformen, die von einer PEP kontrolliert oder bei der eine PEP wirtschaftlich berechtigt ist. Weil die üblichen Prüfungen zur Eröffnung und die Massnahmen zur Überwachung einer Geschäftsbeziehung den erwähnten Risiken einer Geschäftsbeziehung mit PEP nicht entsprachen, empfahl das «Supervisors' PEP Working Paper 2001» besondere Massnahmen zur Überprüfung und Überwachung der Geschäftsbeziehungen mit PEP. Der Entscheid zur Bewilligung der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung mit einer PEP sollte durch ein Mitglied der Geschäftsleitung erfolgen. Zudem sollte die Bewilligung zur Weiterführung jährlich von der gleichen Hierarchiestufe erneuert werden. Diese Massnahmen betrafen aber nur Geschäftsbeziehungen mit PEP mit einer Funktion in einem Land, das nicht mit dem Domizil des kontoführenden Finanzintermediärs identisch war («non-resident PEP»).[10] Ausdrücklich von den Massnahmen ausgenommen waren damit Geschäftsbeziehung mit einer PEP mit einer Funktion in einem Land, welches mit dem Domizil des kontoführenden Finanzintermediärs identisch war («local PEPs»).[11]

D. Die «Wolfsberg AML Prinzipien»

6 Im Oktober 2000 hatte die Wolfsberg Gruppe, eine Vereinigung von damals 11 weltweit tätigen Banken, die «Wolfsberg AML Prinzipien» veröffentlicht. Die Wolfsberg Gruppe ist nach ihrem ersten

8. Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001».
9. «Business relationships with family members or close associates of PEPs *may* involve reputational risks similar to those with PEPs themselves». Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001», S. 2.
10. Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001», S. 3.

Versammlungsort, dem Schloss Wolfsberg im Kanton Thurgau in der Schweiz, benannt.[12] Die Organisation erarbeitet und definiert Regelvorgaben für «Know Your Customer» (KYC) und für Weisungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Die Vorgaben haben sich in der internationalen Finanzindustrie als Standard durchgesetzt. Die «Wolfsberg AML Prinzpien» vom Oktober 2000 war die erste Publikation der Vereinigung. Darin wurde der Begriff «Public Official» als eine Kundengruppe erwähnt, für die aufgrund der mit dieser Funktion verbundenen Risiken spezielle Massnahmen zu ihrer Überwachung zu treffen seien.[13] Die mit diesem Begriff verbundenen Funktionen sind fast identisch mit denjenigen des «Supervisors' PEP Working Paper 2001». Im Gegensatz zum «Supervisors' PEP Working Paper 2001» umfasste die Definition aber auch **Familienmitglieder eines «Public Official» oder ihm nahestehende Personen**. Die Definition in den «Wolfsberg AML Prinzipien» machte keine Unterscheidung, ob es sich bei der Geschäftsbeziehung um einen «Public Official» im Inland oder Ausland handelte. Der Begriff «PEP», der zum ersten Mal vom erwähnten «Supervisors' PEP Working Paper 2001» verwendet wurde, sollte sich aber durchsetzen. In ihren in den folgenden Jahren herausgegebenen Richtlinien zum Thema verwendete die Wolfsberg Gruppe auch den Begriff PEP. Im Jahre 2003 wurde die «Guidance on Politically Exposed Persons (PEP)» und im Jahr 2008 die «Frequently Asked Questions (FAQ) on Politically Exposed Persons (PEP)» veröffentlicht. Beide Publikationen wurden im Jahr 2017 von der «Wolfsberg Group PEP Guidance» abgelöst.[14]

E. Die «Sorgfaltspflichten für Banken bei der Feststellung der Kundenidentität»

7 Die Arbeitsgruppe des Basler Ausschusses für Finanzaufsicht und von Vertretern der Vereinigung von Offshore Zentren hatte einen Monat vor dem erwähnten «Supervisors' PEP Working Paper 2001» die «Sorgfaltspflichten für Banken bei der Feststellung der Kundenidentität» veröffentlicht. Das im Oktober 2001 veröffentlichte Dokument enthielt auch eine Definition zu PEP, worin bereits die in dem «Supervisors' PEP Working Paper 2001» erwähnten Funktionen für PEP enthalten waren. Sie schloss aber **«Personen oder Firmen, die offensichtlich mit diesen [d.h. einer PEP]»** verbunden waren, mit ein. [15] Die darin enthaltene Definition wurde mit dem Hinweis auf die Risiken im Zusammenhang mit Geschäftsbeziehungen mit PEP, vor allem mit solchen aus Ländern, wo Korruption weit verbreitet ist, ergänzt.[16]

F. Das «Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption»

8 Im Jahr 2003 wurde in New York das «Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Conventions Against Corruption, UNCAC)» verabschiedet. Die Schweiz trat dem UNCAC im September 2009 bei. Mit dem Abkommen verpflichtet sich die Schweiz zur Korruptionsbekämpfung. In diesem Sinn schreibt Art. 52 Abs. 1 vor, dass die Schweiz von Finanzinstituten verlangt, «Konten verstärkt [zu] überprüfen, die von oder für Personen, die mit herausragenden öffentlichen Aufgaben betraut sind oder waren, und deren Familienangehörigen und engen Partnern beantragt oder unterhalten werden».[17] Das Übereinkommen enthält keine Definition

11. Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001», S. 3; SHK-Hawkins, Art. 2a GwG N. 9ff. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 5.
12. Mitglieder der Wolfsberg Gruppe sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt Banco Santander, Bank of Tokyo Mitsubishi-UFJ, Barclays, Citigroup, Deutsche Bank, Goldmann Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Société Générale, UBS.
13. Wolfsberg, AML Guidelines 2000.
14. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 4; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N 31 ff.
15. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität, S. 8; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 11 ff.; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 6.
16. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 11 ff.; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 6.

zu PEP. Es adressiert vielmehr im Allgemeinen die Korruption durch Personen, die ein öffentliches Amt ausüben. Es besteht folglich eine Nähe zu der Thematik PEP.[18]

G. Die Empfehlungen der FATF aus 2003

9 Die bedeutenste Initiative zu der Thematik PEP kam von der Financial Action Task Force (FATF). Die FATF wurde 1989 von den damals führenden Industrienationen, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, dem Vereinigten Königreich und den USA gegründet. Die FATF legt Regeln zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Finanzierung von Massenvernichtungswaffen fest, die sie in Form von Empfehlungen veröffentlicht und laufend aktualisiert. Sie überprüft die Einhaltung ihrer Regeln in den Mitgliedstaaten regelmässig und veröffentlicht die Ergebnisse. Die FATF umfasst gegenwärtig rund 40 Mitgliedstaaten. Mehr als 200 Länder und Jurisdiktionen haben sich heute zur Umsetzung der FATF-Regeln verpflichtet.

10 Seit dem Jahr 1990 veröffentlicht die FATF ihre Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei. Im Oktober 2001 ergänzte die FATF ihre Empfehlungen mit weiteren Erläuterungen oder Richtlinien zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Aufgrund der sich stetig verändernden Bedrohungen hat die FATF ihre Empfehlungen seither laufend aktualisiert. Die im Jahr 2003 veröffentlichten 40 Empfehlungen enthielten eine Definition zu PEP mit mehrheitlich bereits bekannten Elementen. So waren die in der Definition aufgezählten Beispiele für eine PEP relevante Funktion dieselben, wie diejenigen, die im «Supervisors' PEP Working Paper 2001» vom Oktober 2001 erwähnt wurden. Die Einschränkung aus dem gleichnamigen Papier, dass es sich bei PEP ausschliesslich um Personen einer höheren, und nicht mittleren oder unteren Hierarchiestufe handelt, wurde in der Definition übernommen. Die Definition der FATF beschränkte sich auf eine **natürliche Person und ihre nahestehende Personen mit einer relevanten Funktion im Ausland**. Aufgrund der bekannten Risiken bei Geschäftsbeziehungen mit PEPs oder mit PEP nahestehenden Personen empfahl die FATF, die Eröffnung solcher Geschäftsbeziehungen von Mitgliedern der Geschäftsleitung bewilligen zu lassen. Im Gegensatz zum «Supervisors' PEP Working Paper 2001» machte die FATF bei der Beurteilung der Reputationsrisiken keinen Unterschied zwischen einer Geschäftsbeziehung mit einer natürlichen Person, die einer PEP aus familiären oder anderen Gründen nahesteht, und einer Geschäftsbeziehung mit dem PEP selbst. Geschäftsbeziehungen mit PEP nahestehenden Personen beinhalten demnach dieselben Reputationsrisiken wie eine Geschäftsbeziehung mit dem PEP selbst.[19]

