



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatsekretariat für Wirtschaft SECO

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol
Meldestelle für Geldwäscherei MROS

Bern, 19. September 2024

National Risk Assessment (NRA): Proliferationsfinanzierung

Bericht der Koordinationsgruppe zur
Bekämpfung der Geldwäscherei und
Terrorismusfinanzierung (KGGT)

Inhaltsverzeichnis

1. Executive Summary	4
2. Glossar	6
3. Einleitung	9
4. Das Dispositiv zur Verhinderung der Proliferationsfinanzierung im internationalen und nationalen Rahmen	10
4.1 Definition des Begriffs Proliferationsfinanzierung	10
4.2 Internationale Massnahmen zur Verhinderung der Proliferationsfinanzierung	11
4.2.1 Relevante internationale Verträge und Exportkontrollen	11
4.2.2 Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats	13
4.2.3 Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)	14
4.3 Der nationale Rechtsrahmen	15
4.3.1 Das Embargogesetz (EmbG) und die Verordnungen über gezielten Massnahmen gegen Iran und Nordkorea	16
4.3.2 Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung	17
4.3.3 Das Geldwäschereiabwehrdispositiv	20
5. Ziele, Methodologie und verwendete Daten	22
5.1 Fragestellungen der vorliegenden Risikoanalyse	22
5.2 Methodologie	22
5.3 Daten und involvierte Stellen	24
6. Risiken im Bereich der Proliferationsfinanzierung	24
6.1 Globale Risikolandschaft	24
6.2 Risiken im Zusammenhang mit Iran	27
6.3 Risiken im Zusammenhang mit Nordkorea	29
7. Risiken für die Schweiz	33
7.1 Wichtigkeit und Exponiertheit der Branchen	33
7.2 Bewertung der Proliferationsfinanzierungsrisiken	34
7.2.1 Risiko 1 und 2: Sanktionen werden vorsätzlich oder fahrlässig verletzt	35
7.2.2 Risiko 3: Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von aufgeführten Personen werden nicht identifiziert	35
7.2.3 Risiko 4 und 5: Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen	36
7.2.4 Risiko 6: Erlöse aus Technologietransfers entgegennehmen	36
7.2.5 Risiko 7: Verschleierung durch juristische Personen (Tarnfirmen)	37
7.2.6 Risiko 8: Verschleierung durch Korrespondenzbankengeschäft	38
7.2.7 Risiko 9: Finanzmittelbeschaffung durch Kryptowährung	38
7.2.8 Risiko 10: Verschleierung der Handels- oder Transportfinanzierung	39
7.2.9 Risiko 11: Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus dem Rohstoffhandel	39
7.2.10 Risiko 12: Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus der Goldraffination	40
7.2.11 Tabellarische Zusammenfassung	42

7.3 Verwundbarkeiten im Abwehrdispositiv	43
7.3.1 Sorgfaltspflichten und Überwachung	43
7.3.2 Informationsaustausch	43
7.3.3 Sensibilisierung des Privatsektors	44
7.3.4 Meldepflichten	44
7.3.5 Gegenüberstellung Proliferations- und Terrorismusfinanzierungsverbot	45
8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	45
9. Literaturverzeichnis	47
10. Anhang 1	56
10.1 Daten und Statistiken zu Iran	56
10.1.1 Bilateraler Warenhandel mit Iran zwischen 2000-2023	56
10.1.2 Verwaltungsstrafentscheide basierend auf Iran-Verordnung	58
10.1.3 Ablehnungen von Gütern nach EmbG, KMG und GKG	59
10.1.4 Finanzstatistik Iran	60
10.1.5 Ausländerstatistik und Visavergaben	61
10.2 Daten und Statistiken zu Nordkorea	62
10.2.1 Bilateraler Warenhandel mit Nordkorea zwischen 2000-2023	62
10.2.2 Verwaltungsstrafentscheide basierend auf Nordkorea-Verordnung	62
10.2.3 Ablehnungen von Gütern nach EmbG, KMG und GKG	63
10.2.4 Finanzstatistik Nordkorea	63
10.2.5 Ausländerstatistik und Visavergaben	64
10.3 Weitere Daten	65
10.3.1 Verdachtsmeldungen an MROS	65
10.3.2 Vermittlung von Kernmaterialien	67
10.3.3 Versicherungsanträge SERV	67

1. Executive Summary

Die Verbreitung von nuklearen¹, chemischen und biologischen Waffen (Massenvernichtungswaffen) sowie deren Trägersysteme stellt eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit dar. Internationale Übereinkommen wie der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT)² sind zentrale Elemente der internationalen Sicherheitsarchitektur, um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden. Zudem hat der UNO-Sicherheitsrat seit 2006 gezielte Sanktionen gegenüber dem Iran und Nordkorea erlassen, um im speziellen deren Nuklearwaffen- und Trägersystemprogramme aufzuhalten. Im Jahr 2012 wurde das Mandat der Financial Action Task Force (FATF) auf die Proliferationsfinanzierung ausgeweitet und mit einer Empfehlung zur Umsetzung der UNO-Finanzsanktionen ergänzt. Seit 2020 sind die FATF-Mitgliedstaaten, darunter die Schweiz, zudem verpflichtet, das **Risiko einer Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung von UNO-Finanzsanktionen gegen den Iran und Nordkorea zu analysieren und mit einem risikobasierten Ansatz zu minimieren.**

Der Verhinderung der Proliferationsfinanzierung liegt ein komplexer internationaler und nationaler Rechtsrahmen zugrunde, der in diesem Bericht dargelegt wird. Unter Berücksichtigung öffentlicher Quellen werden die globale Risikolandschaft und die spezifischen Proliferationsfinanzierungsrisiken im Zusammenhang mit Iran und Nordkorea skizziert. Dieser bestehende Rechtsrahmen und die Risikolandschaft werden nachfolgend in den Kontext des Finanz- und Wirtschaftsstandorts Schweiz gestellt, damit die Proliferationsfinanzierungsrisiken für zwölf Risikoszenarien (siehe Tabelle), eingeschätzt und verstanden werden können.

Niedrig Mittel Hoch					
Proliferationsfinanzierungsrisiken im Verhältnis	Sanktionen werden vorsätzlich verletzt	Sanktionen werden fahrlässig verletzt	Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von aufgeführten Personen werden nicht identifiziert	Verschleierung durch das Korrespondenzbankengeschäft	Verschleierung durch juristische Konstrukte (Tarnfirmen)
	Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Inlandbezug)	Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Auslandbezug)	Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus der Goldraffination	Finanzmittelbeschaffung durch das stehlen von Kryptowährung	
		Erlöse aus Technologietransfers entgegennehmen		Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus dem Rohstoffhandel	
		Verschleierung der Handels- oder Transportfinanzierung			

1 Auch Kernwaffen oder Atomwaffen (synonym)

2 SR 0.515.03 – [Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen](#), (NPT, Atomwaffensperrvertrag), Fassung vom 15. März 2018.

Aufgrund der begrenzten Datengrundlage handelt es sich um eine qualitative Risikoanalyse. Diese Risikoszenarien sind hypothetischer Natur und beruhen nicht auf spezifischen Daten oder konkreten Hinweisen. Die Risiken werden nur in Relation zueinander bewertet und die Analyse stellt keinen Vergleich mit den Risiken in anderen Ländern dar. Während der Bericht die Risiken in Bezug auf die Schweiz analysiert, dürfte es sich bei vielen der identifizierten Punkte um Risiken handeln, welche andere Staaten ebenso betreffen.

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass das Risiko, dass Sanktionen vorsätzlich oder fahrlässig verletzt werden, geringer eingeschätzt wird als das Risiko, dass Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle einer in den Sanktionen aufgeführten natürlichen Personen nicht identifiziert werden.

Die Risiken der Proliferationsfinanzierung werden für die Schweiz im Rohstoffhandel, im Handel mit Kryptowährungen und im Korrespondenzbankgeschäft im Vergleich am höchsten eingeschätzt. Das Risiko, Erlöse aus illegalen Gütertransfers entgegenzunehmen oder den Handel mit sanktionierten Gütern zu finanzieren, wird geringer eingeschätzt. Keine Branche ist jedoch vor Umgehungsgeschäften gefeit, weswegen die Verschleierung durch Tarnfirmen als übergreifendes Risiko am höchsten eingeschätzt wird. Darüber hinaus werden handelsbezogene Risiken in Bezug auf den Iran generell höher eingeschätzt, da der Iran im Gegensatz zu Nordkorea nicht von der Wertschöpfungskette ausgeschlossen ist. Nordkorea hingegen stellt ein höheres Risiko im Bereich der Cyberkriminalität und der damit verbundenen Nutzung von Kryptowährungen dar.

Die Bewertung der Proliferationsfinanzierungsrisiken bietet einen guten Überblick über die jeweiligen Gefährdungen und Verwundbarkeiten und führt die vorhandenen risikomindernden Faktoren auf. Auf dieser Grundlage empfiehlt die KGGT, das Abwehrdispositiv mit folgenden vier Massnahmen zu stärken:

- Erweiterung des Mandats der KGGT um Proliferationsfinanzierung
- Bildung einer Arbeitsgruppe zu Proliferationsfinanzierung
- Verbesserung der Datengrundlage
- Sensibilisierung des Privatsektors

Die KGGT regt ausserdem an, bei der nächsten Risikoanalyse zu prüfen, ob der Anwendungsbereich weiterhin auf den Iran und Nordkorea beschränkt bleiben oder auf andere Länder mit Massenvernichtungswaffenprogrammen, die nicht im Einklang mit dem NPT stehen, ausgeweitet werden sollte. Der Bericht enthält keine Empfehlungen für bestimmte Branchen oder Dienstleistungen. Der Privatsektor wird aber aufgefordert, eigene Risikoanalysen durchzuführen.

2. Glossar

AG	Australiengruppe
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BWÜ	Biologiewaffenübereinkommen – SR 0.515.07
CAD	Steht für <i>Computer Aided Design</i> und umfasst alle von der elektronischen Datenverarbeitung durchgeführten Aufgaben bezüglich des Designs, Konstruktion, Planung und Verbesserung neuer Produkte.
ChKV	Chemikalienkontrollverordnung – SR 946.202.21
COTS	<i>Commercial-off-the-shelf</i> bezeichnet Waren oder Software, die in Serienfertigung hergestellt und unverändert benutzt werden können.
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen – SR 0.515.08
Dual-Use Güter	Zivil- und militärisch verwendbare Güter
EDA	Eidgenössisches Departement für äussere Angelegenheiten
EmbG	Embargogesetz – SR 946.231
FATF/GAFI	Financial Action Task Force/ Group d'action financière
fedpol	Bundesamt für Polizei
Finanzintermediäre	Banken, Vermögensverwalter, Versicherungseinrichtungen, VASP etc., zu verstehen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 und 3 GWG.
(Finanz-)Dienstleister	Natürliche und juristische Personen, die Finanzdienstleistungen (z.B. gewisse VASP) und nichtfinanzielle Dienste (z.B. Handelsfirmen, Treuhänder, Anwälte, Notare) anbieten, die nicht dem GWG unterstellt sind, aber in den Anwendungsbereich des EmbG fallen.
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIU	Financial Intelligence Unit
Gezielte Sanktionen	Sanktionen, die sich gegen einzelne natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen richten, die in den Resolutionen des UNO-Sicherheitsrat oder in den Sanktionsverordnungen der Europäischen Union bzw. in den Anhängen der Massnahmenverordnungen des EmbG aufgeführt (<i>Engl. designated</i>) sind, oder den Handel mit bestimmten gelisteten Gütern beschränken. Im Englischen werden die Begriffe <i>Targeted Sanctions</i> , <i>List-based Sanctions</i> oder <i>Smart Sanctions</i> verwendet.
GKG	Güterkontrollgesetz – SR 946.202
GKV	Güterkontrollgesetz – SR 946.202
Güter	Waren, Technologien und Software

GW	Geldwäscherei
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz) – SR 955.0
IAEA	International Atomic Energy Agency
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action. Internationales Abkommen zum iranischen Atomprogramm vom Juli 2015
KEG	Kernenergiegesetz – SR 732.1
KGGT	Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung
KMG	Kriegsmaterialgesetz – SR 514.51
Korrespondenzbank	Bank, die den i.d.R. grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr für eine andere Bank erbringt.
Massenvernichtungswaffen	Nukleare, biologische und chemische Waffen
MTCR	Raketentechnologie-Kontrollregime
MROS	Schweizerische Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Reporting Office Switzerland)
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NPT	Non-Proliferation Treaty (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen) – SR 0.515.03
NRA	National Risk Assessment (Nationale Risikoanalyse)
NSG	Gruppe der Nuklearlieferländer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OPCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
Proliferation	Der Begriff bedeutet Verbreitung und wird im Fachjargon für die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme verwendet.
Red Flags / Indikatoren	Warnsignale oder Anzeichen, die auf potenziell verdächtige oder ungewöhnliche Aktivitäten hinweisen, insbesondere im Kontext von Finanztransaktionen und Geldwäscherei, Terrorismusfinanzierung und Proliferationsfinanzierung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SRO	Selbstregulierungsorganisation
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch – SR 311.0

SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TF	Terrorismusfinanzierung
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (Kernwaffenverbotsvertrag)
Trägersysteme	Ballistische Raketen, Marschflugkörper und unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen)
UNO	United Nations Organisation (Organisation der Vereinten Nationen)
UNSC	United Nations Security Council (UNO-Sicherheitsrat)
VASP / VA	Virtual Asset Service Provider / Virtual Assets
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

3. Einleitung

Die Verbreitung von nuklearen³, chemischen und biologischen Waffen (in Folge: Massenvernichtungswaffen) und deren Trägersystemen stellt eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit dar. Internationale Übereinkommen wie der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT)⁴ beinhalten zentrale Elemente der internationalen Sicherheitsarchitektur, um die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden. Auch der UNO-Sicherheitsrat hat mehrere für die Mitgliedstaaten verbindliche Resolutionen erlassen, um die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme zu stoppen.

Heute sind neun Länder im Besitz von Nuklearwaffen: Die fünf durch den NPT anerkannten Besitzerstaaten China, Frankreich, Russland, Vereinigtes Königreich und USA sowie die vier Nichtmitglieder Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Da Nuklearwaffen ein strategischer Nutzen sowie eine abschreckende Wirkung nachgesagt wird, halten Staaten an ihnen fest oder streben deren Besitz an. Wenn das Verhalten eines Staates den Weltfrieden oder die internationale Sicherheit bedroht, kann der UNO-Sicherheitsrat Resolutionen gegen ihn erlassen. Seit 2006 sind gezielte UNO-Sanktionen gegenüber dem Iran und Nordkorea in Kraft, um im speziellen deren Nuklear- und Trägersystemprogramme aufzuhalten.⁵ Gezielte Sanktionen richten sich gegen einzelne aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen oder beschränken den Handel mit bestimmten Gütern.

Die Financial Action Task Force (FATF), die internationale Standards im Bereich der Geldwäschereibekämpfung setzt, erhielt 2012 neben der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zusätzlich ein Mandat zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung. Dabei erliess die FATF Empfehlungen zur Umsetzung der in den genannten UNO-Resolutionen enthaltenen Finanzsanktionen. Im Jahr 2020 wurden die Vorgaben für den listenbasierten Ansatz mit neuen Vorgaben für einen risikobasierten Ansatz ergänzt.⁶ Seither sollen alle Mitgliedsstaaten, darunter die Schweiz, im Rahmen einer nationalen Risikoanalyse die **Risiken einer Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung von gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea identifizieren, beurteilen und verstehen**.⁷ Darauf aufbauende Folgemaassnahmen sollen bestehende Proliferationsfinanzierungsrisiken mindern und die Reputation der Mitgliedsstaaten und ihres Privatsektors schützen. Die Umsetzung dieser neuen FATF-Empfehlungen soll in der Schweiz im Rahmen der nächsten FATF-Evaluation, die voraussichtlich zwischen 2026-2028 stattfinden wird, zum ersten Mal überprüft werden.

2013 rief der Bundesrat die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT) ins Leben.⁸ Sie hat unter der Leitung des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF)⁹ den Auftrag, die Schweizer Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung zu koordinieren und die Risiken in diesen Bereichen zu beurteilen. 2021 entschied die KGGT, entlang der neuen FATF-Empfehlungen auch die nationale Risikoanalyse zur Proliferationsfinanzierung durchzuführen und erteilte einen entsprechenden Auftrag an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und an die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) im Bundesamt für Polizei (fedpol).