H. Die FATF Empfehlung von 2012: PEP Inland und PEP bei internationalen Organisationen

11 In den Erläuterungen zu den im Jahr 2003 veröffentlichten Empfehlungen riet die FATF, den PEP-Begriff und die damit verbundenen Massnahmen auch auf eine PEP mit einer Funktion im Inland auszudehnen.[20] In den aktualisierten 40 Empfehlungen vom Februar 2012 erweiterte die FATF den Begriff um eine inländische PEP («domestic PEP»), d.h. eine natürliche Person in einer prominenten öffentlichen Funktion im Inland. Damit sind Staatsoberhäupter, hochrangige Politiker, Funktionäre, Vertreter von Justiz und Militär oder Mitglieder in Führungspositionen von staatlichen Unternehmen sowie wichtige Funktionäre einer Partei gemeint. **Die PEP im Inland unterscheidet sich von der PEP im Ausland («foreign PEP») durch das Land, das die Funktion vergeben hat, unter**

17. SR 0.311.56.
18. SR 0.311.56; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 7; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 13.
19. FATF, The Forty Recommendations, S. 14.
20. FATF, The Forty Recommendations, Annex, Interpretative Notes to the Forty Recommendations, S. 4; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 8; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 15 ff.

Berücksichtigung des Domizils des Finanzintermediärs, mit dem die PEP eine Geschäftsbeziehung hat. So ist beispielsweise eine PEP mit einer Funktion in der Schweiz ein inländischer PEP, wenn ihre kontoführende Bank auch in der Schweiz ist. Hat dieselbe PEP eine kontoführende Bank im Ausland, so handelt es sich aus der Sicht der betreffenden Bank um eine ausländische PEP. Sowohl bei der PEP im Ausland als auch bei der PEP im Inland handelt es sich um Funktionen einer höheren und nicht mittleren oder unteren Hierarchiestufe. In dieser Empfehlung bezeichnete die FATF erstmals auch eine Person, die eine führende Funktion bei einer internationalen Organisation innehat, als PEP. Im Glossar definierte die FATF internationale Organisationen als ein Gebilde, das aufgrund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung besteht.[21] Ihre führenden Funktionen wie Personen im Rang eines Direktors, stellvertretenden Direktors oder Mitglied im Aufsichtsrat oder ähnlichen Leitungsfunktionen erfüllen die Kriterien für diese neue Kategorie. Die Aufzählung der Funktionen zeigt, dass, wie bei ausländischen PEP, nur Funktionen der obersten Hierarchiestufe der Organisation als PEP qualifizieren. Die FATF begründete die Erweiterung des Begriffs mit dem Verweis auf Artikel 52 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) von 2003. Das Übereinkommen richtet sich allgemein gegen Korruption von Personen, die ein öffentliches Amt ausüben. In der im Jahr 2013 herausgegeben Richtlinie zu PEP stellte die FATF klar, dass die Definition zu PEP derjenigen in Art. 52 UNCAC gleichzusetzen sei.[22]

12 Die Richtlinie enthielt Definitionen zu ausländischen PEP, zu inländischen PEP, zu natürlichen Personen mit führenden Funktionen in internationalen Organisationen sowie eine Auflistung von Merkmalen von Personen, die einer PEP aus familiären oder anderen Gründen erkennbar nahestehen. Aufgrund des kulturellen Hintergrunds kann der Kreis von Personen, die dieses Kriterium erfüllen, über Personen, die in direkter Linie mit einer PEP verwandt sind (z.B. Eltern, Geschwister, Lebenspartner und Kinder), hinausgehen und beispielsweise auch entfernte Verwandte (z.B. Cousins) umfassen. Eine Person kann einer PEP aber auch aus anderen Gründen nahestehen. Beispielsweise aufgrund von partnerschaftlichen (z.B. Liebesbeziehung) oder geschäftlichen Beziehungen (z.B. gemeinsamer Besitz einer operativen Gesellschaft). Massgebend für die Beurteilung ist das Risiko, dass die **PEP nahestehende Person ihre Beziehung zur PEP missbrauchen kann**, um die PEP dabei zu unterstützen, unrechtmässig erworbene Gelder aus Korruption zu verstecken oder selbst davon zu profitieren.[23]

I. Der PEP Begriff in der Europäischen Union

13 Die dritte EU-Geldwäschereirichtlinie aus dem Jahr 2005 enthielt eine Definition zu PEP und legte Massnahmen zum Umgang mit Geschäftsbeziehungen mit PEP fest. PEP sind Personen, die «wichtige öffentliche Ämter ausüben oder ausgeübt haben, und deren unmittelbare Familienmitglieder oder ihnen bekanntermassen nahestehende Personen».[24] Die Begriffe wurden in der Richtlinie 2006/70/EG der Europäischen Kommission vom 1. August 2006 geschärft. So wurde darin klargestellt, dass in der Regel nur öffentliche Ämter auf nationaler Ebene als «wichtig» gelten, wobei aber öffentliche Ämter, deren «politische Exponiertheit» mit einer ähnlichen Funktion auf nationaler Ebene identisch ist, auch «wichtig» sein können.[25] Artikel 2 der Richtlinie enthielt eine Liste von Funktionen, deren Inhaber als PEP zu qualifizieren sind. Dazu gehörten zum Beispiel Staatschefs, Regierungschefs, Minister, stellvertretende Minister und Staatssekretäre, aber auch «Mitglieder von obersten Gerichten,

21. FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, S. 131; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 8; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 15 ff.
22. FATF, Guidance Politically Exposed Persons, S. 4; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 8; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 15 ff.
23. FATF, Guidance Politically Exposed Persons, S. 12ff.; BSK-Greter Art. 2a GwG N. 8; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 15 ff.
24. Art. 3 Abs. 8 der Richtlinie (EU) 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005.
25. Erwägung 3 der Richtlinie (EU) 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006.

gegen deren Entscheidungen von aussergewöhnlichen Umständen abgesehen, kein Rechtsmittel eingelegt werden kann».[26] Die Bestimmungen schlossen Funktionen auf mittlerer oder unterer Funktionsstufe ausdrücklich vom PEP-Begriff aus. Die Richtlinie legte auch fest, welche Personen den Begriff «unmittelbar Familienmitglieder» umfassten. Erwähnt wurden Eltern, Ehepartner oder Partner. Eine «bekanntermassen nahestehende Person» war eine Person, die beispielsweise gemeinsam mit einer PEP wirtschaftliche Eigentümerin einer Rechtsperson war. [27] Der Zusatz «bekanntermassen» weist darauf hin, dass die Nähe der Person zu einer PEP öffentlich bekannt sein muss. Die Richtlinie hält ausdrücklich fest, dass eine «aktive Nachforschung» nicht erforderlich sei.[28] Schliesslich wurde mit der Vorgabe, dass eine PEP mindestens ein Jahr nach Aufgabe der relevanten Funktion als politisch exponiert betrachtet werden muss, ein Ende des PEP-Status festgelegt.[29] Mit der im Jahr 2015 verabschiedeten vierten Geldwäschereirichtlinie wurde die europäischen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an die Empfehlungen der FATF von 2012 angepasst. Die Vorgaben der Richtlinie 2006/70/EG der Europäischen Kommission vom 1. August 2006 zu PEP wurden übernommen, aber noch mit «Direktoren, stellvertretende Direktoren und Mitglieder des Leitungsorgans oder eine vergleichbare Funktion bei einer internationalen Organisation» ergänzt.[30] Die fünfte Geldwäschereirichtlinie der EU wurde am 30. Mai 2018 verabschiedet. Der darin enthaltene Artikel 20a verpflichtet die Mitgliedstaaten und die Kommission selbst, Listen herauszugeben, in denen die einzelnen Funktionen angegeben sind, die gemäss den jeweiligen nationalen Vorgaben sowie denjenigen der Kommission als **«wichtige öffentliche Ämter»** angesehen werden und deren Inhaber als eine PEP qualifizieren. Die Mitgliedstaaten sollen auch nationale Organisationen, die ihren Sitz im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates haben, dazu verpflichten, Listen gleichwertiger Funktionen zu führen. Kommission, Mitgliedstaaten und die internationalen Organisationen im jeweiligen Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates sind verpflichtet, die Listen auf dem aktuellen Stand zu halten und zu veröffentlichen. [31] Die Kommission kam der Verordnung mit der Veröffentlichung der Liste auf der Ebene der EU im Mai 2022[32] nach. Im November 2023 publizierten die EU-Mitgliedstaaten die Listen mit den wichtigsten öffentlichen Ämtern im jeweiligen Land.[33]

J. Der PEP Begriff in der Schweiz

14 In der Schweiz äusserte die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) bereits im Jahr 1986 im Nachgang zum Fall Marcos[34] ihre Erwartung, dass Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen nur mit der Zustimmung der obersten Geschäftsleitung eröffnet werden können.[35] Die EBK

26. Art. 2 lit. c der Richtlinie (EU) 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006.
27. Art. 2 Abs 3 lit. a der Richtlinie (EU) 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006.
28. Erwägung 4 der Richtlinie (EU) 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006.
29. Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie (EU (2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006.
30. Art. 3 Abs. 9 lit. h der Richtlinie (EU) 2015/849 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2015.
31. Art. 20a der Richtlinie (EU) 2018/843 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018.
32. C/2023/611. Beschluss der Kommission vom 20.5.2022 über die genauen Funktionen, die auf Ebene der Organe und Einrichtungen der Union als wichtige öffentliche Ämter gelten.
33. C/2023/724. Wichtige öffentliche Ämter auf nationaler Ebene, auf Ebene internationaler Organisationen und auf Ebene der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union.
34. Ferdinand Marcos (11.9.1917–28.9.1989) war von 1965 bis 1986 Präsident der Philippinen. Nach einem Volksaufstand musste er im Februar 1986 nach Hawaii fliehen. Er hatte während seiner diktatorischen Regierungszeit ein umfangreiches Vermögen zusammengerafft. Nach seiner Flucht wurde er von der neuen Regierung und internationalen Medien beschuldigt, die Gelder ins Ausland und insbesondere in die Schweiz transferiert zu haben. Im März 1986 liess der Bundesrat die in der Schweiz liegenden Gelder des ehemaligen Präsidenten vorsorglich sperren, obwohl noch kein entsprechendes Gesuch der philippinischen Regierung vorlag. 1997 wurde bekannt, dass die Guthaben der sogenannten Marcos Gelder bei Schweizer Banken samt aufgelaufenen Zinsen CHF 534 Millionen betrugen. Zu Reaktionen und Massnahmen zum Fall Marcos insb. Bruppacher, S. 56–74.

konkretisierte ihre Erwartungen im Rundschreiben EBK-RS 98/1, das am 1. Juli 1998 in Kraft trat. Sie erteilte darin der Geschäftsleitung «die ausschliessliche Kompetenz», Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen zu bewilligen, und die Pflicht, solche Geschäftsbeziehungen «regelmässig zu überprüfen».[36] Die Definition des PEP-Begriffs im Rundschreiben war mit Personen «mit bedeutenden öffentlichen Funktionen für einen ausländischen Staat oder Personen, welche solchen Funktionsträgern erkennbar nahestehen», umschrieben. Mit dem Inkrafttreten des Geldwäschereigesetzes (GwG) vom 1. April 1998 konnten die Aufsichtsbehörden mit Art. 16 GwG die Sorgfaltspflichten für die ihr unterstellten Finanzintermediäre festlegen. Die daraus hervorgegangene GwV-EBK, die am 1. Juli 2003 in Kraft trat, enthielt eine Definition zu PEP, die sich auf Personen in **prominenten öffentlichen Positionen im Ausland und ihnen nahestehende Personen** beschränkte. Diese Regelung blieb bis zum Inkrafttreten des GwG Art. 2a vom 1. Januar 2016, in Kraft.

II. ELEMENTE DES PEP KONZEPTS

15 Vor der Einführung von Art. 2a GwG war der PEP-Begriff in Art. 2 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 aGwV-FINMA und Art. 10 Abs. 4 lit. a und b aGwV-ESBK geregelt. Die Definition umfasste ausländische PEPs, also Personen, die aufgrund einer Funktion im Ausland als PEP zu qualifizieren sind. In der neuen Bestimmung wurden auch **inländische PEPs** und natürliche Personen in führenden Funktionen bei **zwischenstaatlichen Organisationen** und **internationalen Sportverbänden** erfasst.

16 **Eine PEP ist ausschliesslich eine natürliche Person.** Die Definitionen zu PEP der aGwV-FINMA und aGwV-ESBK beinhaltete auch juristische Personen. In der Praxis hat diese Änderung aber keine wesentlichen Folgen, weil der Finanzintermediär nach Art. 4 GwG verpflichtet ist, die wirtschaftlich berechtigte Person einer Vertragspartei, die auch eine juristische Person sein kann, zu identifizieren und zu überprüfen. Falls sich bei der Prüfung der wirtschaftlich berechtigten Person einer Vertragspartei herausstellt, dass es sich dabei um eine PEP handelt, müssen auf die Geschäftsbeziehungen erhöhte Sorgfaltspflichten anewendet werden.[37]

17 Die Anpassung hat zur Folge, dass Staatsunternehmen keine PEP sind. Ein Finanzintermediär kann aber in Anwendung eines risikobasierten Ansatzes trotzdem zum Schluss kommen, dass bei einem solchen erhöhte Risiken bestehen. Ausschlaggebend dafür kann sein, dass in den Kontrollorganen des Unternehmens eine natürliche Person eine Rolle einnimmt, die sich nicht mit der Funktion oder dem Auftrag des Unternehmens erklärt. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn die Person zusätzlich zu ihrer Funktion im Staatsunternehmen auch Mitglied der Herrscherfamilie des betreffenden Landes ist.[38] Unter diesen Umständen kann ein erhöhtes Korruptionsrisiko bestehen, weil **unabhängige höhere Kontrollinstanzen fehlen**. Ferner können auch Informationen zum Korruptionsrisiko eines Landes, allfällige in öffentlichen Quellen gefundene substantielle Risikohinweise in Bezug auf das Staatsunternehmen (z.B. Geschäftstätigkeit in einer Risikobranche wie Rüstungsgüter) für die Beurteilung relevant sein.[39]

18 Art. 2a GwG enthält unbestimmte Rechtsbegriffe wie «führende öffentliche Funktion», «nationale Ebene», «oberste Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung» oder «erkennbar nahestehend». Dies verunmöglicht es, eine Liste von Funktionen abzuleiten, die PEP im Sinne von

35. Broschüre Geldwäschereibekämpfung, S. 37, BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 10; SHK-Hawkins, Art 2a GwG N. 37.
36. Eidgenössische Bankenkommission, Rundschreiben: Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei.
37. Botschaft GwG 2014, S. 678; BSK-Greter Art. 2a GwG N. 14; Art. 13 Abs. 4 und 5 GwV-FINMA, SHK-Hawkins, Art. 2a GwG N. 45; OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 2.
38. Wolfsberg, PEP Guidelines 2017, S. 6; BSK-Greter Art. 6 GwG N. 4 ff.
39. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 38.

Art. 2a GwG entsprechen. In den meisten Fällen ist deshalb eine umfassende Beurteilung aufgrund der vorliegenden Informationen erforderlich. Dies ist selbst dann der Fall, wenn Listen oder Datenbanken von privaten Anbietern verwendet werden. Solche Listen sind mit Vorteil lediglich als relevanter, zu überprüfender Hinweis zu verstehen. Die darin enthaltenen Informationen können veraltet oder die angegebenen Quellen im Internet zum Zeitpunkt der Beurteilung nicht mehr verfügbar sein. Ebenfalls kann es sein, dass der Anbieter eigene Kriterien für PEP anwendet, die nicht mit jenen in Art. 2a GwG identisch sind. Schliesslich können Listen von privaten Anbietern oder Datenbanken nicht alle möglichen Hinweise auf einen PEP-Bezug abbilden. So sind Informationen zu erkennbar nahestehenden Personen nicht immer öffentlich verfügbar. Aus diesem Grund ist der direkte Kontakt des Finanzintermediärs mit dem Vertragspartner entscheidend, um für die Beurteilung, ob ein Bezug zu einer PEP besteht, relevante Informationen zu erhalten. In der Anwendung der Beurteilung empfiehlt sich eine konservative Praxis, d.h. der Finanzintermediär qualifiziert mit Vorteil jemanden als PEP, der die **Attribute erfüllen könnte**.[40]