3 Auch Kernwaffen oder Atomwaffen (synonym)

4 SR 0.515.03 – [Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen](#), (NPT, Atomwaffensperrvertrag), Fassung vom 15. März 2018

5 Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, [Iran, Demokratische Volksrepublik Korea](#), zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024.

6 Im Zusammenhang mit Sanktionen bezieht sich ein listenbasierter Ansatz auf eine Methode zur Verhängung von Sanktionen, bei der eine Liste von (natürlichen und juristischen) Personen, Organisationen oder Ländern erstellt wird, gegen die Sanktionen verhängt werden.

7 Verletzung und Nichtumsetzung entspricht im Schweizer Recht einer vorsätzlichen bzw. fahrlässigen Verletzung, während mit Umgehung gemeint ist, dass Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von in den Sanktionen aufgeführten natürlichen Personen nicht identifiziert werden.

8 Für das Mandat und die Zusammensetzung der KGGT, vgl. Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, [Mandat der KGGT](#), 2021.

9 Neben der Leitung der KGGT obliegt dem SIF auch die Leitung der Schweizer Delegation in Plenarversammlungen der FATF. Das SIF ist federführend verantwortlich für die FAFT-Länderprüfungen.

Proliferationsfinanzierung tangiert mehrere Bundesstellen, unterschiedliche Bundesgesetze und geht über das Abwehredispositiv gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung hinaus. Aus diesem Grund hat sich die KGGT für eine eigenständige Risikoanalyse zur Proliferationsfinanzierung entschieden. Der vorliegende Bericht stellt das Ergebnis dieser Risikoanalyse dar.

4. Das Dispositiv zur Verhinderung der Proliferationsfinanzierung im internationalen und nationalen Rahmen

Zu Beginn dieser Analyse soll der im Bericht verwendete Begriff Proliferationsfinanzierung, unter Berücksichtigung des globalen Verständnisses sowie der Zielsetzung dieses Berichts, definiert werden. Danach behandelt dieses Kapitel den internationalen sowie folgend den nationalen Rechtsrahmen, mit dem Proliferationsfinanzierung verhindert werden soll.

4.1 Definition des Begriffs Proliferationsfinanzierung

Es gibt keine internationale Definition für Proliferation oder Proliferationsfinanzierung. Unter Proliferation wird jedoch gemeinhin und gemäss der Resolution 1540¹⁰ des UNO-Sicherheitsrats (in Folge: Resolution 1540) die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, d.h. nuklearer, biologischer und chemischer Waffen sowie deren Trägersysteme, verstanden.¹¹

Basierend auf Resolution 1540 hat die FATF 2010 eine breite Arbeitsdefinition¹² für den Begriff Proliferationsfinanzierung ausgearbeitet, die als Grundlage für weitere Arbeiten zu Proliferationsfinanzierung diene und für das Verständnis der Thematik im Allgemeinen hilfreich war.¹³ Die heutigen FATF-Empfehlungen im Zusammenhang mit Proliferation beziehen sich jedoch ausschliesslich auf die Umsetzung der Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates, die gezielte Sanktionen im Zusammenhang mit Massenvernichtungswaffenprogrammen enthalten¹⁴; namentlich Sanktionen gegenüber Iran und Nordkorea (vgl. Kapitel 5.1).

Daher wird im Rahmen dieser Risikoanalyse die folgende Definition für Proliferationsfinanzierung verwendet, die sich auf Formulierungen aus der Embargogesetzgebung der Schweiz stützt:

«Direktes oder indirektes Zurverfügungstellen von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen oder das Erbringen und die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen, von oder an in den gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen oder zur Durchführung der von Sanktionsmassnahmen verbotenen Aktivitäten»

10 UNSC, [Resolution 1540 \(2004\)](#), 28. April 2004, S/RES/1540.

11 Ibid, Vgl. OP 3. In Sozialwissenschaften wird zwischen der vertikalen und horizontalen Proliferation unterschieden. Von vertikaler Proliferation spricht man, wenn Staaten ihre Arsenale erweitern oder erneuern. Horizontale Proliferation hingegen meint die Weitergabe an andere Staaten, die diese Waffen nicht besitzen.

12 Wortlaut der FATF Arbeitsdefinition: Die Bereitstellung von Geldern oder Finanzdienstleistungen, die ganz oder teilweise für die Herstellung, den Erwerb, den Besitz, die Entwicklung, die Ausfuhr, die Umladung, die Vermittlung, die Beförderung, die Weitergabe, die Lagerung oder den Einsatz von nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen und ihren Trägermitteln sowie damit zusammenhängendem Material (einschliesslich Technologien und Gütern mit doppeltem Verwendungszweck, die für nichtlegitime Zwecke verwendet werden) unter Verstoß gegen nationale Rechtsvorschriften oder gegebenenfalls internationale Verpflichtungen verwendet werden.

13 FATF, [Combating Proliferation Financing. A Status Report on Policy Development and Consultations](#), Februar 2010. S. 11.

14 Iran: R. 2231 (2015). Nordkorea: R. 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016) und 2356 (2017). Vgl. FATF, [The FATF Recommendations](#), Februar 2023, Interpretive Note To Recommendation 7, S. 51.

Entsprechend der Embargogesetzgebung wird bei dieser Definition und vorliegender Risikoanalyse das Element der Finanzierung in einem weit gefassten Sinn verstanden, und umschliesst jegliche Bereitstellung von Geldern oder Finanzdienstleistungen, die ganz oder teilweise für die Herstellung, den Erwerb, den Besitz, die Entwicklung, die Ausfuhr, die Umladung, die Vermittlung, die Beförderung, die Weitergabe, die Lagerung oder den Einsatz von nuklearen, chemischen oder biologischen Waffen und ihren Trägermitteln sowie damit zusammenhängende Güter¹⁵ verwendet werden, was wiederum mit dem Verständnis der FATF übereinstimmt.¹⁶

4.2 Internationale Massnahmen zur Verhinderung der Proliferationsfinanzierung

Auf internationaler Ebene beruhen die Massnahmen zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie der Proliferationsfinanzierung auf drei eng miteinander verbundenen Säulen: Erstens auf völkerrechtlich verbindlichen Abrüstungs- und Non-Proliferationsverträgen sowie politisch verbindlichen, multilateralen Regimen zur internationalen Harmonisierung von Exportkontrollen. Zweitens auf den Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats betreffend Iran und Nordkorea sowie auf der Resolution 1540, die für die Schweiz verpflichtend sind. Drittens auf den rechtlich nicht verbindlichen FATF-Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei sowie Finanzierung von Terrorismus und Proliferation, die von der Schweiz umgesetzt werden.¹⁷ Dieses Kapitel soll einen Überblick über diese Massnahmen und ihr Zusammenspiel geben.

4.2.1 Relevante internationale Verträge und Exportkontrollen

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT)¹⁸ hat zum Ziel, die Proliferation von Nuklearwaffen zu verhindern, Nuklearwaffen schliesslich abzuschaffen und gleichzeitig die friedliche Nutzung von Kernenergie sicherzustellen. Die Einhaltung der Nonproliferationsverpflichtung wird von der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) überprüft. Im NPT wird zwischen den anerkannten Kernwaffenstaaten – China, Frankreich, Russland, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten – und Nichtkernwaffenstaaten unterschieden. Staaten wie Indien, Israel und Pakistan¹⁹, die dennoch Nuklearwaffen besitzen und diese nicht aufgeben wollen, haben sich aus diesem Grund dem NPT nicht angeschlossen und Nordkorea trat 2003 aus dem Vertrag aus.²⁰ Wegen ihres nach wie vor relevanten strategischen Gewichts zur militärischen Abschreckung sind diese Staaten heute nicht bereit, ihre Nuklearwaffen aufzugeben.²¹ Um die nukleare Abrüstung dennoch zu beschleunigen, trat 2022 der Kernwaffenverbotsvertrag (TPNW)²² in Kraft, wobei dem Vertrag bislang nur 69 Nichtkernwaffenstaaten beigetreten sind.²³

15 Da in der Schweiz, basierend auf Art. 3 Abs. a des Güterkontrollgesetzes der Begriff Güter sowohl Waren als auch Technologien und Software umschliesst, wird hier vom Wortlaut der FATF-Arbeitsdefinition abgewichen.

16 Vgl. FATF, *Combatting proliferation financing: A status report on policy development and consultation*, Februar 2010, S. 11.

17 Vgl. dazu die vom Bundesrat verabschiedeten Strategie zur internationalen Finanzpolitik der Schweiz. *Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz*, Bern, 4. Dezember 2020, S. 7 und 15.

18 SR 0.515.03 – *Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen*, (NPT, Atomwaffensperrvertrag), Fassung vom 15. März 2018.

19 SIPRI Yearbook, *Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize*, 4. Januar 2024

20 Federation of American Scientists. *North Korea Explains Withdrawal from the NPT*, 22. Januar 2002, zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

21 NATO, 05. Juli 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2023; UK GOV, *The UK's nuclear deterrent: what you need to know*, 16. März 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2023; E-International Relations.

22 Nuclear Weapons Ban Monitor, *The status of the TPNW*, 4. Januar 2024.

23 Die Schweiz hat entschieden, dem Vertrag nicht beizutreten, wird aber künftig als Beobachterin an der Staatenkonferenz teilnehmen. Vgl. auch Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen vom 31. Januar 2024*. Weitere Informationen im Zusammenhang mit dem *Kernwaffenverbotsvertrag (TPNW)* sind auf der Webseite des Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu finden, zuletzt abgerufen am 03. April 2024.

Bereits 1925 wurde mit dem Genfer Protokoll²⁴ auch der Einsatz von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg untersagt. Ergänzend dazu verbieten das Biologiewaffenübereinkommen (BWÜ)²⁵ und das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)²⁶ auch die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Weitergabe von biologischen und chemischen Waffen. Die Einhaltung des CWÜ wird durch die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) überprüft. Das BWÜ kennt vertrauensbildende Massnahmen. Keiner der oben genannten Verträge verbietet ausdrücklich die Finanzierung von nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen. Alle Verträge enthalten jedoch ein Unterstützungsverbot, was im Sinne der Vertragsziele auch die Finanzierung miteinschliesst.²⁷

Ergänzend zu den Abrüstungs- und Nonproliferationsverträgen haben sich relevante Lieferstaaten in politisch verbindlichen Exportkontrollregimen²⁸ zusammengeschlossen, um gemeinsam diejenigen Güter zu identifizieren, welche aufgrund der damit einhergehenden Proliferationsgefahr bei der Ausfuhr, Durchfuhr oder Vermittlung nationalen Kontrollen unterstellt werden sollen.²⁹ Die Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG)³⁰ listet Güter mit Relevanz für Kernwaffenprogramme, die Australiengruppe (AG)³¹ erfasst Güter im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen. Das Raketentechnologie-Kontrollregime (MTCR)³² komplementiert die NSG- und AG-Kontrollen mit einer Liste von Trägersystemen, die für Massenvernichtungswaffen geeignet sind. Ein viertes Exportkontrollregime, die Vereinbarung von Wassenaar (WA)³³, befasst sich mit Gütern im Bereich der konventionellen Aufrüstung. Die Güterlisten dieser Regime umfassen Nukleargüter, konventionelle Rüstungsgüter und zivil- und militärisch verwendbare Güter (im Folgenden: Dual-Use Güter), wobei der Güterbegriff Waren, materielle und immaterielle Technologien³⁴ sowie Software³⁵ umfasst. Die Finanzierung von Handelsgeschäften mit solchen Gütern ist in der Regel nicht Bestandteil des Informationsaustausches im Rahmen dieser vier Exportkontrollregime.

24 SR 0.515.105 – *Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege*, Fassung vom 9.7.2020.

25 SR 0.515.07 – *Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen*, Biologiewaffenübereinkommen (BWÜ), Fassung vom 22.05.2020.

26 SR 0.515.08 – *Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen*, (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ), Fassung vom 02.07.2020.

27 Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, NPT, Art. I und Art. II; Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ, Art. I Bst. d; Biologiewaffenübereinkommen, BWÜ, Art. III. Das *Internationale Übereinkommen vom 13. April 2005 zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen* (ICSANT; SR 0.353.23, Fassung von 10.09.2020) untersagt die Finanzierung von nuklearem Terrorismus, Art. 7. Vgl. auch Kernwaffenverbotsvertrag, TPNW, Art. I Bst. e (von der Schweiz jedoch nicht ratifiziert).

28 Das EDA hat die politische Federführung in der NSG, der AU und im MTCR, und das SECO im WA. Das SECO ist für die Aushandlung der Güterlisten aller vier Exportkontrollregime zuständig in Absprache mit anderen Bundesämtern, Schweizer Unternehmen und technischen Experten.

29 Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK). *Audit des contrôles sur les biens à double usage*, S. 28.

30 NSG. *Nuclear Suppliers Group*, zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

31 AG. *The Australia Group*, zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

32 MTCR. *Das Trägertechnologie-Kontrollregime*, zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

33 WA. *The Wassenaar Arrangement*, zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

34 Technologie ist definiert als spezifisches technisches Wissen, das für die Entwicklung, Herstellung oder Verwendung eines Produktes nötig ist und kann in der Form von technischen Unterlagen oder technischer Unterstützung einer Bewilligung unterstellt sein. Vgl. SR 946.202.1 - *Verordnung über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, Güterkontrollverordnung (GKV), Anhang 1, Fassung vom 01.05.2023. Dementsprechend wird Technologie im Güterkontrollgesetz definiert als Informationen für die Entwicklung, Herstellung oder Verwendung eines Gutes, die weder allgemein zugänglich sind noch der wissenschaftlichen Grundlagenforschung dienen. Vgl. SR 946.202 – *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, Güterkontrollgesetz (GKG), Fassung vom 01.07.2023.

35 Software ist definiert als eine Sammlung eines oder mehrerer Programme oder Mikroprogramme, die auf einem beliebigen greifbaren (Ausdrucks-)Medium fixiert sind. Vgl. SR 946.202.1 - *Verordnung über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, Güterkontrollverordnung (GKV), Anhang 1, Fassung vom 01.05.2023.

4.2.2 Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats

Am 28. April 2004 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat gemäss Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen einstimmig die Resolution 1540³⁶, in der er feststellte, dass die Verbreitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie ihrer Trägersysteme eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Obschon beim Erlass der Resolution der Terrorismus sowie der Erwerb oder Einsatz von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen durch nichtstaatliche Proliferationsakteure im Vordergrund standen, beschränken sich nur die operationellen Paragraphen 1 und 2 auf nichtstaatliche Akteure. Der operationelle Paragraph 3d bildet einerseits die Grundlage für alle Staaten weltweit, Export- und Umschlagskontrollen einzuführen, wie dies die Schweiz bereits schon vor 2004 getan hat (vgl. Kapitel 4.2.1.), und anderseits die Grundlage für das Erfordernis einer Kontrolle der Finanzierung dieser Handelsgeschäfte.³⁷ Der UNO-Sicherheitsrat hat diese Verpflichtungen in der Folge immer wieder bekräftigt.³⁸ Da in Resolution 1540 jedoch keine Güter, natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen³⁹ aufgeführt sind, handelt es sich nicht *stricto sensu* um eine Sanktionsresolution.

Was Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme betrifft, so sind heute ausschliesslich die UNO-Sicherheitsrats-Resolutionen gegenüber Iran und Nordkorea⁴⁰ in Kraft, die sich gegen spezifische natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen oder Güter richten (vgl. Kapitel 4.1.). Die gezielten Sanktionen richten sich in der Regel direkt gegen regimenahe natürliche oder juristische Personen, die als Bedrohung der internationalen Sicherheit angesehen werden. Ziel ist es, dass sie die politischen und wirtschaftlichen Folgen ihres Verhaltens abwägen und dass der Staat aufgrund dieser Nutzen-Kosten-Analyse seine Proliferationsbemühungen aufgibt.