19 Das PEP-Konzept entspricht einem formalistischen Ansatz. Ist die Vertragspartei, der Kontrollinhaber oder die Kontrollinhaberin, die an den Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigte Person oder die bevollmächtigte Person eine PEP nach Art. 2a GwG, so beinhaltet die Geschäftsbeziehung nach Art. 13 Abs. 5 GwV-FINMA **erhöhte Risiken** und muss als risikobehaftet behandelt werden. Die gesetzlichen Vorgaben müssen eingehalten werden. Um den Aufwand zu reduzieren, kann aber die konkrete Umsetzung der Prüfungsmassnahmen risikobasiert erfolgen, zum Beispiel unter Berücksichtigung des Länderrisikos, des Risikos der Funktion und der angebotenen Dienstleistungen.[41]

III. PEP AUSLAND

20 Eine ausländische PEP ist eine natürliche Person, die in einer führenden, öffentlichen Funktion im Ausland tätig ist oder war. Dies im Gegensatz zu einer inländischen PEP, die eine entsprechende Funktion im Inland hat oder hatte. Der Wohnsitz der natürlichen Person ist dafür nicht massgebend, sondern **das Land, das die relevante Funktion vergeben hat**.[42] Für die Unterscheidung ist relevant, ob der kontoführende Finanzintermediär, der die Beurteilung durchführen muss, das Domizil in dem Land hat, das dem PEP die relevante Funktion vergeben hat.[43] So kann beispielsweise eine Person mit Domizil in der Schweiz als ausländische PEP qualifizieren, weil sie ein Mandat im Ausland angenommen hat oder hatte. Hingegen wird ein Finanzintermediär in der Schweiz eine natürliche Person, die beispielsweise aufgrund von einem Mandat in der Schweiz eine PEP ist, als inländische PEP beurteilen. Ein Finanzintermediär im Ausland wird dagegen dieselbe Person unabhängig von ihrem Domizil als ausländische PEP behandeln.

A. Eine führende öffentliche Funktion auf nationaler Ebene

21 Die «öffentliche» Funktion bezeichnet eine Funktion, die aufgrund ihres Mandats über staatliche Ressourcen verfügt oder mitbestimmen kann. Die Funktion kann, muss aber nicht aufgrund einer Wahl wahrgenommen werden und muss nicht eine politische Funktion sein. So erwähnt der Artikel nicht nur Politikerinnen und Politiker, sondern auch Funktionärinnen und Funktionäre in Verwaltung, Justiz und Militär oder die obersten Organe von staatlichen Unternehmen von nationaler Bedeutung.

---

40. OFK-Wyss, Art. 2a. GwG N. 3.
41. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 16; OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 2.
42. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 17; OFK-Wyss Art. 2a GwG N. 5; SHK-Hawkins Art 2a GwG N. 46; FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, S. 126; FATF, Guidance Politically Exposed Persons, S. 5.
43. Siehe N. 11.

Massgebend bei der Risikobeurteilung ist der mögliche Zugriff auf staatliche Ressourcen. Eine Ausnahme sind unter Umständen hohe Funktionärinnen oder Funktionäre von Parteien auf nationaler Ebene, die aber ebenfalls erwähnt sind. So können beispielsweise Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre auch von einer privatrechtlichen Organisation angestellt sein und haben daher keinen Zugriff auf staatliche Ressourcen.[44]

22 Mit dem Attribut «führend» ist, im Sinne der FATF-Empfehlung, eine Funktion auf oberster und nicht auf mittlerer oder unterer Hierarchiestufe einer Organisation gemeint. Diese Auslegung wird durch die aufgezählten Funktionen in Art. 2a Abs. 1 GwG unterstrichen, die eine erhöhte Hierarchiestufe betonen. Letzteres wird besonders bei der Aufzählung der Funktion der Staats- und Regierungschefinnen oder -chefs deutlich. Personen in diesen Funktionen sind einem hohen Risiko für Korruption ausgesetzt, **weil sie häufig einen umfangreichen Zugriff auf staatliche Ressourcen haben und / oder aufgrund ihrer Stellung und Machtposition über Einfluss verfügen**.[45] Die Beurteilung, ob eine Funktion die Kriterien von Art. 2a Abs. 1 lit. a GwG erfüllt, muss deshalb vor diesem Hintergrund erfolgen. Wobei dabei auch weitere Faktoren berücksichtigt werden können, wie beispielsweise eine Beurteilung der politischen Struktur und des Rechtssystems des Landes, der Funktion selbst, eine Einschätzung der Korruptionsanfälligkeit des Landes, die Vergütung der Funktion und ihre Bedeutung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Die Beurteilung muss zudem im Bewusstsein erfolgen, dass die Inhaberin oder der Inhaber von solchen Funktionen im Rampenlicht der Öffentlichkeit steht und deshalb auch ein Reputationsrisiko darstellt.[46]

23 Im Einklang mit der Empfehlung der FATF muss es sich um eine Funktion auf oberster Hierarchiestufe auf «nationaler Ebene» handeln, um die Kriterien einer ausländischen PEP zu erfüllen. Die Vorgabe berücksichtigt, dass führende Funktionen auf nationaler Ebene in der Regel keine über sie stehende Aufsichtsorganisation haben, weshalb diese Funktionen einem hohen Korruptionsrisiko ausgesetzt sind.[47] Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen aber darauf hingewiesen, dass der Finanzintermediär auf der **Basis von selbst entwickelten Risikokriterien auch eine Funktion auf subnationaler Ebene als ausländische oder inländische PEP qualifizieren kann**.[48] Auch die FATF erklärt in ihrer Richtlinie, dass je nach Aufbau des Staates, der Bedeutung der Funktion und unter Berücksichtigung der bereits erwähnten Faktoren auch eine Funktion auf subnationaler Ebene eine PEP sein kann.[49] In diesem Sinne kann beispielsweise auch eine natürliche Person, welche die Funktion der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters einer grösseren Metropole im Ausland hat oder hatte oder die Gouverneurin oder Gouverneur einer Provinz eines Landes war oder ist, als PEP qualifizieren.[50] Eine Beurteilung dieser Funktionen als PEP kann mit der Einwohnerzahl einer Stadt, der damit verbundenen Verantwortung und Budgetkompetenz sowie der politischen Struktur des jeweiligen Landes begründet werden, zum Beispiel wenn die Funktion einer Gouverneurin oder eines Gouverneurs einer Provinz über weitgehende Kompetenzen verfügt.

24 Weil die FATF in ihrer Definition zu ausländischen und inländischen PEP die **Stellvertreterin oder den Stellvertreter** einer führenden öffentlichen Funktion nicht erwähnt hat, ist diese Funktion im Artikel nicht aufgeführt. In seiner Botschaft zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen hat der Bundesrat aber darauf hingewiesen, dass aufgrund von einer oder mehreren Risikokriterien auch eine

44. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 20.
45. Wolfsberg, PEP Guidelines 2017, S. 2.
46. Wolfsberg, PEP Guidelines 2017, S. 3.
47. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 19.
48. Botschaft GwG 2014, S. 677.
49. FATF, Guidance Politically Exposed Persons S. 11.
50. SHK-Hawkins, Art 2a N. 48.

Stellvertreterin oder ein Stellvertreter einer Funktion als ausländische PEP qualifizieren kann.[51] In der Praxis steht es dem Finanzintermediär aber frei, auch ohne Risikokriterien die Stellvertreterin oder den Stellvertreter einer PEP-relevanten Funktion als ausländische PEP zu qualifizieren, zumal es naheliegend ist, dass diese Funktion, deren Berechtigungen so ausgestattet sein muss, dass sie in Stellvertretung handeln kann, dasselbe Risiko darstellt wie die PEP selbst.

B. Oberste Organe staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung

25 Natürliche Personen, die eine Funktion im «obersten Organ» von einem «staatlichen Unternehmen von nationaler Bedeutung» im Ausland wahrnehmen oder wahrgenommen haben, qualifizieren als ausländische PEP. «Staatliche Unternehmen» sind mehrheitlich vom Staat gehaltene oder kontrollierte Gebilde, die häufig aber nicht zwingend Dienstleistungen oder Produkte herstellen und damit betriebswirtschaftliche Ziele verfolgen. So kann damit auch eine nationale vom Staat finanzierte Organisation gemeint sein, die eine öffentliche Aufgabe erfüllt. Gemäss diesem Verständnis ist damit beispielsweise eine auf nationaler Ebene gehaltene staatliche Universität, eine nationale Regulierungsbehörde für eine bestimmte Industrie, die staatliche Alters- und Hinterbliebenen-Vorsorge eines Landes oder eigenständige staatliche Organisationen mit bestimmtem Zweck (z.B. wirtschaftliche Entwicklung eines Landes) gemeint. In der Praxis wird der Zusatz «von nationaler Bedeutung» häufig so verstanden, dass das staatliche Unternehmen oder die Organisation eine Dienstleistung in einem für das Land strategisch wichtigen Sektor anbietet (z.B. Infrastruktur). Dieser Zusatz kann aber auch wie folgt verstanden werden: Weil eine führende öffentliche Funktion auf nationaler Ebene als ausländische PEP qualifiziert, wurde mit dem Zusatz versucht, dieses Attribut auch auf der Ebene der «staatlichen Unternehmen» abzubilden.[52] Das Attribut «von nationaler Bedeutung» bestand bereits im Art. 2 Abs. 1 lit. a aGwV-FINMA und ist wohl eine nationale Besonderheit. Das «Supervisors' PEP Working Paper 2001» von November 2001, welches von Vertretern der Bankenaufsichtsorgane von wichtigen Finanzzentren, darunter auch der Schweiz, erstellt wurde und welches bekanntlich das Fundament für die PEP-Prinzipien festlegte, kannte den Zusatz von «nationaler Bedeutung» bei «staatlichen Unternehmen» nicht.[53] Die Empfehlung der FATF bezeichnet Personen in den obersten Organen von staatlichen Unternehmen («state owned corporations») als PEP und enthält auch keinen ähnlichen Zusatz.[54] Es lässt sich somit aus den erwähnten Vorarbeiten nicht zweifelsfrei nachweisen, dass mit «staatliche Unternehmen von nationaler Bedeutung» im Sinne von Art. 2a Abs. 1 lit. a GwG nur solche Unternehmen oder Organisationen gemeint sind, die für ein Land strategisch bedeutende Güter oder Dienstleistungen herstellen. In der Praxis stellt sich jedoch häufig heraus, dass auf nationaler Ebene gehaltene Organisationen und Unternehmen auch tatsächlich ebensolche Güter oder Dienstleistungen anbieten. Diese müssen nicht unbedingt im herkömmlich verstandenen Sinne in einem für ein Land strategisch relevanten Sektor tätig sein, sondern es kann sich dabei durchaus auch um staatliche Organisationen oder Unternehmen handeln, die beispielsweise das Kulturgut eines Landes (z.B. archäologische Funde) verwalten. Letzteres lässt sich zudem auch damit begründen, dass solche Funktionen in Ländern mit hohem Korruptionsrisiko auch die entsprechenden Risiken beinhalten können. **Die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes bei der Beurteilung des Begriffs «von nationaler Bedeutung» ist deshalb nicht ausgeschlossen**. Sie empfiehlt sich auch bei einer Tochtergesellschaft eines staatlichen Unternehmens, die ein eigenes führendes Organ hat. Entscheidende Kriterien können unter anderem die gesetzliche Grundlage, die Grösse des

51. Botschaft GwG 2014, S. 678; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 21; OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 10.
52. Siehe dazu auch N. 28.
53. Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001».
54. FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, S. 131.

Unternehmens und die Bedeutung der Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes oder gleichwohl die strategische Bedeutung der durch das Unternehmen hergestellten Produkte oder Dienstleistungen für ein Land sein. Mit «obersten Organe» sind Funktionen auf der obersten Hierarchiestufe der Organisation gemeint, deren Aufbau und Bezeichnung nach Land oder Branche variieren können. Die FATF spricht wohl deshalb lediglich von «senior executives», ohne diesen Begriff zu definieren.[55] In der Praxis werden darunter diejenigen Funktionen verstanden, die für die Überwachung und die Leitung der jeweiligen Organisation verantwortlich sind.

26 Bei der Beurteilung kann auch die rechtsstaatliche Situation eines Landes entscheidend sein. Sind die demokratischen Institutionen eines Landes schwach, können Personen, die erhebliche wirtschaftliche Ressourcen eines Landes kontrollieren, grossen Einfluss auf Politik und Wirtschaft des Landes haben. Solche Personen müssen nicht eine führende öffentliche Funktion im Sinne von Art. 2a GwG haben. Sie können aber aufgrund ihrer Position einen Sonderstatus geniessen, der ihnen einen **erleichterten Zugang zu Staatsaufträgen** ermöglicht. Diese Personen verfügen unter Umständen auch über ein grosses Netzwerk innerhalb der politischen und wirtschaftlichen Elite eines Landes. Es besteht daher ein Korruptionsrisiko. Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes können auch solche Personen aus den erwähnten Gründen als PEP bezeichnet werden.

IV. PEP INLAND

27 Die FATF verwendet bei der Definition für ausländische und inländische PEP dieselben Begriffe, womit sichergestellt ist, dass eine Funktion, die im Inland als inländischer PEP gilt, im Ausland das Kriterium für einen ausländischen PEP erfüllt.[56] Der Art. 2a Abs. 1 lit. b GwG ist deshalb ähnlich gestaltet, **aber auf die schweizerischen Verhältnisse angepasst**. So fehlen im Artikel bei der Aufzählung der Funktionen zu inländischen PEP die Funktionen wie «Staats- und Regierungschefinnen und -chefs sowie hohe Politikerinnen und Politiker», die im Art. 2a Abs. 1 lit. a GwG erwähnt sind. Inländische PEP sind natürliche Personen, die in führenden öffentlichen Funktionen auf nationaler Ebene in Politik, Verwaltung, Militär und Justiz tätig sind oder waren**.** Wie bei ausländischen PEP lassen sich aufgrund dieser Angaben die konkreten Funktionen nicht eindeutig zuordnen. Wohl aus diesem Grund sind in der Botschaft zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen die Funktionen aufgeführt, die damit gemeint sind. Dazu gehören Bundesrätinnen und Bundesräte, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, National- und Ständerätinnen und -räte, Amtsdirektorinnen und -direktoren und Generalsekretärinnen und -sekretäre der Bundesverwaltung, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes, Bundesrichterinnen und Bundesrichter, höhere Stabsoffiziere der Armee, Präsidentinnen und Präsidenten der nationalen Parteien sowie Generalsekretärinnen und -sekretäre nationaler Parteien.[57]

28 Inländische PEP sind auch Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung staatlicher Unternehmen von nationaler Bedeutung. In diesem Zusammenhang hat die Botschaft «namentlich» die Post, Swisscom, Schweizerische Bundesbahn (SBB), Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), Bundesamt für Rüstung (ArmaSuisse), die Rüstungs-Unternehmen Aktiengesellschaft (RUAG), die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) und das Eidgenössische Nuklearinspektorat (ENSI) als staatliche Unternehmen von nationaler Bedeutung bezeichnet. Die Auflistung ist aufgrund der Verwendung des Begriffs «namentlich» nicht abschliessend.[58] Sie erlaubt aber aufgrund der ausgewählten Organisationen eine entsprechende Auslegung, dass der **Begriff**

55. FATF Guidance Politically Exposed Persons, S. 4.
56. Botschaft GwG 2014, S. 620.
57. Botschaft GwG 2014, S. 677.
58. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 24.

«Unternehmen», in analoger Anwendung wie bei ausländischen PEP nach Art. 2a Abs. 1 lit. a GwG, weit verstanden werden muss. In diesem Zusammenhang weist Greter darauf hin, dass die Aufzählung neben der Swisscom, ein staatliches Unternehmen mit betriebswirtschaftlichen Zielen, auch das ENSI, die Aufsichtsbehörde der Schweizerischen Kernanlagen, enthält.[59] Das ENSI ging aus dem Bundesamt für Energie hervor und besteht seit dem 1. Januar 2009 als unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass mit dem Begriff «Unternehmen» auch solche Organisationen gemeint sind, die Tätigkeiten ausüben, welche ursprünglich von der Bundesverwaltung ausgeführt wurden, später aber per Gesetz in eine unabhängige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt wurden.[60] In Anlehnung an die Ausführungen zum Begriff «nationale Bedeutung» bei ausländischen PEP sind damit vor allem staatliche Unternehmen gemeint, die von der Eidgenossenschaft und nicht vom Kanton gehalten werden.[61] Ausgehend von diesen Ausführungen können beispielsweise die folgenden Organisationen staatliche Unternehmen von nationaler Bedeutung sein: die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH), die École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA, die Schweizerische Nationalbank (SNB), die Schweizerische Exportversicherung (SERV), das Schweizerische Nationalmuseum, die Pro Helvetia, die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), das Eidgenössisches Institut für Metrologie (METAS) oder auch die identitas AG, eine Organisation zum Aufbau und Betrieb der schweizerischen Tierdatenbank.[62] In Anlehnung des gleichen Begriffs bei ausländischen PEP steht es dem Finanzintermediär frei, auch eine staatliche Unternehmung auf subnationaler Ebene aufgrund der erwähnten analogen Kriterien als staatliches Unternehmen von nationaler Bedeutung einzustufen. In Anwendung der Kriterien können beispielsweise von der Schweizer Regierung als systemrelevante Stromversorger bezeichnete Unternehmen, die im Besitz von Kantonen sind, als staatliche Unternehmen von nationaler Bedeutung eingestuft werden. Ihre Mitglieder des Verwaltungsrates oder der Geschäftsleitung wären aufgrund dieser Beurteilung inländische PEP.