Nordkorea trat 2003 trotz jahrelanger diplomatischer Bemühungen, die zur Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel führen sollten, aus dem NPT aus. 2006 führte das Land einen unterirdischen Nuklearwaffentest sowie eine Reihe ballistischer Raketentests durch. In der Folge erliess der UNO-Sicherheitsrat neun weitreichende Sanktionsresolutionen gegenüber Nordkorea.⁴¹ Diese schränken die internationale Handlungsfähigkeit von Nordkorea und seiner Bürgerinnen und Bürger stark ein. Die Sanktionen haben zum Ziel, dass Nordkorea seine völkerrechtswidrigen nuklearen Aktivitäten und Raketentests, die zu Sicherheitsbedenken, regionalen Spannungen und militärischer Aufrüstung führen, einstellt. Die gezielten UNO-Sanktionen gegenüber Nordkorea beinhalten Güterembargos (wie Waffen, Dual-Use Güter, Rohstoffe, Luxusgüter), Transportembargos, Reisebeschränkungen und Finanzmassnahmen. Mit der Resolution 1718 wurde auch ein Ausschuss eingesetzt, welcher aus allen 15 Mitgliedern des Sicherheitsrates besteht und für die Beaufsichtigung der Sanktionsresolutionen gegenüber Nordkorea zuständig ist. Dieser berichtet jährlich über seine Aktivitäten.⁴²

36 UNSC, [Resolution 1540 \(2004\)](#), 28. April 2004, S/RES/1540

37 S/RES/1540, OP 3, Englische Version: "Establish, develop, review and maintain appropriate effective national export and trans-shipment controls over such items, including appropriate laws and regulations to control export, transit, trans-shipment and re-export and controls on providing funds and services related to such export and trans-shipment such as financing, and transporting that would contribute to proliferation, as well as establishing end-user controls; and establishing and enforcing appropriate criminal or civil penalties for violations of such export control laws and regulations"

38 UNSC, [Resolution 1673 \(2006\)](#), 27. April 2006, S/RES/1673; [Resolution 1810 \(2008\)](#), 25. April 2008, S/RES/1810; [Resolution 1977 \(2011\)](#), 20. April 2011, S/RES/1977; [Resolution 2325 \(2016\)](#), 15. Dezember 2014, S/RES/2325; [Resolution 2572 \(2021\)](#), 22. April 2022, S/RES/2572; [Resolution 2622 \(2022\)](#), 25. Februar 2022, S/RES/2622.

39 In diesem Bericht wird durchwegs von Unternehmen und Organisationen gesprochen und auf den in den UNSC Resolutionen verwendeten Begriff der «Entities» verzichtet. Der Begriff «Organisationen» umfasst wiederum juristischen Personen wie Verbände oder Vereine (z.B. politische Parteien).

40 Andere Sanktionen des UNO Sicherheitsrat stehen nicht im Zusammenhang mit Nuklearwaffenprogrammen. Frühere Sanktionen gegenüber dem Irak waren gegen das irakische Chemiewaffenprogramm gerichtet. Im Unterschied dazu hat der UNO-Sicherheitsrat trotz bestätigter Verwendung von Chemiewaffen in Syrien zwar Bewilligungspflichten für Chemikalien, aber keine dementsprechenden Gütersanktionen erlassen.

41 UNSC, [Resolution 1718 \(2006\)](#), 14. Oktober 2006, S/RES/1718; [Resolution 1874 \(2009\)](#), 12. Juni 2009, S/RES/1874; [Resolution 2087 \(2013\)](#), 22. Januar 2013, S/RES/2087; [Resolution 2094 \(2013\)](#), 7. März 2013, S/RES/2094; [Resolution 2270 \(2016\)](#), 2. März 2016, S/RES/2270; [Resolution 2321 \(2016\)](#), 30. November 2016, S/RES/2321; [Resolution 2371 \(2017\)](#), 5. August 2017, S/RES/2371; [Resolution 2375 \(2017\)](#), 11. September 2017, S/RES/2375; [Resolution 2397 \(2017\)](#), 22. Dezember 2017, S/RES/2397.

42 UNSC, [Annual Reports](#), Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006), zuletzt abgerufen am 2. August 2023.

Zur Unterstützung des Ausschusses wurde 2009 durch den UNO-Sicherheitsrat ein Expertenpanel für Nordkorea bestehend aus unabhängigen Experten gegründet.⁴³ Bis im April 2024⁴⁴, gab dieses Panel auch Empfehlungen ab, wie die Wirksamkeit der Sanktionen verbessert und ihre Umgehung verhindert werden kann. Es konnte Listungen vorschlagen und veröffentlichte seit 2009 halbjährlich Berichte zur Umsetzung der Nordkorearesolutionen.⁴⁵ Der Sanktionsausschuss für Nordkorea, dem die Schweiz noch bis Ende 2024 vorsitzt, besteht weiterhin.

Irans Nuklearbestrebungen führten zwischen 2006 und 2015 dazu, dass der UNO-Sicherheitsrat sieben Resolutionen mit gezielten Sanktionen erliess.⁴⁶ 2016 wurden die Sanktionen der UNO mit der Verabschiedung des Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) aufgehoben und mit der *Resolution 2231 (2015) durch zeitlich begrenzte «spezifische Einschränkungen» in Form von Verboten (de facto Sanktionen)* sowie Bewilligungspflichten ersetzt. Nachdem am 18. Oktober 2023, dem *Transition Day*, die Verbote für Trägersysteme und die Finanzsanktionen aus dem JCPOA weggefallen sind, bestehen bis zum 18. Oktober 2025, dem *Termination Day*, noch die Bewilligungspflichten für Nukleargüter. Diese Transfers müssen weiterhin durch den UNO-Sicherheitsrat bewilligt werden, wobei dieser von den Experten des 2231-Komitees und der IAEO unterstützt wird. 2018 traten die USA jedoch vom JCPOA zurück⁴⁷ und setzten eigene Sanktionen wieder in Kraft. Im Gegenzug hat auch Iran spätestens seit Februar 2021 die Umsetzung seiner Verpflichtungen im Nuklearbereich eingestellt und die Produktion von höher angereichertem Uran wieder aufgenommen.⁴⁸ Durch seine, dem JCPOA zuwiderlaufenden, Lieferungen von Komponenten für ballistische Raketen und unbemannten Luftfahrzeugen an Russland, ist Iran zusätzlich in die internationale Kritik geraten.⁴⁹ Die Europäische Union hat nach dem *Transition Day* die Sanktionen gegenüber dem Iran weitergeführt, was der Schweiz wiederum die gesetzliche Grundlage gab, ihre Sanktionen weiterzuführen.⁵⁰ So gelten die Finanzsanktionen gegenüber dem Iran für Schweizer Finanzintermediäre und (Finanz-)Dienstleister weiterhin.

4.2.3 Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)

Die FATF ist eine von den G7 im Juli 1989 gegründete zwischenstaatliche Organisation und das international führende Gremium zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung. Sie hat 40 international anerkannte Empfehlungen⁵¹ erlassen und überprüft periodisch, wie ihre Mitgliedsstaaten diese umsetzen. Die Ergebnisse dieser Länderprüfungen und die Gründe für die jeweilige Bewertung eines Landes werden in einem Bericht zusammengestellt und veröffentlicht. Die vierte und letzte Evaluation der Schweiz wurde im Dezember 2016 veröffentlicht.⁵² Im Rahmen dieser Länderprüfungen wird auch die Wirksamkeit der Umsetzung der Empfehlungen gemessen.⁵³

43 UNSC, *Resolution 1874 (2009)*, 12. Juni 2009

44 UN Meetings Coverage and Press Releases, *Security Council Fails to Extend Mandate for Expert Panel Assisting Sanctions Committee on Democratic People's Republic of Korea*, 28. März 2024, zuletzt abgerufen am 7. August 2024; UN News, *Top UN official calls for strict compliance with sanctions on DPR Korea*, 28. Juni 2024, zuletzt abgerufen am 8. August 2024;

45 UNSC, *Reports*, Panel of Experts established pursuant to resolution 1718 (2006), zuletzt abgerufen am 2. August 2023.

46 UNSC, *Resolution 1737 (2006)*, 23. Dezember 2006, S/RES/1737; *Resolution 1747 (2007)*, 24. März 2007, S/RES/1747; *Resolution 1803 (2008)*, 3. März 2008, S/RES/1803; *Resolution 1835 (2008)*, 27. September 2008, S/RES/1835; *Resolution 1929 (2010)*, 24. März 2007, S/RES/1929; *Resolution 2224 (2015)*, 9. Juni 2015, S/RES/2224.

47 The Trump White House Archives. *President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal*, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

48 International Atomic Energy Agency (IAEA). *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231*, Board of Governors Report, 28. Februar 2023, S. 2.

49 UNSC, *Fifteenth six-month report of the Facilitator on the implementation of Security Council resolution 2231*, 30. Juni 2023, S. 6; UN Press. *Negotiations Stall While Iran's Uranium Stockpiles Increase, Security Council Told, as Additional Allegations Frustrate Return to Joint Nuclear Plan*, 06. Juli 2023, zuletzt abgerufen am 4. September 2023.

50 *Der im JCPOA enthaltene Snap-Back, wo die Sanktionen der UNO wieder eingeführt würden, konnte nicht ausgelöst werden, da es einer erheblichen Nichterfüllung des JCPOA bedarf. Siehe auch:* Brewer, Jonathan, *Proliferation Financing: The Potential Impact of the Nuclear Agreement with Iran on International Controls*, S. 33, März 2016.

51 FATF, *The FATF Recommendations*, Updated November 2023.

52 FATF, *Measures to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation in Switzerland*, Dezember 2016.

53 FATF, *FATF Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations*, Updated June 2023.

Im Jahr 2012 fand die Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung Eingang in die FATF-Empfehlungen. FATF-Empfehlung 7 (gezielte Finanzsanktionen im Zusammenhang mit Proliferation) nimmt hinsichtlich Proliferationsbekämpfung explizit Bezug auf die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats zur Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie ihrer Finanzierung (vgl. Kapitel 4.2.2.). Die Länder sind aufgefordert, auf Listen basierende gezielte Finanzsanktionen zu verhängen, um Gelder sowie sonstige Vermögenswerte einzufrieren und sicherzustellen, dass diese weder direkt noch indirekt einer in den gezielten Sanktionen aufgeführten Person oder Organisation zur Verfügung gestellt werden. Die Interpretative Note zu Empfehlung 7 präzisiert, dass es sich dabei basierend auf Resolution 2231 und Resolution 1718 und deren Folgeresolutionen um Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea handelt und führt Massnahmen auf, die ergriffen werden sollen, um diese umzusetzen.⁵⁴ Zudem sollen Staaten Prozesse schaffen, um dem UNO-Sicherheitsrat Personen, Unternehmen oder Organisationen zur Aufnahme in die Sanktionslisten vorzuschlagen. Vermögenswerte von aufgeführten Personen sollen gesperrt und gesperrte Transaktionen gemeldet werden können. Ferner braucht es gesetzliche Grundlagen, um aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen von Listen zu entfernen (de-listing) und den Zugang zu eingefrorenen Geldern zu gewähren.⁵⁵

Im Jahr 2020⁵⁶ wurden der in Empfehlung 7 enthaltene listenbasierte Ansatz mit neuen Vorgaben für einen risikobasierten Ansatz ergänzt.⁵⁷ Gemäss Empfehlung 1 (Bewertung der Risiken und Anwendung des risikobasierten Ansatzes) sollen die Mitgliedsstaaten, darunter die Schweiz, nun im Rahmen einer nationalen Risikoanalyse neu auch die Risiken einer Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung von gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea identifizieren, beurteilen und verstehen. Darauf aufbauende Folgemaassnahmen sollen bestehende Proliferationsfinanzierungsrisiken mindern und die Reputation der Mitgliedsstaaten und ihres Privatsektors schützen. In der Schweiz hat die KGGT die Aufgabe übernommen, diese Risikoanalyse sowie auch künftige Risikoanalysen im Bereich Proliferationsfinanzierung zu koordinieren. Mitgliedstaaten sollen auch ihre Finanzintermediäre und (Finanz)-Dienstleister dazu verpflichten eine entsprechende Risikoanalyse durchzuführen.⁵⁸

Des Weiteren verlangt Empfehlung 2 (nationale Kooperation und Koordination) von den Mitgliedsstaaten auch bei der Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung eine interdepartementale Zusammenarbeit. Dabei sollen Länder eine zuständige Behörde benennen oder einen Mechanismus einführen, um Richtlinien, die im Zusammenhang mit den identifizierten Risiken erlassen werden, umzusetzen.⁵⁹

4.3 Der nationale Rechtsrahmen

Die Verpflichtungen der Schweiz, die sich aus dem oben ausgeführten internationalen Rechtsrahmen ergeben, wurden in der Schweiz in unterschiedlichen Erlassen übernommen. Es gibt folglich kein eigenes Gesetz zur Verhinderung von Proliferationsfinanzierung, sondern verschiedene Gesetze und Verordnungen, die im Bereich der Proliferationsfinanzierung massgeblich sind.

54 FATF, [The FATF Recommendations](#), Updated November 2023, Interpretative Note to Recommendation 7, S. 54.

55 FATF, [The FATF Recommendations](#), Updated November 2023, Interpretative Note to Recommendation 7, S. 55-57.

56 Zwischen 2018 und 2019 waren im Rahmen einer Arbeitsgruppe mögliche Ergänzungen zu den bereits in der Empfehlung 7 enthaltenen Bestimmungen zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung diskutiert worden. Die FATF-Mitgliedstaaten entschieden 2020, dass der neue risikobasierte Ansatz nicht global, sondern nur auf die Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung der gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea Anwendung findet.

57 FATF, [The FATF Recommendations](#), Updated November 2023, R. 1 Para. 2; FATF, [Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation](#), Juni 2021, Para. 1.

58 FATF, [The FATF Recommendations](#), Updated November 2023, R. 1 Para 3.

59 FATF, [The FATF Recommendations](#), Updated November 2023, R. 2. Siehe auch: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, [Countering Proliferation Finance: Implementation Guide and Model Law for Governments](#), S. 25-28, 21. July 2017.

4.3.1 Das Embargogesetz (EmbG) und die Verordnungen über gezielten Massnahmen gegen Iran und Nordkorea

Proliferationsfinanzierung, bzw. die Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung gezielter Finanzsanktionen gegenüber Nordkorea und Iran, sind Verstösse gegen die entsprechenden Verordnungen, die der Bundesrat gestützt auf das Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (**Embargogesetz**, EmbG) erlassen hat.⁶⁰ Die Verordnung vom 11. November 2015 über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran (im Folgenden: Iran-Verordnung)⁶¹ und die Verordnung vom 18. Mai 2016 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea (im Folgenden: Nordkorea-Verordnung)⁶² überführen materiell die völkerrechtlichen Bestimmungen aus den relevanten Resolutionen des UNO-Sicherheitsrats in die schweizerische Rechtsordnung. Die Sanktionen der Schweiz gegenüber Iran basieren zudem auch auf den Sanktionen der EU. Die Listen der vom UNO-Sicherheitsrat bzw. der vom zuständigen Komitee des UNO-Sicherheitsrats aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen werden automatisch übernommen.⁶³ Solche Änderungen der Anhänge werden vom SECO in der Regel einen Werktag nach der Veröffentlichung durch die UNO publiziert und aktuelle Sanktionsadressanten können elektronisch abgerufen werden.⁶⁴ Änderungen werden zudem via E-Mail-Newsletter kommuniziert.

Sowohl die Iran- als auch die Nordkorea-Verordnung verbieten, dass den aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen Gelder überwiesen oder Gelder und wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung gestellt werden.⁶⁵ Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle von aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen befinden, müssen gesperrt werden.⁶⁶ Im Falle Nordkoreas sind Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zudem gesperrt, wenn diese einen Bezug zum Nuklear- oder Trägersystemprogramm oder zu anderen in der Nordkorea-Verordnung verbotenen Aktivitäten haben.⁶⁷ Des Weiteren ist es in diesen Bereichen verboten, Finanzdienstleistungen, einschliesslich des Clearings, zu erbringen oder Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, einschliesslich Bargeld und Gold, zur Verfügung zu stellen.⁶⁸ Die Nordkorea-Verordnung enthält ausserdem ein Verbot für das Erbringen und die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen sowie die Zurverfügungstellung und Entgegennahme von Geldern im Zusammenhang mit dem Verkauf, der Lieferung, der Ein-, Aus- und Durchfuhr, dem Transport, der Beschaffung, dem Kauf, der Herstellung, dem Unterhalt und der Verwendung von Rüstungsgütern und Gütern mit Bezug zu Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme.⁶⁹ Die Iran-Verordnung enthält auch ein Verbot im Zusammenhang mit dem Verkauf, der Lieferung, der Ausfuhr, der Durchfuhr, der Entwicklung, der Herstellung und der Verwendung von Trägersystemen und Rüstungsgütern, sowie eine Bewilligungspflicht für Dienstleistungen betreffend Nuklear- und Dual-Use Güter.⁷⁰ Des Weiteren besteht eine Bewilligungspflicht für den Erwerb von Beteiligungen durch oder die Gründung von Joint Ventures mit iranischen Personen im Nuklearbereich.⁷¹

60 SR 946.231 – *Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen*, (Embargogesetz, EmbG), Fassung vom 01.08.2004.