29 Mit dem Fokus auf Funktionen auf nationaler Ebene wurde die Empfehlung des FATF umgesetzt. Funktionen auf subnationaler Ebene wie Regierungsrätinnen und Regierungsräte, Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte in den Kantonen, Präsidentinnen und Präsidenten von Kantonalparteien oder öffentliche Funktionen in der Gemeinde werden vom Artikel nicht erfasst. In der Botschaft hat der Bundesrat aber die Finanzintermediäre dazu angehalten, eigene Kriterien zu entwickeln, um auch Funktionen auf kantonaler Ebene oder Gemeindeebene im Sinne eines risikobasierten Ansatzes als inländischer PEP zu führen. Diese Aufforderung umfasst auch den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung von Unternehmen, die auf kantonaler Ebene geführt werden.[63]

V. ZWISCHENSTAATLICHE ORGANISATIONEN

30 Art. 2a Abs. 1 lit. c GwG umfasst Personen, die mit einer «führenden Funktion» in einer «zwischenstaatlichen Organisation» oder in «internationalen Sportverbänden» betraut sind oder waren. **Zwischenstaatliche Organisationen beruhen auf einer Vereinbarung zwischen Staaten, worin ihre Rechte und Pflichten geregelt sind.**[64] Sie gelten als eigene

59. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 24.
60. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 24.
61. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 25.
62. Überblick der Unternehmen und Anstalten des Bundes, in: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/unternehmen_anstalten.html besucht am 3.8.2024.
63. Botschaft GwG 2014, S. 678. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 27.
64. FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, S. 131; Botschaft GwG 2014, S. 677; BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 29; OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 13.

Völkerrechtssubjekte und werden in ihren Domizilländern nicht unbedingt gleich behandelt wie andere Organisationen. So kann die Vereinbarung einen Sonderstatus mit Immunitäten und Privilegien enthalten. Beispiele für zwischenstaatliche Organisationen sind die Vereinten Nationen (UNO) und ihre Unterorganisationen, der Internationale Währungsfonds (IWF), die Europäische Union (EU) und ihre Unterorganisationen, die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Europäische Organisation für Kernforschung in Genf (CERN), aber auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).[65] Privatrechtliche internationale Organisationen, die nicht durch ein Abkommen zwischen Staaten gegründet wurden, wie beispielsweise Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace, Amnesty International, United Nations Childrens Fund (UNICEF) Schweiz Liechtenstein, fallen nicht darunter. Ebenfalls zählen internationale Sportorganisationen wie beispielsweise das Internationale Olympische Komitee (IOK) oder die Fédération Internationale de Football Association (FIFA) nicht unter diesen Begriff. [66] Letztere werden aber im Art. 2a Abs. 5 GwG separat behandelt.[67]

31 Was bei einer zwischenstaatlichen Organisation eine «führende Funktion» ist, bestimmt ihre Organisation. Grundsätzlich kann aber davon ausgegangen werden, dass damit die **Vertreter der obersten Hierarchiestufe** gemeint sind, d.h. Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Direktorinnen und Direktoren, Vizedirektorinnen und Vizedirektoren aber auch Mitglieder der obersten Verwaltungsorgane, wie beispielsweise der Finanzvorstand (CFO) einer zwischenstaatlichen Organisation.[68]

VI. INTERNATIONALE SPORTVERBÄNDE

32 Art. 2a Abs. 1 lit. c GwG umfasst auch Personen, die eine «führende Funktion» bei «internationalen Sportverbänden» haben oder hatten. Dieser Zusatz beruht nicht auf einer Empfehlung der FATF. Sie ist auch nicht in der Botschaft zum Gesetz enthalten. Der Ständerat hatte im März 2014 vor dem Hintergrund der Korruptionsanfälligkeit bei internationalen Sportorganisationen, die ihren Sitz in der Schweiz haben, beschlossen, diesen Zusatz einzuführen. Der Nationalrat hatte im Anschluss daran unter Art. 2a Abs. 5 GwG ergänzt, was unter «internationale Sportverbände» zu verstehen ist.[69] **Gemäss diesem Abschnitt fallen darunter das IOK «sowie die von ihm anerkannten nichtstaatlichen Organisationen, die auf globaler Ebene eine oder mehrere offizielle Sportarten regeln».**[70] Gemäss diesem Verständnis fallen darunter die Organisationen des IOK wie beispielsweise die Association of Summer Olympic Federations (ASOIF), die Winter Olympic Federations (WOF) oder die International World Games Association (IWGA). Beispiele von vom IOK anerkannte internationale Sportverbände sind die FIFA, die Internationale Ice Hockey Federation (IIHF), die World Bridge Federation (WBF) oder die World Dance Sport Federation (WDSF). Diese Informationen sind auf der Homepage des IOK verfügbar.[71] Keine «internationale Sportverbände» im Sinne von Art. 2a Abs. 5 GwG sind demnach regionale Organisationen wie beispielsweise die Union der Europäischen Fussballverbände (UEFA), der Schweizerische Fussballverband oder Organisationen, die gegenwärtig nicht vom IOK anerkannt sind, wie beispielsweise die International Boxing Association (IBA).

33 Das PEP-Konzept beruht auf einem **risikobasierten Ansatz**. Es ist daher dem Finanzintermediär vorbehalten, natürliche Personen, die eine führende Funktion in einer regionalen Sportorganisation

65. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 29; OFK Wyss Art. 2a GwG N. 13; SHK-Hawkins Art 2a GwG N. 54.
66. Botschaft GwG 2014, S. 621.
67. Vgl. Kapitel VI. Internationale Sportverbände.
68. Botschaft GwG 2014, S. 621; BSK-Greter Art. 2a GwG N. 29; SHK-Hawkins Art. 2a GwG N. 54.
69. SHK-Hawkins Art. 2a GwG N. 41.
70. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 31; SHK-Hawkins Art. 2a GwG N. 56.
71. International Sports Federations, in: https://olympics.com/ioc/international-federations, besucht am 16.6.2024.

haben oder hatten oder in einer nicht vom IOK anerkannten Sportorganisation tätig sind oder waren, als PEP im Sinne von Art. 2a Abs. 1 lit. c GwG zu erfassen. Mögliche Kriterien können beispielsweise unter anderem die Grösse der Organisation, Hinweise in den Medien auf allfällige Reputationsrisiken im Zusammenhang mit der Organisation selbst oder mit Exponenten in einer führenden Funktion sein.[72]

VII. NAHESTEHENDE PERSONEN

34 Die Überzeugung, dass von Familienmitgliedern von PEP oder PEP nahestehenden Personen dieselben Risiken ausgehen können wie vom PEP selbst, war bei den Initianten des PEP-Konzepts massgebend.[73] Das «Supervisors' PEP Working Paper 2001» vom November 2001 verwendete bei der Beurteilung der Risiken von einer PEP nahestehende Person noch den Konjunktiv. Diese Beurteilung setzte sich aber nicht durch. Die FATF hat in den im Jahr 2003 veröffentlichten 40 Empfehlungen klargestellt, dass die Reputationsrisiken von PEP und PEP nahestehenden Personen dieselben sind. Der Art. 2 Abs. 1 lit. a aGwV-FINMA bezeichnete demnach auch Personen, die aus familiären, persönlichen oder geschäftlichen Gründen der PEP erkennbar nahestehen, als PEP. In Art. 2a Abs. 2 GwG wurde dieser Absatz übernommen, aber, wie bereits erwähnt, auf natürliche Personen beschränkt. PEP nahestehende Personen stellen aus den bereits erwähnten Gründen im Vergleich zum PEP, dem sie nahestehen, **kein unterschiedliches Risiko dar**. Entsprechend werden Geschäftsbeziehungen mit PEP nahestehenden Personen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 GwG gleichbehandelt wie eine Geschäftsbeziehung mit dem PEP selbst.[74]

35 In Art. 2a Abs. 2 GwG ist «nahestehend» nicht definiert. Aus dem Kontext ist es aber offensichtlich, dass mit «nahestehend» eine Beziehung einer natürlichen Person zu einer PEP beschrieben wird, die auf eine **gegenseitige Vertrautheit** schliessen lässt. Die FATF hatte die beschriebene Nähe als «family members» und «close associates» beschrieben. Der Art. 2 Abs. 1 lit. a aGwV-FINMA präzisierte die Gründe für «nahestehend» auf die drei Ausprägungen «familiär», «persönlich» oder «geschäftlich». Es ist aber für einen Finanzintermediär eine Herausforderung, die Nähe einer natürlichen Person im Sinne von Art. 2a GwG zu erkennen. Aus diesem Grund wurde das Attribut «erkennbar», welches bereits im Art. 2 Abs. 1 lit. a aGwV-FINMA enthalten war, bewusst beibehalten. Der Finanzintermediär soll damit von dem Vorwurf einer unvollständigen Erfüllung der Sorgfaltspflichten geschützt werden, wenn sich nach der Durchführung einer ordentlichen Abklärung bei der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung zu einem späteren Zeitpunkt entsprechende Hinweise ergeben sollten.[75] Damit ist auch verdeutlicht, dass mit «erkennbar» Hinweise gemeint sind, die sich bei standardmässigen Prüfungen bei der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung und der laufenden ordentlichen Überwachung der Geschäftsbeziehungen und auf der Geschäftsbeziehung erfolgten Transaktionen ergeben können.[76] In der Praxis gehören dazu die Befragung des Vertragspartners bei der Eröffnung, die Verwendung von Listen mit Namen von PEP und PEP nahestehenden Personen beim Abgleich mit Kundendaten, unter Berücksichtigung der erwähnten Einschränkungen, und nicht zuletzt die Aufmerksamkeit des für diese Prozessschritte verantwortlichen Personals durch entsprechende Trainings zu diesem Thema, die im Rahmen des ordentlichen Ausbildungsprozess zu regulatorischen Themen erfolgen. Der Finanzintermediär muss also nicht Massnahmen ergreifen, die über die erwähnten Massnahmen hinausgehen, nur um eine natürliche Person als PEP nahestehend zu erkennen.[77]

---

72. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 32; SHK-Hawkins Art. 2a GwG N. 57.
73. Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001».
74. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 33.
75. Botschaft GwG 2014, S. 678.
76. OFK Wyss Art. 2a GwG N. 16. Die EU hat in Art. 2 lit. c der Richtlinie (EU) 2006/70/EG der Europäischen Kommission vom 1. August 2006 bekanntlich eine ähnliche Bestimmung. Vgl. oben, N. 13.

36 Nahestehend aus «familiären» Gründen sind enge Familienmitglieder der PEP wie beispielsweise Partner, Geschwister, Kinder, Eltern oder Grosseltern. Der Kreis der betroffenen Personen ist vom **sozialen, kulturellen oder religiösen Umfeld abhängig**.[78] So gibt es beispielsweise grosse Herrscherfamilien auf der arabischen Halbinsel, deren Mitglieder aufgrund ihrer Herkunft Privilegien geniessen, ohne dass sie eine öffentliche Funktion in der Regierung wahrnehmen und ohne, dass, abgesehen vom gleichen Familiennahmen, ein direkter Bezug zum PEP erkennbar ist, die aber trotzdem als PEP nahestehend beurteilt werden können Die Berücksichtigung der erwähnten Kriterien bei der Auswahl der betroffenen Personen bedeutet aber auch, dass der Nachweis einer nachvollziehbaren Entfremdung zwischen der natürlichen Person und dem PEP in Form beispielsweise einer Scheidung bei der Beurteilung berücksichtigt werden kann. Mögliche Kriterien sind beispielsweise die Dauer der Trennung, eine klare Trennung des Vermögens und der Vermögensherkunft zwischen der PEP und der natürlichen Person.[79]

37 Ausgehend vom Verständnis von aus «familiären» Gründen nahestehend kann «persönlich» nahestehend **nur ein ähnliches Nahverhältnis zur PEP ohne einen verwandtschaftlichen Grad bedeuten**. In diese Kategorie fallen natürliche Personen, die einer PEP aufgrund einer Liebschaft oder Freundschaft nahestehen. Der risikobasierte Ansatz bedeutet, dass die Auswahl dieses Personenkreises stets eine Beurteilung zur Qualität der Beziehung voraussetzt. Die Beurteilung berücksichtigt das kulturelle, soziale und religiöse Umfeld, aber auch persönliche Aspekte der Beziehung, wie beispielsweise ihre langjährige und ununterbrochene Dauer. So kann als Ergebnis einer solchen Beurteilung auch die Beziehung zu einem Patenkind in diese Kategorie fallen oder langjährige Beziehungen zwischen natürlichen Personen innerhalb von Organisationen (z.B. Vereine, Verbände, religiöse Sekten). Solche Beziehungen können sich auch verändern, sodass nach einer Zeit keine erkennbare Nähe mehr besteht. Kriterien für diese Beurteilung können beispielsweise eine Auflösung der Partnerschaft, die auch eine nachvollziehbare Trennung von gemeinsamen Vermögensverhältnissen beinhaltet, sein. Nicht unter die Ausprägung «persönlich» nahestehend fallen nachweisbar flüchtige Begegnungen mit einer PEP, wie beispielsweise ein Auftritt einer Person an einer öffentlichen Veranstaltung mit einer PEP, die sich aus den jeweiligen Funktionen in Bezug auf die Veranstaltung erklärt.

38 Aus «geschäftlichen» Gründen nahestehend beschreibt demnach das beschriebene Vertrauensverhältnis zwischen einer PEP und einer natürlichen Person, das aufgrund von gemeinsam betriebenen Geschäften besteht oder entstanden ist. In diese Kategorie fallen somit langjährige Geschäftspartner und -partnerinnen, die gemeinsam die unternehmerischen Risiken ihrer Projekte tragen, weshalb auch gegenseitige finanzielle Abhängigkeiten bestehen.[80] Die Wolfsberg Gruppe hatte in ihrem FAQ zu PEP aus dem Jahr 2017 auch persönliche Berater der PEP, insbesondere solche, die Gelder des PEP in treuhänderischer Absicht verwalten, als geschäftlich nahestehend bezeichnet.[81] Die Qualität der Beziehung im Sinne dieser Ausprägung begründet sich daher aus **gemeinsamen geschäftlichen und finanziellen Interessen**, wobei die Beziehung zwischen der natürlichen Person und der PEP auch Elemente einer gegenseitigen Vertrautheit beinhalten muss. So ist ein Angestelltenverhältnis zu einer PEP, das auch die im erwähnten FAQ beschriebene Tätigkeit beinhalten kann, oder der Umstand, dass eine natürliche Person gemeinsam mit einer PEP und anderen Mitgliedern im obersten Organ einer Unternehmung ist, allein kein Hinweis für eine PEP aus

77. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 34.
78. FATF, Guidance Politically Exposed Persons; SHK-Hawkins Art. 2a GwG N. 58; BSK-Greter Art. 2a GwG N. 35; Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017. S. 2.
79. Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017. S. 3.
80. BSK-Greter Art. 2a GwG N. 37.
81. Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017. S. 4.

geschäftlichen Gründen nahestehende Person. Auch langjährige Angestellte eines Unternehmens, das mehrheitlich im Besitz oder von einer PEP kontrolliert wird, sind nicht zwingend geschäftlich nahestehend, dies vor allem dann, wenn die natürliche Person nachweislich eine berufliche Karriere ausserhalb des betroffenen Unternehmens absolviert hat, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass die Person nicht vollständig finanziell von der PEP abhängig ist.