61 SR 946.231.143.6 – *Verordnung vom 11. November 2015 über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran*, (Iran-Verordnung), Fassung vom 01.06.2023.

62 SR 946.231.127.6 – *Verordnung vom 18. Mai 2016 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea*, (Nordkorea-Verordnung), Fassung vom 01.06.2023.

63 Vgl. Art. 14 Iran-Verordnung; Art. 20 Abs.1 Nordkorea-Verordnung

64 Für die Suche der Sanktionsadressanten siehe Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Suche nach Sanktionsadressanten (Suchmaschine)*

65 Vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. a Iran-Verordnung und Art. 10 Abs. 2 Nordkorea-Verordnung

66 Vgl. Art. 7 Abs. 1, Anhänge 5-7 Iran-Verordnung; Art. 9 Abs. 1 und 2 Nordkorea-Verordnung

67 Vgl. Art. 9 Abs. 1 und 2 Nordkorea-Verordnung

68 Vgl. Art. 10 Abs. 1 Nordkorea-Verordnung

69 Vgl. Art. 5. Abs. 3 Nordkorea-Verordnung

70 Vgl. Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 Bst. b Iran-Verordnung.

71 Vgl. Art. 6 Abs. 1 Iran Verordnung

Die beiden Verordnungen enthalten auch Meldepflichten gegenüber dem SECO. Natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen, die Gelder halten oder verwalten oder von wirtschaftlichen Ressourcen wissen, von denen anzunehmen ist, dass sie unter die einschlägigen Sperren fallen, müssen diese dem SECO unverzüglich melden.⁷² Vermögenswerte können eingezogen werden, wenn die rechtmässige weitere Verwendung nicht gewährleistet ist.⁷³ Das SECO ist für den Vollzug der Verordnungen sowie für die Einleitung entsprechender verwaltungsstrafrechtlicher Verfahren bei vermuteten Verstössen zuständig.⁷⁴ Gestützt auf das EmbG kann das SECO Auskünfte und Unterlagen verlangen sowie physische Kontrollen auch ohne Voranmeldung durchführen.⁷⁵ Die Bundesanwaltschaft kann auf Ersuchen ein Ermittlungsverfahren eröffnen, wenn die besondere Bedeutung der Straftat dies rechtfertigt.⁷⁶ Bei einem gleichzeitigen Verstoß gegen das EmbG oder gegen die im nachfolgenden Kapitel 4.3.2. behandelten Gesetze ist ausschliesslich die Strafbestimmung anwendbar, die die schwerste Strafe vorsieht.⁷⁷

Grundsätzlich müssen sämtliche Finanzintermediäre oder (Finanz)-Dienstleister sicherstellen, die Verpflichtungen aus dem EmbG – sofern anwendbar – einzuhalten. Eine Verpflichtung, Risiken im Zusammenhang mit einer Verletzung, Umgehung oder Nichtumsetzung von Sanktionen zu analysieren, geht aus dem EmbG jedoch nicht direkt hervor. Aus diesem Grund sind entsprechende organisatorische Massnahmen auch nicht Gegenstand der vom SECO durchgeführten Kontrollen.⁷⁸ Im Rahmen der Amtshilfebestimmungen des EmbG können die zuständigen Behörden des Bundes sowie die Polizeiorgane der Kantone und Gemeinden einander sowie den jeweiligen Aufsichtsbehörden Daten bekanntgeben, soweit dies für den Vollzug des Gesetzes erforderlich ist.⁷⁹

4.3.2 Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung

Schliesst sich die Schweiz internationalen Sanktionen an, so gilt das EmbG. Die Verpflichtungen aus den in Kapitel 4.2.1. genannten internationalen Verträgen werden in der Schweiz jedoch durch weitere Bundesgesetze umgesetzt. So enthält die Kriegsmaterialgesetzgebung ein eigenes Proliferationsfinanzierungsverbot. Des Weiteren kommt die Güterkontrollgesetzgebung zur Anwendung.⁸⁰

Mit dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (**Kriegsmaterialgesetz, KMG**)⁸¹ wird sowohl die Herstellung als auch der Transfer von Kriegsmaterial⁸² kontrolliert. Das Gesetz enthält in Artikel 8b und 8c seit 2013 eine Bestimmung hinsichtlich der Finanzierung von verbotenen Kriegsmaterial. Verbotenes Kriegsmaterial nach Artikel 7 sind nukleare, biologische und chemische Waffen sowie Antipersonenminen und Streumunition.⁸³ Diese Waffen umfassen die im vorliegenden Bericht im Fokus stehenden Massenvernichtungswaffen.

72 Vgl. Art. 8 Iran-Verordnung sowie Art. 18 Nordkorea-Verordnung

73 Vgl. Art. 13 EmbG

74 Vgl. Iran-Verordnung, Art. 12; Nordkorea-Verordnung, Art. 16 und 17

75 Vgl. Art. 3 und 4 EmbG

76 Vgl. Art. 14 Abs. 2 EmbG.

77 Vgl. Art. 11 EmbG

78 Vgl. Bundesrat, *Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen*, Bern, 22. Mai 2024, S. 21

79 Vgl. Art. 6-7 EmbG

80 Die Güterkontrollgesetzgebung kommt nur dann direkt zur Anwendung, wenn die Bestimmungen im EmbG, das KMG oder das Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1, KEG).

81 SR 514.51 – *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial*, (Kriegsmaterialgesetz, KMG), Fassung vom 01.07.2023.

82 Vgl. Art. 5 KMG. Kriegsmaterial umfasst Waffen, Waffensysteme und militärische Sprengmittel sowie Ausrüstungsgegenstände, die spezifisch für den Kampfeinsatz oder für die Gefechtsführung konzipiert oder abgeändert worden sind, sowie bestimmte Einzelteile und Baugruppen. Als Basis dient die Militärgüterliste der Vereinbarung von Wassenaar.

83 Vgl. Art. 7-9 KMG. Damit werden die Verbote im NPT, BWÜ, CWÜ sowie Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung (SR 0.515.092) und dem Übereinkommen über Streumunition (SR 0.515.093) umgesetzt.

Trägersysteme, die nicht speziell für den Transport von verbotenem Kriegsmaterial entwickelt oder geändert wurden, z.B. bewaffnete unbemannte Luftfahrzeuge oder Kampfflugzeuge wie der F-35, sind Kriegsmaterial, fallen jedoch nicht unter das verbotene Kriegsmaterial. Dies zumal auch kein internationales Übereinkommen Trägersysteme verbietet. Entsprechend dieser Systematik sind die obengenannten Trägersysteme nicht vom Finanzierungsverbot nach Artikel 8b und 8c erfasst.

Das Finanzierungsverbot umfasst die unmittelbare Gewährung von Krediten, Darlehen und Schenkungen oder vergleichbaren finanziellen Vorteilen zur Bezahlung oder Bevorschussung von Kosten und Aufwendungen, die mit der Entwicklung, der Herstellung oder dem Erwerb von verbotenen Waffen verbunden sind.⁸⁴ Zudem ist die indirekte Finanzierung (d.h. die Beteiligung an Gesellschaften, die verbotenes Kriegsmaterial entwickeln, herstellen oder erwerben oder der Erwerb von Obligationen oder anderen Anlageprodukten, die durch solche Gesellschaften ausgegeben werden), ebenfalls verboten, wenn damit das Verbot der direkten Finanzierung umgangen werden soll.⁸⁵ Das Verbot gilt, wenn die zu finanzierende Handlung nicht mit dem NPT im Einklang steht (vgl. Kapitel 4.2.1.). Der Vollzug des KMG obliegt grundsätzlich dem SECO. Im Bewilligungsverfahren sind weitere Bundesstellen, insbesondere aus dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), involviert,⁸⁶ wobei Gesuche mit erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite vom Bundesrat entschieden werden.⁸⁷ Gemeinsam mit Polizei- und Zollorganen sowie dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB)⁸⁸ kann das SECO zudem Kontrollen durchführen und belastendes Material beschlagnahmen, wobei sich diese Kontrollbefugnis nicht auf Handelsunternehmen beschränkt und daher auch Kontrollen bei Finanzintermediären oder (Finanz-)Dienstleistern möglich sind.⁸⁹ Im Unterschied zum EmbG können jedoch Gelder nach Artikel 8b und c KMG weder eingefroren noch eingezogen werden. Wer allerdings vorsätzlich gegen das Finanzierungsverbot verstösst, wird nach Artikel 35b KMG mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.⁹⁰ Die Verfolgung von Widerhandlungen gegen das KMG untersteht der Bundesstrafgerichtsbarkeit.⁹¹ Dadurch stehen der Bundesanwaltschaft sämtliche Mittel der ordentlichen Strafverfolgung zur Verfügung, wozu auch die Beschlagnahme von inkriminierten Vermögen und letztlich deren Einziehung gehört.⁹²

Die Ausfuhr und Vermittlung von nuklearen Gütern, Dual-Use Gütern, besonderen militärischen Gütern sowie strategischen Gütern sind in der Schweiz⁹³ im Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (**Güterkontrollgesetz**, GKG)⁹⁴ geregelt.

84 Vgl. Art. 8b KMG

85 Vgl. Art. 8c KMG

86 Vgl. Art. 14 Abs. 2 KMG

87 Vgl. Art. 29 KMG sowie Art. 14 Abs. 3 KMG

88 *Nachrichtendienst des Bundes (NDB)*

89 Vgl. Art. 28 Abs. 1-2 KMG, Art. 19 KMG

90 Vgl. Art. 35b KMG

91 Vgl. Art. 40 Abs. 1 KMG

92 Es kam bisher noch nie zu einem Strafverfahren im Zusammenhang mit Art. 35b KMG.

93 Grenzüberschreitende Warenbewegungen im Fürstentum Liechtenstein unterliegen den Schweizer Exportkontrollen, Vgl. Art. 1 Abs. 2 GKV

94 SR 946.202 - *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, (Güterkontrollgesetz, GKG), Fassung vom 01. 07.2023

In den Anhängen 2 und 3 der Verordnung vom 3. Juni 2016 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollverordnung, GKV)⁹⁵ und den Anhängen 1-3 der Verordnung vom 21. August 2013 über die Kontrolle von Chemikalien mit ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeit (Chemikalienkontrollverordnung, ChKV)⁹⁶ befinden sich die international harmonisierten Güterlisten⁹⁷, auf denen die Schweizer Exportkontrollen von Dual-Use und besonderen militärischen Gütern basieren. Die Listenanhänge werden vom SECO regelmässig aktualisiert, wenn durch die internationalen Exportkontrollregime Listenänderungen vorgenommen werden. Die Ausfuhr gelisteter Güter unterliegt einer Bewilligungspflicht, unabhängig vom Bestimmungsland.⁹⁸ Ein Teil der durch die Iran- und Nordkorea-Verordnung verbotenen oder bewilligungspflichtigen Dual-Use Güter basieren auf den Listen der GKV und auch die Bewilligungsverfahren richten sich bei Dual-Use Gütern nach dem GKG.⁹⁹ Bewilligungen erteilt das SECO oder das Bundesamt für Energie (BFE).¹⁰⁰ Die Kontrolle an der Grenze wird durch die Zollorgane sichergestellt.¹⁰¹ Zudem sensibilisieren NDB und SECO die Wirtschaft und Forschung sowie andere relevante Bundesstellen.¹⁰²

Durch eine Kontrolle der Ausfuhr, Durchfuhr und Vermittlung soll unter anderem verhindert werden, dass die Güter zur Entwicklung, zur Herstellung oder zur Verwendung, zur Weitergabe oder zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme beschafft werden.¹⁰³ Auch nicht gelistete Güter unterliegen einer Bewilligungspflicht, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die Ausfuhr oder die Vermittlung im Zusammenhang mit einem Massenvernichtungswaffenprogramm steht (sogenannte Catch-All Regulierung).¹⁰⁴ Mit der Catch-All Regulierung können neue Technologien der Exportkontrolle unterstellt werden (*high end*). Sie soll aber auch verhindern, dass bestehende Kontrolle durch die Ausfuhr von kommerziellen, handelsüblichen off-the-shelf Gütern (COTS)¹⁰⁵, die die Schwellenwerte in den Listen nicht erfüllen, unterlaufen werden (*low end*). Widerhandlungen gegen das GKG – auch die Ausfuhr ohne eine Bewilligung, wenn diese bewilligt worden wäre – sind anzeigepflichtig. Im Falle von Verbrechen, Vergehen und Übertretungen unterliegen diese der Bundesstraftatbarkeit und im Falle von Ordnungswidrigkeiten dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz.¹⁰⁶ Das SECO prüft die Gesuche und bewilligt diese im Alleingang oder im Einvernehmen mit anderen Bundesstellen, d.h. EDA, VBS sowie Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie (UVEK).¹⁰⁷ Für Nukleargüter ist das BFE Bewilligungsstelle.¹⁰⁸

95 SR 946.202.1 – *Verordnung vom 3. Juni 2016 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, (Güterkontrollverordnung, GKV), Fassung vom 01.05.2023.

96 SR 946.202.21 – *Verordnung vom 21. August 2013 über die Kontrolle von Chemikalien mit ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeit*, (Chemikalienkontrollverordnung, ChKV) Fassung vom 01.11.2021

97 Listen der vier Exportkontrollregime sowie Anhänge des CWÜ (Vgl. Kapitel 4.2.1).

98 Vgl. Art. 3 Abs. 1 GKV

99 Vgl. Anhang 2 Nordkorea-Verordnung und Anhang 1-3 Iran-Verordnung

100 Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 25 GKV; SECO Webseite: [E-Licensing ELIC](#).

101 Vgl. Art. 29 Abs. 1 KMG und Art. 26 Abs. 2 GKV; auch in Art. 72 Abs. 5 KEG; Basierend auf den Informationen systematisch ausgewerteter Zolldaten stellen spezialisierte Einheiten des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) dem operativen Personal risikomindernde Analyseprodukte zur Verfügung, die diese für ihre Risikoanalyse und Kontrollentscheidungen nutzen.

102 NDB, *Wirtschaftsspionage in der Schweiz*, 6. April 2023, zuletzt abgerufen 3. September 2024, siehe auch die NDB-Broschüren für die Wirtschaft: *Prophylax*, 2019 und für die Wissenschaft: *Technopol*, 2003; Das SECO sensibilisiert u.a. in Zusammenarbeit mit relevanten Schweizer Wirtschafts- und Forschungsverbänden (*Swissmem*, *Scienceindustries*, *swiTT*, etc.)

103 Vgl. Art. 6 Abs. a1 Bst. a GKV

104 Ausfuhr Vgl. Art. 3 Abs. 4 GKV; Durchfuhr Vgl. Art. 25 GKV; Siehe auch: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XI, Holzer, Pat-rick Edgar. Das Güterkontrollgesetz, Rz 130.

105 Der Begriff COTS (Commercial-off-the-shelf) bezeichnet Waren oder Software, die in Serienfertigung hergestellt und unverändert benutzt werden können, vgl. Glossar.

106 Vgl. Art. 14, 15, 15a und 18 GKG

107 Vgl. Art. 26 Abs 1 sowie Art. 27 Abs. 1-3

108 Vgl. Art. 3 Abs. 2 GKV, sowie Exportkontrollnummern 0C001 und 0C002 in Anhang 2 der GKV

Geprüft wird bei einer Einzelbewilligung ¹⁰⁹unter anderem die Plausibilität eines Geschäfts, zum Beispiel, ob die Art und Anzahl Güter mit den im Empfängerland vorhandene Kapazitäten und Notwendigkeiten, sowie dem deklarierten Verwendungszweck übereinstimmen. Das GKG sowie die untergeordneten Verordnungen enthalten keine Bestimmungen betreffend Proliferationsfinanzierung. Auch ist die Finanzierung nicht Gegenstand der Gesuchprüfung. Dennoch werden zur Prüfung namentlich Dokumente wie Firmenprofile, Auftragsbestätigungen, Kaufverträge, Rechnungen, Einfuhrzertifikate sowie Endverbleibserklärungen vom Gesuchsteller verlangt¹¹⁰, sodass es somit möglich ist, dass dem SECO auch Informationen betreffend die Finanzierung der Geschäfte unterbreitet werden. Wie beim EmbG können im Rahmen der Amtshilfebestimmungen Daten zwischen nationalen und ausländischen Behörden ausgetauscht werden, soweit dies für den Vollzug dieser Gesetze erforderlich ist.¹¹¹

4.3.3 Das Geldwäschereiabwehrdispositiv

Die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung erfolgt in der Schweiz aufgrund des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG)¹¹², des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)¹¹³ sowie der relevanten ergänzenden Bestimmungen in weiteren Gesetzen (siehe unten), in denen die internationalen Standards umgesetzt werden. Das GwG gilt für sämtliche Finanzintermediäre¹¹⁴ einschliesslich Virtual Asset Service Provider (VASP)¹¹⁵ sowie für natürliche und juristische Personen, die gewerblich mit Gütern handeln und bei einem Geschäft mehr als CHF 100'000 Franken in bar entgegennehmen (Händlerinnen und Händler).¹¹⁶

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) nimmt Verdachtsmeldungen entgegen, reichert diese mit zusätzlichen Informationen an und führt eigene Analysen durch. Sie entscheidet im Einzelfall, ob die gewonnenen Informationen in Form einer Anzeige an eine Strafverfolgungsbehörde oder als Spontaninformation an eine nationale Behörde oder eine internationale Partnerstelle übermittelt werden. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) und andere Aufsichtsbehörden und -Instanzen, wie zum Beispiel die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), das Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG) oder die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) und Aufsichtsorganisationen (AO) überwachen die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die ihnen unterstellten bzw. angeschlossenen Finanzintermediäre.

Der Tatbestand der Geldwäscherei ist erfüllt, wenn eine Person eine Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Ermittlung der Herkunft oder das Auffinden bzw. die Einziehung der Vermögenswerte zu vereiteln, im Wissen oder in der Annahme, dass diese Vermögenswerte aus einem Verbrechen oder aus einem qualifizierten Steuervergehen stammen.¹¹⁷ Geldwäscherei setzt folglich stets eine Vortat voraus, bei der es sich um ein Verbrechen im Sinne von Artikel 10 StGB handeln muss, d.h. um Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind.¹¹⁸

109 Neben Einzelausfuhrbewilligungen gibt es noch Generalausfuhrbewilligungen auf Basis von Art. 12-13 GKV.

110 Vgl. Art. 8 GKV

111 Vgl. Art. 41-42 KMG und Art. 19-20 GKG; auch in Art. 102-103 KEG.

112 SR 955.0 – *Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung*, (Geldwäschereigesetz, GwG), Fassung vom 23.01.2023.

113 SR 311.0 – *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937*, (Strafgesetzbuch, StGB), Fassung vom 13.12.2022. Vgl. Art. 305bis StGB (Geldwäscherei) sowie Art. 260quinquies Absatz 1 StGB (Finanzierung des Terrorismus)

114 Vgl. Art. 2 GwG

115 Zur Unterstellung von VASP unter das GwG vgl. KGGT, *National Risk Assessment (NRA) - Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets*, Januar 2024. S. 27ff. sowie die FINMA-Wegleitung für Unterstellungsanfragen betreffend Initial Coin Offerings (ICOs), Februar 2018.

116 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. B GwG und Art. 8a GwG

117 Vgl. Strafgesetzbuch, StGB, Art. 305bis

118 Vgl. Art. 10 Abs. 2 StGB

Widerhandlungen gegen die in Kapitel 4.3.1. und 4.3.2. genannten Gesetzgebungen im Zusammenhang mit Proliferationsfinanzierung können folglich in denjenigen Fällen, bei welchen ein Verbrechen vorliegt, eine Vortat zur Geldwäscherei darstellen.¹¹⁹ Haben Finanzintermediäre sowie die weiteren dem GwG-unterstellten Marktteilnehmer bei einer Geschäftsbeziehung den begründeten Verdacht, dass Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer solchen strafbaren Handlung stehen, sind sie verpflichtet, der MROS unverzüglich eine Verdachtsmeldung zu erstatten. Die MROS analysiert diese und leitet sie allenfalls an die Strafverfolgungsbehörden weiter.

Dem GwG unterstellte Finanzintermediäre sowie Händlerinnen und Händler unterliegen diversen Sorgfalts- und Meldepflichten.¹²⁰ Unter anderem müssen sie ihre Vertragsparteien identifizieren und die an den eingebrachten Vermögenswerten wirtschaftlich Berechtigten feststellen.¹²¹ Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit erhöhten Risiken müssen erfasst und näher abgeklärt werden. Erscheint eine Geschäftsbeziehung oder eine Transaktion ungewöhnlich oder gibt es Anhaltspunkte, dass die Vermögenswerte z.B. aus einem Verbrechen stammen oder der Terrorismusfinanzierung dienen, sind die wirtschaftlichen Hintergründe und der Zweck abzuklären.¹²² Die Finanzintermediäre haben die notwendigen organisatorischen Massnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu treffen.¹²³ Dazu gehören namentlich der Erlass von internen Weisungen, die Ausbildung des Personals und die Durchführung von Kontrollen. Neben den hier beschriebenen Sorgfaltspflichten nach GwG gibt es verschiedene aufsichtsrechtliche Organisationsvorschriften im Finanzmarktrecht, dass die beaufsichtigten Finanzinstitute sämtliche Risiken, einschliesslich Rechts- und Reputationsrisiken, angemessen erfassen, begrenzen und überwachen sowie ein wirksames internes Kontrollsystem errichten.¹²⁴ Dies schliesst nicht nur die Einhaltung der Schweizer Sanktionsvorschriften, sondern auch die Begrenzung der Risiken im Zusammenhang mit der Verletzung oder Umgehung der Schweizer Sanktionen ein. Für die Überwachung der aufsichtsrechtlichen Organisationsvorschriften im Finanzmarktrecht ist die FINMA zuständig.

Mit Annahme des Bundesgesetzes über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG), dessen Botschaft am 22. Mai 2024 dem Parlament überwiesen wurde, würden diese organisatorischen Massnahmen im GwG verankert. Damit würden neben den dem GwG unterstellten Finanzintermediären, auch die neu unterstellten Beraterinnen und Berater, explizit dazu verpflichtet, notwendige organisatorische Massnahmen zu ergreifen, um Verstösse gegen Zwangsmassnahmen nach dem EmbG vorzubeugen. Die Umsetzung dieser Pflicht würde dann durch die zuständige GwG-Aufsichtsbehörde überwacht.¹²⁵

119 Vgl. Art. 9 Abs. 2 EmbG, Art. 33 KMG, Art. 14 GKG; auch in Art. 89 KEG. Diese Liste ist nicht abschliessend. Es können basierend auf dem StGB und anderen Bundesgesetzen noch weitere Vortaten infrage kommen die mit Handlungen im Sinne der Proliferationsfinanzierung vergleichbar sind oder mit ihnen verbunden sein könnten.

120 Vgl. Art. 3, Art. 8a und Art. 9 GwG

121 Vgl. Art. 3, Art. 4 und Art. 8a GwG

122 Vgl. Art. 6 und Art. 8a GwG

123 Vgl. Art. 8 GwG

124 Vgl. SR 956.1 – [Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht](#), (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG), Fassung vom 01.01.2022; SR 952.0 – [Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen](#), (Bankengesetz, BankG), Fassung vom 01.01.2023; SR 941.1 – [Bundesgesetz vom 15. Juni 2018 über die Finanzinstitute](#), (Finanzinstitutsgesetz, FINIG), Fassung vom 01.01.2021; SR 961.01 – [Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen](#) (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG), Fassung 01.01.2023; SR 935.51 – [Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele](#) (Geldspielgesetz, BGS), Fassung 01.09.2023; SR 941.31 – [Bundesgesetz vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren](#) (Edelmetallkontrollgesetz, EMKG), Fassung vom 01.06.2023; SR 958.1 – [Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel](#) (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG), Fassung vom 01.01.2023. SR 951.31 – [Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen](#) (Kollektivanlagengesetz, KAG), Fassung vom 01.01.2023. Es wird hier verzichtet, auf die auf diesen Gesetzen basierenden Verordnungen zu erwähnen.

125 Vgl. Bundesrat, [Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung](#), Medienmitteilung, 22. Mai 2024, zuletzt abgerufen 9. August 2024; sowie [Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen](#), Para. 1.2.2.5, S. 33 und [Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen \(TJPG\)](#), Art. 8.

5. Ziele, Methodologie und verwendete Daten

In diesem Kapitel werden die Ziele und die Methodologie der vorliegenden Risikoanalyse erläutert und eine Einordnung der dafür verwendeten Daten und Informationen vorgenommen.

5.1 Fragestellungen der vorliegenden Risikoanalyse

Im Einklang mit der Empfehlung 1 der FATF-Standards soll diese nationale Risikoanalyse das Risiko der Proliferationsfinanzierung strikt und ausschliesslich hinsichtlich einer möglichen Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung der gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea bewerten.¹²⁶ Daraus resultierend soll die nationale Risikoanalyse folgende Fragen beantworten:

- Welchen Proliferationsrisiken sind die Schweiz, der Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Unternehmen sowie Privatpersonen in Bezug auf die Verletzung, die Nichtumsetzung oder die Umgehung von gezielten Finanzsanktionen gegenüber Iran und Nordkorea ausgesetzt?
- Wie wahrscheinlich sind diese Gefährdungen?
- Welche Branchen und Dienstleistungen sind in dieser Hinsicht besonders verwundbar?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den vorhandenen Risiken?
- Welche Massnahmen sind notwendig, um systemische Verwundbarkeiten einzudämmen und Restrisiken zu mindern, bzw. sind die bereits vorhandenen Minderungsmassnahmen angemessen?

5.2 Methodologie

Gemäss den internationalen Vorgaben sind Risikoanalysen iterative Prozesse, die auf einer kontinuierlichen Überprüfung der Risikolandschaft basieren. Durch die wiederholte Durchführung von Risikoanalysen und den Abgleich mit früheren Ergebnissen und Einschätzungen können neue Erkenntnisse gewonnen und genauere Bewertungen vorgenommen werden. Diese können wiederum in die nächste Analyse einfließen. Durch diese Wiederholungen kann die Genauigkeit und Relevanz der Ergebnisse erhöht werden.

¹²⁶ FATF, *The FATF Recommendations*, Updated November 2023, Empfehlung 1: "Countries should also identify, assess, and understand the proliferation financing risks for the country. In the context of Recommendation 1, "proliferation financing risk" refers strictly and only to the potential breach, non-implementation or evasion of the targeted financial sanctions obligations referred to in Recommendation 7."

Die im vorliegenden Bericht verwendete Methode zur Analyse von Proliferationsfinanzierungsrisiken steht im Einklang mit den internationalen Empfehlungen zur Durchführung nationaler Risikoanalysen in diesem Bereich.¹²⁷ Wie bei den Risikoanalysen zu Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung soll die Beurteilung des Risikos über die Identifizierung von Gefährdungen und Verwundbarkeiten sowie risikomindernden Faktoren erfolgen.¹²⁸

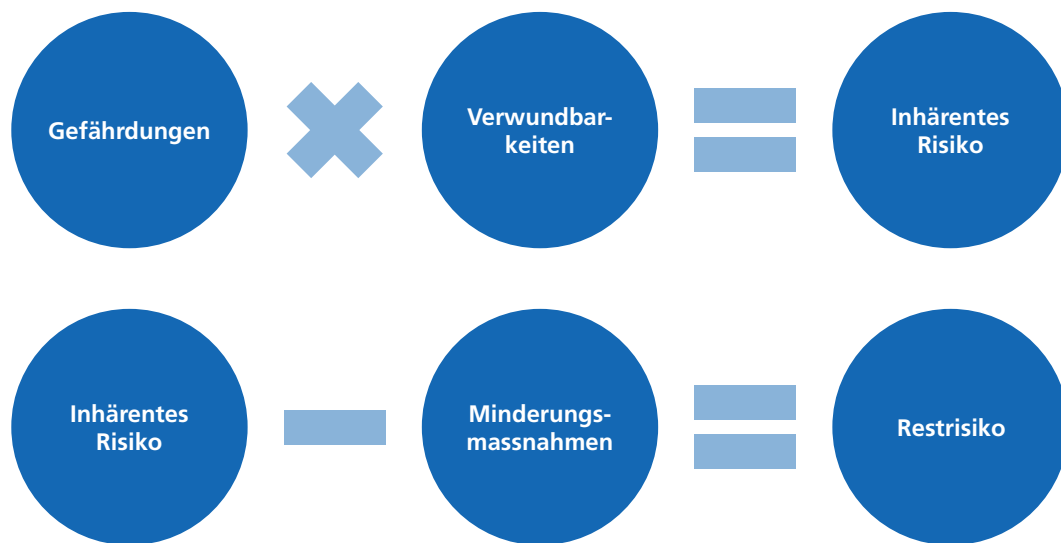


Abbildung 1: Schematisch vereinfachte Darstellung der Methodologie zur Bewertung von Proliferationsfinanzierungsrisiken

Gemäss dieser Methodologie entsteht ein Risiko aus einem Zusammenspiel von drei Faktoren: Gefährdung, Verwundbarkeit und Konsequenzen. Beim Risiko wird zwischen inhärenten Risiken, den Risiken vor der Einführung von Minderungs-massnahmen, und Restrisiken unterschieden. Für ein gemeinsames Verständnis werden diese Begriffe im Rahmen dieser Risikoanalyse wie folgt definiert.

- Das inhärente Risiko ist die Wahrscheinlichkeit, dass Gefährdungen und mögliche vorhandene Verwundbarkeiten Handlungen im Bereich der Proliferationsfinanzierung erleichtern können.
- Gefährdungen (*threats*) sind die Absicht und Fähigkeit natürlicher oder juristischer Personen, das Schweizer Finanzsystem auszunutzen, um gezielte Sanktionen gegenüber Iran und Nordkorea zu verletzen oder zu umgehen.
- Verwundbarkeiten (*vulnerabilities*) sind die Gesamtheit aller strukturellen und institutionellen Faktoren, die zu einer möglichen Verletzung, Nichtumsetzung oder Umgehung von gezielten Finanzsanktionen beitragen können.
- Restrisiken (*residual risk*) sind die Risiken, die nach Abzug der heute bestehenden Minderungs-massnahmen verbleiben
- Konsequenzen sind die Finanzierung eines Massenvernichtungswaffenprogramms durch in der Schweiz ansässige natürliche oder juristische Personen und der damit zusammenhängende Reputationsschaden.

127 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021; Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Guide to Conducting a National Proliferation Financing Risk Assessment*, Mai 2019.

128 MROS, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*, Juni 2015.

5.3 Daten und involvierte Stellen

Die FATF-Empfehlungen schreiben den Mitgliedsstaaten für die Durchführung ihrer Risikoanalysen im Bereich Proliferationsfinanzierung unverbindliche Leitlinien, aber keine spezifische Risikobewertungsmethodik vor.¹²⁹ Die Staaten sind allerdings aufgefordert, für eine solche Analyse finanznachrichtliche und nachrichtendienstliche Daten, Strafverfolgungsdaten sowie Zolldokumente zu verwenden.¹³⁰ Die Schweiz verfügt über Daten mit Bezug zur Proliferationsfinanzierung (vgl. Anhang 1). Allerdings sind diese nicht aussagekräftig genug, um als Grundlage für eine quantitative Risikoanalyse zu dienen.