VIII. ENDE DES PEP-STATUS

39 Die Vergangenheit hat gezeigt, dass für den Finanzintermediär die Risiken von Geschäftsbeziehungen mit PEP-Bezug nicht mit der Aufgabe des PEP-qualifizierenden Mandats enden. Untersuchungen im Falle von Korruption, **Hinweise auf missbräuchlich verwendete Gelder oder Reputationsrisiken, welche Auswirkungen auf den Ruf des Finanzintermediärs haben könnten, werden meistens erst nach der Beendigung der Funktion oder sogar erst nachdem die PEP verstorben ist, bekannt.** Das Risiko ist abhängig von der politischen Situation und des Korruptionsrisikos des betreffenden Landes, welches das PEP-relevante Mandat vergeben hat, aber auch vom Mandat der PEP und dem damit verbundenen Einfluss.[82] Weil es sich dabei um individuelle Faktoren handelt, gibt es keine allgemein gültige Aussage, wie lange der PEP-Status bestehen soll. Zwei Konzepte versuchen die damit verbundenen Risiken zu begrenzen: Entweder den PEP-Status nie zu begrenzen («once a PEP always a PEP») oder einen risikobasierten Ansatz zu wählen («once a PEP could always be a PEP»). Der Bundesrat bevorzugte im Einklang mit der FATF und der Wolfsberg Gruppe einen risikobasierten Ansatz.[83] Das Parlament beschloss für inländische PEP hingegen die Einführung einer zeitlichen Beschränkung: Nach Art. 2a Abs. 4 GwG entfällt der Status für inländische PEP 18 Monate nach Aufgabe der Funktion. Aus den erwähnten Gründen bedeutet das Ende der Qualifikation für inländische PEP aber nicht, dass keine Risiken mit der Geschäftsbeziehung mehr bestehen. Unter Umständen kann der Finanzintermediär die Geschäftsbeziehung weiterhin als eine Beziehung mit erhöhten Risiken einstufen.[84]

40 Der risikobasierte Ansatz bei der Beurteilung der PEP-Qualifikation nach Aufgabe der Funktion kommt somit bei ausländischen PEP oder bei einer PEP aufgrund einer Funktion in einer zwischenstaatlichen Organisation oder in internationalen Sportverbänden zur Anwendung. Bei diesen Überlegungen sollten mehrere Faktoren berücksichtigt werden. Dazu gehört das Korruptionsrisiko des Landes oder der Organisation, welche die Funktion vergeben hat. Zu berücksichtigen ist auch die politische Struktur des entsprechenden Landes, wie beispielsweise ob es über eine funktionierende Gewaltenteilung verfügt. Die Wolfsberg Gruppe erstellte in ihrer im Jahr 2017 publizierten FAQ zu PEP zu dieser Frage eine umfangreiche Liste von Kriterien. Dazu gehört auch eine allfällige negative Berichterstattung über die PEP in öffentlichen Quellen.[85] Das FAQ empfiehlt den risikobasierten Ansatz auch bei verstorbenen PEP anzuwenden, weil in diesem Fall die Risiken unverändert bestehen.[86] Bei lebenden Personen ist für die FATF relevant, ob die PEP auch nach der Aufgabe ihrer Funktion weiterhin über Einfluss verfügen wird oder ob eine allfällig neu angenommene Funktion in irgendeiner Form mit der vergangenen verbunden ist.[87] Ein Abschluss der PEP-Qualifikation muss

82. Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017. S. 8.
83. Botschaft 2014; S. 642; Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017. S. 8; Financial Action Task Force (FATF). FATF Guidance Politically Exposed Persons (Recommendation 12 and 22), June 2013, S. 12.
84. BSK-Greter, GwG Art. 2a N 39.
85. Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ») on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017, S. 9.
86. Wolfsberg Frequently Asked Questions («FAQ") on «Politically Exposed Persons» (PEPs), 2017, S. 9. Bekanntlich wurde erst nach dem Tod des nigerianischen Diktators Sani Abacha im Jahr 1998 bekannt, dass er öffentliche Gelder veruntreut und unter anderem auf Konten bei Schweizer Banken in der Schweiz deponiert hatte; vgl. Bruppacher, S. 105 ff.
87. FATF, Guidance Politically Exposed Persons, S. 12.

konsequenterweise auch Auswirkungen auf dieselbe Qualifikation von PEP-nahestehenden Personen haben, d.h. PEP nahestehende Personen verlieren in diesem Fall ihre Qualifikation ebenfalls. Bei der Beurteilung zum Ende des PEP-Status ist nicht entscheidend, ob der Finanzintermediär eine Geschäftsbeziehung mit der PEP selbst oder mit der ihr nahestehenden Person hat. Die Risiken im Zusammenhang mit der PEP bestehen unabhängig davon, wie entfernt die PEP nahestehende Person von der PEP ist. Das Ende der PEP-Qualifikation 18 Monate nach Aufgabe der Funktion bei inländischen PEP lässt sich auch als Hinweis lesen, dass der Gesetzgeber die inländischen PEP im Vergleich zu ausländischen PEP oder bei einer PEP aufgrund einer Funktion bei einer zwischenstaatlichen Organisation oder bei einem internationalen Sportverband nach Art. 2a Abs. 1 lit. a resp. Art. 2a Abs. 1 lit. c GwG als ein geringeres Risiko beurteilt. Folglich kann die Dauer von 18 Monaten auch als eine **Mindestdauer** der PEP-Qualifikation nach Aufgabe der Funktion bei ausländischen PEP oder bei PEP aufgrund einer Funktion bei einer zwischenstaatlichen Organisation oder bei einem internationalen Sportverband angewendet werden.[88] Die Anwendung dieser Praxis im Falle von bestehenden PEP-Beziehungen, deren Weiterführung nach Art. 19 Abs. 1 lit. a GwV-FINMA jährlich bewilligt werden muss, kann zwei vorangegangene klaglose Bewilligungen bedeuten. Es empfiehlt sich bei der Entlassung aus der PEP-Qualifikation Abklärungen nach Art. 15 GwV-FINMA und Art. 6 GwG durchzuführen, um allfällige Meldepflichten zu erfüllen.[89]

LITERATURVERZEICHNIS

Arbeitsgruppe KYC, Working Paper of Financial Institutions Supervisory Authorities on the Handling of Accoungs Linked to Politically Exposed Persons – PEPs ("Supervisors" PEP Working Paper 2001"), in: https://www.finma.ch/finmaarchiv/ebk/f/archiv/2002/pdf/neu090702-03f.pdf, besucht am 4.8.2024 (zit.: Arbeitsgruppe KYC, «Supervisors' PEP Working Paper 2001»).

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Oktober 2001, in: https://www.bis.org/publ/bcbs85g.pdf, besucht am 4.8.2024 (zit.: Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität).

Bruppacher Balz, Die Schatzkammer der Diktatoren, Der Umgang der Schweiz mit Potentatengeldern, Zürich 2020.

Bundesrat. Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz. Broschüre vom 25.10.2002, in: https://www.finma.ch/FinmaArchiv/ebk/d/archiv/2002/pdf/gw_broschuere_dt.pdf, besucht am: 5.1.2025 (zit. Broschüre Geldwäschereibekämpfung).

Financial Action Task Force (FATF), FATF Guidance Politically Exposed Persons (Recommendation 12 and 22), June 2013, in: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf.coredownload.pdf, besucht am: 22.10.2024 (zit.: FATF, Guidance Politically Exposed Persons).

Financial Action Task Force (FATF), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, November 2023, in: FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf (fatf-gafi.org), besucht am: 25.8.2024 (zit.: FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation).

88. BSK-Greter, Art. 2a GwG N. 40.
89. OFK-Wyss, Art. 2a GwG N. 6.

Financial Action Task Force (FATF), The forty recommendations, June 20, in: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202003.pdf, besucht am 4.8.2024. (zit.: FATF, The Forty Recommendations).

Greter Alexander, Kommentierung zu Art 2a, in: Peter Ch. Hsu/Flühmann Daniel (Hrsg.), Basler Kommentar, Geldwäschereigesetz, Basel 2021.

Hawkins Fiona, Kommentierung zu Art 2a, in: Kunz, Peter V./Jutzi, Thomas/Schären, Simon (Hrsg.). Geldwäschereigesetz, Bern 2017.

Eidgenössische Bankenkommission, Rundschreiben: Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei (Geldwäscherei) vom 26.3.1998, in: https://www.finma.ch/finmaarchiv/ebk/d/publik/mitteil/1998/m3-98-2.pdf, besucht am: 25.8.2024. (zit.: Eidgenössische Bankenkommission, Rundschreiben: Richtlinien zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäscherei).

The Wolfsberg Group, Global Anti-Money-Laundering Guidelines for Private Banking, Oktober 2000, in: http://www.bahamasb2b.com/b2b/big_picture/download/Guidelines.pdf, besucht am: 4.8.2024 (zit.: Wolfsberg, AML Guidelines 2000).

The Wolfsberg Group, Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEP), 2017, in: https://db.wolfsberg-group.org/assets/3867d9cf-7c9b-41bc-9fad-6685bbabd52c/4.%20Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf, besucht am: 22.10.2023 (zit.: Wolfsberg, PEP Guidelines 2017)

Wyss Ralph, Kommentierung zu Art. 2a, in: Thelesklaf, Daniel/Wyss, Ralph /van Thiel, Mark / Ordolli Stiliano, GwG Kommentar, 3. aktualisierte Aufl., Zürich 2019.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) vom 13.12.2013, BBI 2014, abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2014/100/de, besucht am 22.10.2023. (zit. Botschaft GwG 2014).