Folglich beschränkt sich diese nationale Risikoanalyse weitgehend auf eine qualitative Analyse im Bereich der Proliferationsfinanzierung. Dabei werden öffentlich zugängliche Sekundärquellen zu Proliferationsfinanzierung mit der (finanz-)wirtschaftlichen Situation der Schweiz und den gesetzlichen Grundlagen sowie den vorliegenden Primärdaten verglichen und daraus hypothetische Risikoszenarien ausgearbeitet. Daraus resultierend sollten die grössten inhärenten Risiken sowie Branchen oder Dienstleistungen identifiziert werden, die in der Schweiz dem grössten PF-Risiko ausgesetzt sind. Falls möglich, sollen des Weiteren als Schlussfolgerungen Massnahmen vorgeschlagen werden, um bestehende Risiken zu reduzieren.

Die Leitung dieser nationalen Risikoanalyse wurde von der KGGT an SECO und MROS übertragen. Für die Durchführung der Risikoanalyse wurden mehrere Bundesbehörden und -stellen sowie Organisationen einbezogen oder konsultiert, namentlich SIF, EDA, BAZG, BFE, NDB, FINMA, ESBK, das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Staatssekretariat für Migration (SEM).

6. Risiken im Bereich der Proliferationsfinanzierung

6.1 Globale Risikolandschaft

Unter Berücksichtigung öffentlicher Quellen¹³¹ soll dieses Kapitel summarisch eine Übersicht des heutigen Wissensstands zu Proliferationsfinanzierungsrisiken bieten. Bestimmte Gefährdungen und Verwundbarkeiten, die hier aufgezeigt werden, sind global vorhanden und betreffen alle Länder gleichermassen. Andere wiederum ergeben sich aus einem spezifischen nationalen oder regionalen Kontext, zum Beispiel durch die Exponierung eines bestimmten Wirtschaftszweiges. Dieses Verständnis soll in einem zweiten Schritt dazu dienen, die für die Schweiz relevanten Risiken zu identifizieren (vgl. Kapitel 7).

Obwohl sich diese Risikoanalyse gemäss der FATF-Empfehlung auf den Iran und Nordkorea beschränkt, ist es wichtig zu erkennen, dass Proliferationsakteure Beschaffungs- und Einnahmebeschaffungsstrategien nutzen, die auf globalen Netzwerken basieren. Staatliche und nicht staatliche Akteure tragen wissentlich oder unwissentlich solchen weltweit aktiven Netzwerken zur Proliferation vom Massenvernichtungswaffen bei.

Die Proliferationsakteure nutzen Tarnfirmen (auch Schein- und Briefkastenfirmen genannt), Joint Ventures oder komplexe undurchsichtige Eigentumsstrukturen, um ihre Verbindung zu in den Sanktionen aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen zu verschleiern, und proliferationsrelevante Güter oder Finanzmittel zu beschaffen. Dies erschwert die Aufdeckung rechtswidriger Handlungen und birgt die Gefahr, dass Sachverhalte nicht richtig erkannt und Sanktionen verletzt werden.¹³²

129 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 7, Paragraph 17.

130 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 16.

131 U.a. Berichte zur Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolutionen, Berichte der Financial Action Task Force (FATF), nationale Risikoanalysen anderer Länder, akademische Publikationen sowie Medienberichte

132 FATF, *Proliferation Financing Report*, Juni 2008, S. 3; FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021; Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *AQ Khan is Dead – Long Live the Proliferation Network*, 15. Oktober 2021, zuletzt abgerufen am 10. September 2024; HM Treasury, *National risk assessment of proliferation financing*, September 2021, zuletzt abgerufen am 3. September 2024, S. 24; Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Guide to Conduct a National Proliferation Financing Risk Assessment*, Mai 2019, S. 15. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Countering Proliferation Finance: Implementation Guide and Model Law for Governments*, S. 31-38, Oktober 2018.

Beschafft werden Dual-Use Gütern sowie kommerzielle Güter, die Schwellenwerte der Güterlisten der Exportkontrollregime nicht erfüllen (sogenannte *Commercial-off-the-shelf (COTS)*), sowie Güter vom Second-Hand-Markt.¹³³ Aus den Exportkontrollregimen ist zudem bekannt, dass sich die Nonproliferationsbestrebungen über die Jahre hinweg vom Warenhandel in Richtung Transfers von materieller und immaterieller Technologie, gerade auch im Wissenschaftsbereich, verschoben haben. In diesem Zusammenhang werden deswegen auch Universitäten und Forschungsinstitutionen sensibilisiert.¹³⁴

Was die Finanzmittelbeschaffung zur Proliferationsfinanzierung anbelangt, sind in den letzten Jahren verschiedene Bereiche in den Vordergrund gerückt. Proliferationsakteure erzielen beispielsweise Einnahmen durch den Verkauf von Rohstoffen oder Waffen¹³⁵, aber auch durch Cyberangriffe auf Crypto-Assets oder den Missbrauch virtueller Vermögenswerte. Bei der Finanzmittelbeschaffung muss es sich aber nicht immer um illegale Aktivitäten handeln, die im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen.¹³⁶ Die breit angesetzte Erschliessung von Einnahmequellen ist u.a. damit zu erklären, dass Proliferationsakteure für ihrer Nuklear- und Trägersystemprogramme die notwendigen finanziellen Ressourcen benötigen.

Internationale Finanzgeschäfte sind insbesondere dann mit einem grösseren Risiko behaftet, wenn sie mit Ländern durchgeführt werden, die neben Iran und Nordkorea für Proliferation oder Umgehungsgeschäfte bekannt sind (Pakistan, Syrien). Desweiteren operieren Proliferationsnetzwerke aus benachbarten Ländern heraus (China, Irak, Russland, Türkei) oder aus Finanz- und Handelszentren insbesondere in Asien,¹³⁷ wo Kontrollen teilweise unzureichend sind.¹³⁸ Länderüberprüfungen zu Proliferationsfinanzierung werden von der FATF oder durch FATF-ähnlichen regionalen Behörden des Global Networks¹³⁹ durchgeführt und Bewertungen publiziert.¹⁴⁰

Im Jahr 2008 veröffentlichte die FATF einen Bericht als Identifizierungshilfe für potentielle Proliferationsfinanzierungsaktivitäten, der Fallstudien zur Veranschaulichung von gängigen Techniken enthält.¹⁴¹ Die darin enthaltenen Risikoindikatoren (sog. *Red Flag Indicators*) zeigen, wie das internationale Finanzsystem missbraucht wird, um die Proliferation zu erleichtern. Sie dienen als wichtiges Werkzeug für die Erkennung potenzieller Proliferationsfinanzierungsaktivitäten in unterschiedlichen Branchen und Konstellationen.

133 Gouvernement de la République française, *Analyse nationale des risques de financement de la prolifération*, Juni 2022, zuletzt abgerufen am 3. September 2024, S. 27

134 Vgl. z.B. für Deutschland: Bundesamt für Verfassungsschutz, *Proliferation. Wir haben Verantwortung*, Juli 2018, S. 13f; für Frankreich: Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), *Contre prolifération des armes (online)*, zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023; für Grossbritannien: KCL, *Workshop on the implementation of non-proliferation controls in universities and research institutes*, zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023; für die Schweiz: NDB, *Bekämpfung von Spionage und Proliferation: akademische Welt im Visier (online)*, zuletzt abgerufen am 09. August 2024; NDB, *Akademische Welt im Visier*, zuletzt abgerufen am 09. August 2024.

135 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 13-14; HM Treasury, *National risk assessment of proliferation financing*, S. 20

136 FATF, *Proliferation Financing Report*, Juni 2008, S. 49

137 Brewer Jonathan, *The Financing of WMD Proliferation*, November 2018, S. 16 und Annex 4. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, *Guide to Conduct a National Proliferation Financing Risk Assessment*, Mai 2019, Annex 4. Australian Government AUSTRAC, *Proliferation Financing in Australia, National Risk Assessment*, 14. Dezember 2022, S. 26. U.S. Department of the Treasury, *National Proliferation Financing Risk Assessment*, Februar 2022, S. 12-15; U.S. Department of the Treasury, *2024 National Proliferation Financing Risk Assessment*, Februar 2024, S. 5-6 und S. 14. HM Treasury, *National risk assessment of proliferation financing*, S. 9, S. 17 und S. 22.

138 Hong Kong, Malaysia und UAV im letzten Länderexamen wurden beispielsweise als konform, Pakistan, Philippinen, Russische Föderation, Saudi-Arabien, Singapur und Türkei (sowie auch Deutschland, die USA und das Vereinigte Königreich) als mehrheitlich konform, China als teilweise konform sowie Myanmar, das sich wie Iran und Nordkorea auf der schwarzen Liste der FATF befindet, als nicht konform bewertet. FATF, *Consolidated assessment ratings*, vom 17. Juli 2024, zuletzt abgerufen am 13. August 2024. Vgl. Bewertung zu Empfehlung 7.

139 FATF, *Global Network*, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

140 FATF, *Consolidated assessment ratings*, vom 17. Juli 2024, zuletzt abgerufen am 13. August 2024. Vgl. Bewertung zu Empfehlung 7.

141 FATF, *Proliferation Financing Report*, Juni 2008.

In vielen dieser Fälle wurden traditionelle Instrumente der Handelsfinanzierung verwendet (sogenannte Akkreditive oder *letters of credit*), um den Handel mit relevanten Gütern abzuwickeln. In einigen Fällen kamen auch einfachere Methoden zur Anwendung wie herkömmliche Banküberweisungen oder grosse Bargeldtransaktionen, mit denen Gelder im Zusammenhang mit Proliferation bewegt wurden.¹⁴²

Dabei ist interessant, dass die Handelsfinanzierung wegen der dafür notwendigen Dokumente nicht anfälliger ist als andere Finanzdienstleistungen. Die Risiken bei der Handelsfinanzierung ergeben sich zur Mehrheit durch den Einbezug von zwischengeschalteten Banken (Intermediär- oder Korrespondenzbanken) sowie durch gefälschte Dokumente.¹⁴³ In der FATF-Leitlinie zum Assessment von Proliferationsfinanzierungsrisiken von 2021 wurden die Indikatoren betreffend Kundenprofil, Konto und die Art der Transaktion, den Marine-sektor sowie die Handelsfinanzierung unterteilt¹⁴⁴, wobei weiterhin einige der Indikatoren auf diverse Geldwäschereischemata zutreffen könnten.¹⁴⁵ Die FATF-Leitlinie führt sodann auch aus, dass ein einzelner Indikator auf die Wahrscheinlichkeit des Auftretens ungewöhnlicher oder verdächtiger Aktivitäten hindeuten kann. Das Auftreten eines Indikators rechtfertigt nicht notwendigerweise den Verdacht auf Proliferationsfinanzierung, könnte aber Anlass für eine Überwachung oder Prüfung sein. Mehrere Indikatoren hingegen könnten eine vertieftere Prüfung rechtfertigen.¹⁴⁶

Die Identifizierung dieser Indikatoren kann für Finanzintermediäre und (Finanz-)Dienstleister trotz Sorgfaltsprüfungen eine Herausforderung darstellen. In einigen Fällen wurde erst durch Ermittlungen im Nachgang der Zusammenhang hergestellt.¹⁴⁷ Dennoch rücken die globalen Beispiele die Wichtigkeit dieser Überprüfung ins Zentrum, da bei einem Verstoß gegen Sanktionen schwerwiegende Reputationsschäden oder gar Liquidationen drohen. Ein Beispiel ist die ABLV Bank, damals drittgrösste Bank Lettlands, welche im Februar 2018 nach der Beschuldigung durch US-amerikanischen Finanzaufsichtsbehörde FinCEN, wissentlich Transaktionen für sanktionierte nordkoreanische Kunden durchgeführt zu haben, von der Bankenaufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) als nicht überlebensfähig eingestuft und kurz darauf liquidiert wurde.¹⁴⁸ Ebenfalls bedeutsam ist das Beispiel der französischen Grossbank BNP Paribas, die 2014 eine Rekordstrafe von fast 9 Milliarden US-Dollar zahlen musste. Die Bank bekannte sich in den USA schuldig, Sanktionen gegen Sudan, Kuba und Iran umgangen zu haben.¹⁴⁹ In diesem Zusammenhang führte auch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA aufgrund schwerwiegender Verletzungen von Aufsichtsrecht gegen die BNP Paribas (Suisse) ein Enforcementverfahren durch. Die FINMA stellte fest, dass die Bank ihre Pflichten beim Erfassen, Begrenzen und Überwachen der diesbezüglichen Risiken schwer verletzt hat.¹⁵⁰

142 FATF, [Proliferation Financing Report](#), Juni 2008, S. 24. Zu Indikatoren siehe auch: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI Whitehall Report 3-16, [Out of Sight, Out of Mind? A Review of Efforts to Counter Proliferation Financing](#), Annex 2. Juni 2016. Brewer, Jonathan, The financing of nuclear and other weapons of mass destruction proliferation, Januar 2018.

143 FATF, [Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation](#), Juni 2021, S. 27.

144 FATF, [Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation](#), Juni 2021, S. 18-21.

145 Ein Beispiel dafür ist der Fall, wenn Bestellungen von Waren von Firmen oder Personen aus anderen Ländern als dem Land des angegebenen Endverbrauchers aufgegeben werden.

146 FATF, [Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation](#), Juni 2021, S. 17.

147 FATF, [Proliferation Financing Report](#), Juni 2008, S. 24.

148 European Central Bank Banking Supervision, [ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail](#), 24. Februar 2018, zuletzt abgerufen am 07. September 2023. Handelsblatt, [Ehemalige Bank ABLV aus Lettland scheitert mit Klage](#), 06. Mai 2021, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

149 Reuters, [BNP Paribas sentenced in \\$8.9 billion accord over sanctions violations](#), 01. Mai 2015, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

150 FINMA, [Ungenügendes Risikomanagement im Umgang mit US-Sanktionen: FINMA schliesst Verfahren gegen BNP Paribas \(Suisse\) ab](#), 01. Juli 2014, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024.

6.2 Risiken im Zusammenhang mit Iran

Das iranische Nuklearprogramm, das seinen Beginn im Jahre 1950 hatte, ist seit Ausbruch der iranischen Revolution 1979 immer wieder Ziel von Sanktionen geworden und war Gegenstand gescheiterter diplomatischer Bemühungen.¹⁵¹ Zwischen 2006 und 2015 erliess der UNO-Sicherheitsrat sieben gezielte Sanktionsresolutionen, um die Nuklearbestrebungen Irans zu unterbinden, darunter auch umfangreiche Finanzsanktionen.¹⁵² Vor allem aus dieser Zeit ist bekannt, dass Iran über ausgefeilte Proliferationsnetzwerke relevante Güter beschafft hat und auch Nutzniesser des wohlbekannten und weltweit aktiven Netzwerks von A.Q. Khan war.¹⁵³ Dass solche Netzwerke für ihre Aktivitäten einen Zugang zu legitimen Finanzdienstleistern benötigen, kann am Fall der staatseigenen Schifffahrtsgesellschaft Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL) beispielhaft aufgezeigt werden. Der Hinweis auf ein Konto bei einer Bank im Ausland führte 2010 zur Untersuchung und Aufdeckung eines internationalen Systems von Bankkonten, welches die Aktivitäten der IRISL ermöglichte.¹⁵⁴ Die IRISL verwendete unterschiedliche Verschleierungstaktiken, darunter ein Netzwerk von Tarnfirmen auf mehreren Kontinenten, um den Anschein zu erwecken, dass ihre Schiffe unter einem anderen Management stünden.¹⁵⁵

Im 2016 wurden mit dem JCPOA die Sanktionen durch zeitlich limitierte «spezifische Einschränkungen» abgelöst (vgl. Kapitel 4.2.2.). Das Abkommen beinhaltet einen Beschaffungskanal, wobei die Ausfuhr von Nukleargütern dem UNO-Sicherheitsrat zur Genehmigung vorgelegt werden musste. Mit dem Austritt der USA aus dem JCPOA im 2018 und dem Wiedereinsetzen der US-Sanktionen wurde Iran erneut von der globalen Wertschöpfungskette abgeschnitten und iranische Banken vom SWIFT-System ausgeschlossen.¹⁵⁶ Im Februar 2020 wurde Iran von der FATF erneut auf die Liste der Hochrisikoländer gesetzt.¹⁵⁷ Der JCPOA-*Transition Day* vom 18. Oktober 2023 bewirkte, dass Verbote im Bereich der Trägersysteme sowie Finanzsanktionen – die im Zentrum dieser Analyse stehen – wegfielen. Aufgrund der Nichteinhaltung einer Reihe von JCPOA-Verpflichtungen durch Iran, führen verschiedene Staaten¹⁵⁸, darunter die Schweiz¹⁵⁹, die Sanktionen jedoch weiter. Die Gefährdung, welche von Iran ausgeht, ist im Vergleich zu Nordkorea höher einzuschätzen, da der Iran weiterhin ein Standbein im internationalen Finanzwesen hat und etablierte Finanzbeziehungen mit anderen Ländern pflegt.

Die Hauptsektoren der iranischen Wirtschaft, wie z.B. Banken, Energie, Transport und Telekommunikation sowie Teile der Industrie, sind im Iran unter staatlicher Kontrolle oder stehen dem Regime nahe. Die Wiedereinführung der US-Sanktionen hat aufseiten der iranischen Regierung dazu geführt, die Abhängigkeit des Landes vom Westen zu reduzieren. In der Folge hat Iran auch den Import von mehr als 1300 Gütern verboten¹⁶⁰ und setzt vermehrt auf Autarkie – auch hinsichtlich Nukleartechnologie. Iran ist dennoch weiterhin auf ausländische Produkte und Zwischenprodukte angewiesen.

151 NTI, [Iran Nuclear Overview](#), zuletzt abgerufen am 10. September 2024.

152 UNSC, [Resolution 1737 \(2006\)](#), 23. Dezember 2006, S/RES/1737; [Resolution 1747 \(2007\)](#), 24. März 2007, S/RES/1747; [Resolution 1803 \(2008\)](#), 3. März 2008, S/RES/1803; [Resolution 1835 \(2008\)](#), 27. September 2008, S/RES/1835; [Resolution 1929 \(2010\)](#), 24. März 2007, S/RES/1929; [Resolution 2224 \(2015\)](#), 9. Juni 2015, S/RES/2224.

153 SWP-Studie. [Das A Q-Khan-Netzwerk](#), Mai 2008, zuletzt abgerufen am 31. August 2023.

154 The RUSI Journal, [Money Talks: The Surging Revolution in Counterproliferation Strategy](#), Dezember 2011, zuletzt abgerufen am 31. August 2023.

155 IRAM Center for Iranian Studies, [Evading Sanctions via IRISL, Iran's Shipping Company - IRAM Center | Center for Iranian Studies in Ankara](#), 21. April 2021, zuletzt abgerufen am 31. August 2023.

156 Um dennoch Lieferungen im humanitären Bereich mit dem Iran zu ermöglichen, etablierte die Schweiz mit den USA, Iran sowie ausgewählten Banken das Swiss Humanitarian Trade Agreement (SHTA), einen Zahlungsmechanismus, der seit dem 27. Februar 2020 über einen zuverlässigen Kanal bei einer Schweizer Bank die Handelsfinanzierung für die Lieferungen humanitärer Güter durch Schweizer Unternehmen und Handelsfirmen im Nahrungsmittel-, Pharma- und Medizinalbereich ermöglicht. Auch der Landwirtschaftssektor ist nicht von Sanktionen betroffen und der Handel in diesem Bereich grundsätzlich möglich. Über das SHTA bisher nur vier Transaktionen im Umfang von ca. 4,5 Millionen Schweizerfranken abgewickelt.

157 FATF, [High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action](#), aktualisiert im Juni 2023, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

158 z.B. alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sowie Japan, Kanada, Republik Korea, USA und das Vereinigte Königreich.

159 SECO, [Schweiz hält an Massnahmen im Zusammenhang mit iranischem Nuklearprogramm fest](#), 05. Januar 2024

160 Switzerland Global Enterprise, [Iran bans the import of more than 1,300 products](#), zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

Die Bevorzugung iranischer Firmen und die Förderung iranischer Produkte und die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten stellen die Unternehmen, die auf dem iranischen Markt tätig sind, vor grosse Herausforderungen. Aufgrund komplizierter rechtlicher Konstrukte ist kaum zu eruieren, welche Personen, Unternehmen und Organisationen an einem Geschäft beteiligt sind. So ist etwa die iranische Revolutionsgarde, die *de facto* in allen iranischen Wirtschaftssektoren tätig ist, auch im wichtigen Erdöl- und Erdgassektor aktiv.¹⁶¹

Eine grössere Unabhängigkeit vom Westen erreichte Iran indes mit einer wirtschaftlichen (und strategischen) Annäherung an Russland und China. Irans Haupteinnahmen stammen aus dem Export von Erdöl und Erdgas (wobei Iran über 10-20% der weltweiten Vorkommen verfügt) sowie petrochemischer Produkte. Ausgeführt wird insbesondere nach China, das mit Iran im März 2021 ein umfassendes Kooperationsabkommen abschloss, sowie in die Nachbarstaaten Türkei und Irak. Obschon russische und iranische Erdöl- und Erdgasfelder im Wettbewerb stehen, bekunden Iran und Russland ein Interesse an einer strategischen Zusammenarbeit, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass russische Ölförderfirmen iranische Ölfelder bewirtschaften, und Öl-Gas-Tauschabkommen bestehen.¹⁶² Auch beim Getreidehandel haben sich Russland und Iran seit dem Ukrainekrieg zusammengeschlossen.

In Kürze soll zudem ein Freihandelsabkommen zwischen der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU)¹⁶³ und Iran in Kraft treten.¹⁶⁴ Erlöse aus solchen Handelsgeschäften können im Iran der Proliferationsfinanzierung zugutekommen. Ergänzend ist zu erwähnen, dass Iran und Russland im Februar 2023 vereinbart haben, ihre nationalen Systeme für elektronische Interbankentransaktionen zu verbinden, um das von den USA kontrollierte SWIFT-Netzwerk und Sanktionen umgehen zu können.¹⁶⁵

Um Zugang zum globalen Markt zu erhalten und Wirtschaftssanktionen zu umgehen, wird im Iran auch das Mining von Kryptowährungen genutzt. Die im Iran geschürfte Kryptowährung wird auf Konten der Iranischen Zentralbank überwiesen, um legale und illegale Importe zu finanzieren.¹⁶⁶ Obschon keine konkreten iranischen proliferationsrelevanten Beschaffungen mit Kryptowährung bekannt sind, besteht die Möglichkeit, dass Kryptowährungen auf diese Weise zum Einsatz kommen.

Die Wichtigkeit von Erdöl- und Erdgas für Iran bedeutet auch, dass der Rohstoffhandel für die Beschaffung von Geldressourcen, die dem Nuklear- und Trägersystemprogramm zugutekommen, missbraucht werden kann. Um Sanktionen zu umgehen und seine Ölexporte aufrechtzuerhalten, unterhält der Iran eine sogenannte «Schattenflotte» von Öl-Tankern, die im Besitz von Tarnfirmen sind und unter falscher Flagge Öl transportieren.¹⁶⁷

161 Wehrey, Frederic, et al. *Economic Expansion: The IRGC's Business Conglomerate and Public Works*. The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps, RAND Corporation, 2009, S. 55–76. JSTOR, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2023. Vgl. auch Khalaji, Mehdi. *Iran's Revolutionary Guards Corps, Inc. Brief Analysis*, The Washington Institute, 17. August 2007, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2023. Reuters. *U.S. blacklist oil shipping network allegedly run by Iran Revolutionary Guards*, 4. September 2019, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2023.

162 Zeit Online, *Treffen in Teheran: Russland, die Türkei und der Iran wollen in Syrien zusammenarbeiten*, 19. Juli 2022, zuletzt abgerufen am 28. August 2023; IRAM Center for Iranian Studies. *New Details of Iran-Russia Energy Agreement and the Predictions*, 29. August 2022, zuletzt abgerufen am 28. August 2023. The Central Asia-Caucasus Analyst. *Iran and Russia: from "Oil-for-Goods Swap" to "Oil-Gas Swap"*, 17. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

163 EAEU. *Eurasian Economic Union*, zuletzt abgerufen am 12. September 2023. Heute sind Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Russland die Mitgliedstaaten der EAEU.

164 EURACTIV, *Russia to attach Iran to its Eurasian Economic Union* 19. Juni 2023, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

165 Russia Briefing. *Russia and Iran Connect Financial Payment Systems*, 30. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

166 Elliptic, *How Iran Uses Bitcoin Mining to Evade Sanctions and "Export" Millions of Barrels of Oil*, Mai 2021, zuletzt abgerufen am 27. November 2023. Arab News, *How Iran is cashing in on cryptocurrencies to evade US sanctions*, November 2022, zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

167 Financial Times, *Iran's 'ghost fleet' switches into Russian oil*, Februar 2023, zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

In der Shipping-Branche besteht folglich das Risiko, dass die aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen über Tarnfirmen oder mit gefälschten Namen und Dokumenten die Sanktionen umgehen. Auch hier bestehen Reputationsrisiken und die Gefahr von Sekundärsanktionen, wie das Beispiel von Naftiran Intertrade Co. (NICO) Sàrl, einer iranischen Tochterfirma des iranischen Öl-Staatsunternehmens im Kanton Waadt, die im Handel mit Öl- und Gas tätig ist, zeigt.¹⁶⁸

In den Berichten des UNO-Generalsekretärs zur Umsetzung des JCPOA sind Informationen zu den Meldungen von Verstössen gegen das JCPOA enthalten.¹⁶⁹ Neuere Meldungen betrafen Verstösse im Zusammenhang mit Irans Lieferungen von unbemannten Luftfahrzeugen nach Russland.¹⁷⁰ Im Jahr 2021 wurden sodann Verstösse gegen die Vermögenssperre im Zusammenhang mit zwei iranischen Firmen gemeldet, wobei eine im internationalen Handel tätig war und die andere Dienstleistungen im Bereich der Herstellung, Installation, Inbetriebnahme, Reparatur und Wartung von Maschinen, Werkzeugen und Industrieanlagen anbot.¹⁷¹

US-Sanktionen und strenge staatliche Aus- und Durchfuhr-Kontrollen, aber auch das Streben Irans nach Unabhängigkeit vom Westen haben dazu geführt, dass für Iran die Beschaffung von nuklearem Wissen an Wichtigkeit gewonnen hat. Mit Hilfe ausgewählter Studenten und Wissenschaftler sichert sich Iran an internationalen technischen Hochschulen den Zugang zu nuklearrelevantem Wissen, um Erkenntnisse zu gewinnen und die landeseigene Forschung im Nuklearbereich voranzutreiben. Über die Finanzierung derartiger Technologietransfers ist in der Öffentlichkeit wenig bekannt.

Dennoch liegen Kenntnis zu einzelnen Fällen vor, wo iranische Personen sowie andere Staatsbürger für die Weitergabe von spezifischem technischem Wissen¹⁷² Bezahlungen, auch grössere Bargeldsummen¹⁷³, entgegengenommen und sich damit der Proliferationsfinanzierung schuldig gemacht haben.

Der Iran strebt weiterhin nach Massenvernichtungswaffen und steht heute vor einer potenziellen nuklearen Ausbruchsfähigkeit, gekennzeichnet durch die Anreicherung von waffenfähigem Uran, gepaart mit erheblichen Fähigkeiten im Bereich ballistischer Raketen.

6.3 Risiken im Zusammenhang mit Nordkorea

Infolge umfassender Sanktionen ist Nordkorea vom Welthandel und den Finanzmärkten abgeschnitten und weicht auf illegale Aktivitäten aus, um sein Nuklearwaffen- und Trägersystemprogramm aufrechtzuerhalten und zu finanzieren. Hierfür greift Nordkorea auf eine breite Palette illegaler Aktivitäten zurück wie z.B. den Diebstahl von Kryptowährungen, Geldwäscherei von Krypto- und Fiatwährung, Hacking, Erpressung, Versicherungsbetrug, Drogen-, Wildtier und Waffenhandel, Schmuggel und Zwangsarbeit. Des Weiteren kommen kommerzielle Handelsaktivitäten dazu, welche ohne Sanktionen legitim wären, allen voran der Verkauf von mineralischen Rohstoffen wie Kohle, Sand oder Gold, oder das Fischereigeschäft.¹⁷⁴

168 U.S. Department of the Treasury, *OFAC Identifies Entities Owned or Controlled by the Government of Iran*, 26. November 2008, Dazu gibt es mehrere Presseberichte z.B. NZZ. *Handel mit iranischem Erdöl*, 17. September 2012, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2023.

169 UNO Dokumente zu Iran: *Secretary-General's Reports*.

170 Security Council Report, *S/2022/912*, S. 5, zuletzt abgerufen am 28. August 2023. Security Council Report, *S/2023/473*, S. 5-6, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024. Conflict Armament Research, *Dissecting Iranian drones employed by Russia in Ukraine*, November 2022, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024. Yermak-MsFaul, International Working Group on Russian Sanctions & KSE Institute, *Foreign Components in Russian Military Drones*, 23. August 2023, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024. U.S. Intelligence Agency, *Iranian UAVs in Ukraine: A Visual Comparison*, August 2023, zuletzt abgerufen 03. Mai 2024.

171 Security Council Report, *S/2021/995*, S. 6, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

172 Spezifischen technischen Wissen, das für die Entwicklung, Herstellung und Verwendung eines Produktes nötig ist, kann in der Form von technischen Unterlagen (z.B. Pläne, Diagramme) oder technische Unterstützung (z.B. Unterweisung, Vermittlung von Fertigkeiten) übermittelt werden.

173 Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). *Analyse nationale des risques de financement de la prolifération (ANR-FP)*, 2022, S. 29

174 RUSI. *Guide to conducting a national proliferation financing risk assessment*, Mai 2019, zuletzt abgerufen am 03. September 2024, S. 14, S. 17-18.

Nordkorea nutzt zudem ausländische Investitionen und von Nordkoreanerinnen und Nordkoreanern im Ausland geführte Unternehmen, um Einnahmen zu erzielen. Aus diesen und weiteren Gründen ist Nordkorea auf der Liste der Hochrisikoländer der FATF.¹⁷⁵

Wie in Kapitel 6.1 bereits beschrieben wurde, setzt auch Nordkorea ein weltweites Netz von Tarnfirmen mit komplexen Strukturen ein, um den nordkoreanischen Ursprung von Unternehmen oder Waren zu verschleiern.¹⁷⁶ Umsatzeinnahmen aus diesen Geschäften fließen mit grosser Wahrscheinlichkeit an das Central Committee Bureau 39 (Büro 39), das im Namen von Kim Jong Un Gelder beschafft, die wiederum beim nordkoreanischen Nuklearwaffen- und Trägersystemprogramm zum Einsatz kommen sollen.¹⁷⁷ Das Risiko einer Geschäftsbeziehung mit einer Tarnfirma besteht für alle Finanzintermediäre und (Finanz-)Dienstleister, auch den im nachfolgenden Abschnitt behandelten VASP.¹⁷⁸ Als Beispiel hierfür stehen auch Versicherungen, die von Nordkorea kontrolliert und für gefälschte Schadenersatzforderungen genutzt werden, um hohe Summen von Rückversicherern zu kassieren.¹⁷⁹

Nordkorea nutzt den Cyberspace, um an fremde Gelder zu kommen und greift dabei traditionelle Finanzdienstleister sowie VASPs an. Nordkoreanische, staatlich geförderte Hackergruppen waren an aufsehenerregenden Cyberangriffen wie dem Angriff auf die Zentralbank von Bangladesch 2016¹⁸⁰, dem WannaCry-Angriff von 2017, dem Axie-Infinity-Ronin-Bridge-Hack von 2022 und anderen Hacks gegen Finanzdienstleister beteiligt.¹⁸¹ Die Cyberfähigkeiten des Landes sollen im militärnachrichtendienstlichen Reconnaissance General Bureau (RGB) gebündelt sein.¹⁸² Gross angelegte Angriffe auf VASPs können Nordkorea erhebliche Summen in Kryptowährungen einbringen, die sich im Unterschied zu traditionellen Währungen bzw. Bankkonten nur schwer sperren oder einziehen lassen. Dieser Schutz vor dem Zugriff durch Dritte, die Möglichkeiten zur Verschleierung von Zahlungen sowie die Geschwindigkeit der Transaktionen macht Kryptowährungen für Nordkorea besonders attraktiv zur Lagerung von Vermögenswerten auf Vorrat.¹⁸³ Allein im Jahr 2022 sollen nordkoreanische Hackergruppen Kryptowährungen im Gesamtwert von über 1.7 Milliarden US-Dollar erbeutet haben – fast die Hälfte aller in diesem Jahr gestohlenen Kryptowährungen.¹⁸⁴ Von Januar bis September 2023 wird von über 340 Millionen US-Dollar berichtet, was knapp 30% aller Krypto-Diebstähle in diesem Zeitraum entspricht.¹⁸⁵

175 FATF, *High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action*, aktualisiert im Juni 2023, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

176 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 15. Stewart, Shannon R., *DPRK Overseas Financial Networks*, Juni 2021, S. 121.

177 Radio Free Asia. *North Korean bandits steal 200 kilos of gold bars worth US \$12 million*, 22. Dezember 2022, zuletzt abgerufen am 04. September 2023; Financial Times. *North Korea: The secrets of Office 39*, 24. Juni 2015, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; Reuters. *Factbox. North Korea's shady "Office 39"*, World News, 19. November 2010, am 05. September 2024; Time. *Kim Yo-Jong's Links to North Korea's Secretive Office 39*, 29. April 2020, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

178 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 27-28

179 HM Treasury, *National risk assessment of proliferation financing*, S. 15; The Guardian. *UK freezes assets of North Korean company based in south London*, 23. April 2017, zuletzt abgerufen am 03. September 2024.

180 BBC News, *The Lazarus heist: How North Korea almost pulled off a billion-dollar hack*, 21. Juni 2021, zuletzt abgerufen am 03. September 2024.

181 Panel of Experts. *Midterm Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee*, 30. August 2019, zuletzt abgerufen am 27. März 2023.

182 Panel of Experts. *Final Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee*, 4. März 2021, S. 306, zuletzt abgerufen am 27. März 2023. Office of the US Secretary of Defense. *Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea*, 15. Dezember 2017, zuletzt abgerufen am 27. März 2023

183 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 28. Chainalysis. *The Chainalysis 2023 Crypto Crime Report*, Februar 2023, zuletzt abgerufen am 27. März 2023. The Diplomat. *How the North Korean Government Is Squeezing Foreign Currency Out of Its People*, 13. August 2022, zuletzt abgerufen am 12. September 2023.

184 Der Gesamtwert sämtlicher im Jahr 2022 gestohlenen Kryptowährungen beläuft sich auf 3.8 Milliarden US-Dollar. Vgl. Chainalysis, *The 2023 Crypto Crime Report*, Februar 2023, S. 56-60, zuletzt abgerufen am 27. März 2023.

185 Vgl. Chainalysis, *Russian and North Korean Cyberattack Infrastructure Converge: New Hacking Data Raises National Security Concerns*, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Nebst der Beschaffung von Kryptowährungen durch Hacks von Krypto-Plattformen werden letztere von nordkoreanischen Cyberakteuren auch missbraucht, um die von ihnen gestohlenen Kryptowährungen online in Fiat- oder andere Kryptowährungen zu tauschen. Durch den Einsatz anonymer Kryptowährungen (z.B. Monero) und Kryptowährungsmixern (z.B. Tornado Cash) kann Nordkorea die Herkunft und den Bestimmungsort seiner Krypto-Transaktionen verschleiern, d.h. Gelder waschen, die zur Unterstützung des nordkoreanischen Waffenprogramms verwendet werden. Dabei scheinen für den Wechsel von Krypto- zu Fiatwährung gezielt Finanzdienstleister in Ländern ausgewählt zu werden, die schwache oder inexistenten Geldwäschereiabwehrdispositive in diesem Bereich aufweisen. Nordkorea ist zudem im Krypto-Mining und -Schmuggel aktiv: Es wird vermutet, dass Nordkorea mittels *Cryptojacking*¹⁸⁶ gestohlene Elektrizität und Computerressourcen für das Mining von Bitcoin und anderen Kryptowährungen verwendet hat, die wiederum auf dem Weltmarkt gewinnbringend verkauft werden konnten.¹⁸⁷

Die nordkoreanische Waffenproduktion und die damit zusammenhängenden Exporte dienen ebenfalls als Finanzierungsquelle für das Nuklearwaffen- und Trägersystemprogramm. Dabei werden Waffen, insbesondere Raketen, aber auch Nukleartechnologie in den Nahen Osten, beispielsweise nach Iran, Syrien oder Ägypten, sowie an nichtstaatliche Akteure geliefert.¹⁸⁸ Weiteren Quellen zufolge sollen auch andere Länder auf dem afrikanischen Kontinent und in Südostasien Zielländer dieser Exporte sein.¹⁸⁹ Aktuell stehen Waffenlieferungen an Russland¹⁹⁰ zur Diskussion, die mit Lieferungen von russischem Erdöl an Nordkorea abgegolten werden könnten.¹⁹¹

Nordkorea verfügt über mineralische Rohstoffe wie Gold, Silber, Eisenerz, Steinkohle sowie weitere 200 Mineralien, deren Wert auf sieben Billionen Dollar geschätzt wird, die aber wegen der Sanktionen von ausländischen Unternehmen nicht gefördert und von Nordkorea auch nicht ausgeführt werden dürfen.¹⁹² Dem entgegenlaufend wird in öffentlichen Quellen über den Schmuggel von Kohle nach China, Russland sowie weitere Empfängerländer berichtet.¹⁹³ Es gibt zudem Berichte über Sandverkäufe nach China¹⁹⁴ und Nordkorea steht auch unter Verdacht, mit dem Goldhandel die Sanktionen zu unterlaufen, wobei das Land angeblich jährlich zwei Tonnen Gold produziert.¹⁹⁵

186 Cryptojacking bezeichnet die unbefugte Nutzung von Geräten (Computer, Smartphones, Tablets oder sogar Server) durch Cyberkriminelle zum Schürfen von Kryptowährung. Das Mining von Kryptowährungen erfordert eine beträchtliche Menge an Rechenleistung und Strom, was sehr teuer sein kann. Cryptojacking ermöglicht es Hackern, Kryptowährung zu schürfen, ohne diese Kosten selbst tragen zu müssen, indem sie Rechenressourcen von den Geräten ihrer Opfer stehlen.

187 Panel of Experts. *Midterm Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee*, 28. August 2020, zuletzt abgerufen am 27. März 2023. FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 28.

188 YaleGlobal Online, *North Korea's Missile Trade Helps Fund Its Nuclear Program*, 5. Mai 2003, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; Middle East Eye, *North Korea's enigmatic role in the Middle East arms market*, 20. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; 38 North, *The North Korean-Syrian Partnership: Bright Prospects Ahead*, 21. März 2021, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

189 Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. *Target Markets: North Korea's Military Customers in the Sanctions Era*, 8. Dezember 2015, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

190 The New York Times, *Kim Jong-un and Putin Plan to Meet in Russia to Discuss Weapons*, 4. September 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; SRF, *Treffen zwischen Putin und Kim - So realistisch sind nordkoreanische Waffenlieferungen an Russland*, 06. September 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2024. Conflict Armament Research, *Documenting a North Korean missile in Ukraine*, Januar 2024, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

191 Radio Free Asia. *Russia resumed shipments of oil to North Korea in December, UN data shows*, 06. Juni 2023, zuletzt abgerufen am 07. September 2023; Reuters, *Russia resumes oil exports to North Korea after long pause*, 14. Juni 2023, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

192 Stimson. *North Korea's Komdok Mining Region: Empty Promises?*, 17. August 2022, zuletzt abgerufen 05. September 2024. WirtschaftsWoche, *Bodenschätze im Wert von sieben Billionen US-Dollar*, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

193 Radio Free Asia. *North Korean Traders Smuggle Coal to Power-Short China*, 11. Oktober 2021, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; Indo-Pacific Defense. *Countering North Korean Sanctions Evasion*, 03. August 2020, zuletzt abgerufen am 05. September 2024; Korea Economic Institute of America. *North Korean Sanctions Evasion: The UN Panel of Experts Report*, 01. Juni 2021, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

194 CNN Business. *North Korea is making millions selling sand*, 10. Juni 2020, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

195 CEIC. *North Korea Gold Production, 1990 – 2022*, zuletzt abgerufen am 18. August 2024. Reuters. *The Cold Frontier: Dreams of Gold*, 12 April 2018, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Im 2014 wurde per Zufall, im Rahmen einer Untersuchung betreffend Gold aus der Demokratischen Republik Kongo, festgestellt, dass dutzende multinationale Unternehmen nordkoreanisches Gold in ihren Elektroprodukten verwenden.¹⁹⁶ Es ist zu vermuten, dass das Gold, wie auch andere Mineralien, über China geschmuggelt wird.¹⁹⁷

Ins Schmugglergeschäft sind auch nordkoreanische Diplomaten involviert. Es wurden Diplomaten beispielsweise des illegalen Handels mit Nashorn-Hörnern und Elfenbein beschuldigt.¹⁹⁸

Ebenfalls wurden in Diplomatengepäckstücken mit Destination Nordkorea grosse Mengen an Bargeld, Gold sowie anderen Wertgegenständen und Luxusgütern, inklusiv Uhren¹⁹⁹ sowie Alkohol, Tabak und Drogen sichergestellt.²⁰⁰ Um weitere Staatseinnahmen zu generieren, setzt Nordkorea auch Zwangsarbeiter im Ausland ein die nur einen Teil ihres Lohnes zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten erhalten. Solche Zwangsarbeiter kommen vor allem in Russland und China zum Einsatz, sind aber auch auf dem afrikanischen Kontinent und in Europa, zum Beispiel in Polen und der Tschechischen Republik, tätig.²⁰¹ Dabei sind sie in unterschiedlichen Branchen aktiv, stark vertreten auch in der chinesischen Textilindustrie²⁰², oder bauen in Afrika prestigeträchtige Bauwerke wie Museen oder Denkmäler.²⁰³ Dies, obwohl die Erteilung von Arbeitsbewilligungen gemäss den Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates verboten ist und nordkoreanische Arbeitskräfte im Ausland bis zum 22. Dezember 2019 hätten repatriiert werden sollen.²⁰⁴ Nordkorea betreibt seit jeher auch Hotels, Jugendherbergen, Kasinos, Reisebüros, Restaurants und Bars, um Einnahmen zu erzielen.²⁰⁵ Im 2015 war das Land an der Berner Ferienmesse vertreten.²⁰⁶ Die Mehrheit der nordkoreanischen Restaurants befinden sich in China, sowie weiteren asiatischen Staaten, aber auch in Europa, wobei die Präsenz von nordkoreanischen Staatsbürgerinnen und -bürgern im Land das Risiko erhöht, dass das System für Schmuggel²⁰⁷ oder staatliche Umsatzeinnahmen missbraucht wird.²⁰⁸

196 Supply Chain 24/7. *Dozens of Companies Report North Korea Gold Used In Their Supply Chain*, 4. Juni 2014, zuletzt abgerufen am 07. September 2023; The New Yorker, *The Puzzle Over North Korean Gold*, 4. August 2014, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

197 Radio Free Asia. *To make extra money, North Koreans pay big bribes for gold refinery jobs*, 22. August 2023, zuletzt abgerufen am 07. September 2023

198 National Geographic. *North Korean Diplomats Accused of Smuggling Ivory and Rhino Horn*, 16. Oktober 2017, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

199 Handelszeitung. *Nordkorea: Schweizer Geschäfte mit dem «geliebten Führer»*, 02. Dezember 2010, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

200 Wilson Center. *North Korea, the Smuggler State*, zuletzt abgerufen am 07. September 2023. FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 25.

201 Arterburn, Jason. *Dispatched: Mapping Overseas Forced Labor in North Korea's Proliferation Finance System*. C4ADS Report. 2018, S. 13-14; Breuker. *People For Profit*, 2018

202 Reuters. *North Korea factories humming with 'Made in China' clothes, traders say*, Business News, 13. August 2017, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

203 RUSI. *Guide to conducting a national proliferation financing risk assessment*, S. 19. Die Weltwoche. *Nordkorea in Afrika*, 15. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 17. Juli 2023; Vice. *Warum Nordkorea in Afrika riesige Denkmäler für Diktatoren baut*, 6. Februar 2018, zuletzt abgerufen am 17. Juli 2023; Panel of Experts. *Final Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee*, 4. März 2021, zuletzt abgerufen am 27. März 2023.

204 Umgesetzt in SR 946.231.127.6 – *Verordnung vom 18. Mai 2016 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea*, (Nordkorea-Verordnung), Fassung vom 01.06.2023, Art. 2a.

205 NK News. *North Korean spy ran hotels, casinos and travel agency in Cambodia: UN report*, 15. Februar 2022, zuletzt abgerufen am 27. März 2023, DW. *Umstrittenes Berliner Hostel endgültig dicht?*, 28. März 2020, zuletzt abgerufen am 04. September 2023

206 Berner Zeitung, *Nordkorea an der Berner Ferienmesse*, 06. Januar 2015, zuletzt abgerufen am 07. September 2023.

207 Ein Beispiel dafür sind Meldungen von Schweizer Finanzintermediären von 2021 zu einem Kunden, der seit den 90er Jahren für seine Schmuggelaktivitäten im Zusammenhang mit Nordkorea bekannt ist.

208 RUSI. *Guide to conducting a national proliferation financing risk assessment*, S. 19.

7. Risiken für die Schweiz

Dieses Kapitel stellt die von Iran und Nordkorea ausgehenden Proliferationsrisiken, wie sie in Kapitel 6 dargestellt wurden, in den Kontext des Schweizer Finanz- und Wirtschaftsstandorts. Zunächst erfolgt eine Bild der für diese Analyse wichtigsten und exponiertesten Branchen. Es wurden zehn inhärente Risiken identifiziert, die durch hypothetische Szenarien umschrieben sind, anhand dessen die Proliferationsrisiken der Schweiz nachfolgend eingeschätzt werden.

7.1 Wichtigkeit und Exponiertheit der Branchen

Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zu den global führenden Finanzzentren. Rund ein Viertel des grenzüberschreitenden Vermögens der Welt wird in der Schweiz verwaltet.²⁰⁹ Damit ist die Schweiz weltweit führend in der *Offshore*-Vermögensverwaltung.²¹⁰ Der Finanzplatz Schweiz ist zudem ein bedeutender Standort für die Handelsfinanzierung und einer der wichtigsten Versicherungs- und Rückversicherungsstandorte der Welt.²¹¹ Die Exponiertheit des Schweizer Finanzplatzes wird dadurch verstärkt, dass in der Schweiz eine breite Palette von Finanzprodukten angeboten wird. Proliferationsfinanzierungsrisiken können sich für den Finanzplatz Schweiz durch das direkte oder indirekte Zurverfügungstellen von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen sowie durch das Erbringen und die Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen ergeben (vgl. Definition in Kapitel 4.1.). Für Proliferationsfinanzierung können grundsätzlich Dienstleistungen wie die Handelsfinanzierung, das Open-Account-Geschäft²¹², das Korrespondenzbankengeschäft oder das Geschäft mit virtuellen Vermögenswerten missbraucht werden.²¹³ Neben dem traditionellen Bankengeschäft kann dies auch die *Offshore*-Vermögensverwaltung und das Rückversicherungsgeschäft betreffen. Zudem kann der Parabankensektor (z.B. Treuhänder, Anwälte oder Notare, die Finanztransaktionen durchführen) von diesem Risiko betroffen sein, wenn Personen oder Unternehmen, die Beratungsdienstleistungen anbieten und bei der Durchführung von Finanztransaktionen behilflich sind, ohne selbst dem GwG unterstellt zu sein.²¹⁴ Auch die mittlerweile über 200 Finanzintermediäre in der Schweiz mit VASP-Tätigkeit sind dem Risiko des Missbrauchs ausgesetzt.²¹⁵

Des Weiteren ist die Schweiz mit 900 Unternehmen heute einer der grössten Rohstoffhandelsplätze weltweit. Sie gehört zu den bedeutendsten Handelsplätzen von Erdöl, Metallen, Mineralien und Agrarprodukten. 2016 belief sich das Handelsvolumen der fünf grössten Handelsfirmen in der Schweiz auf 18 Millionen Fass Erdöl pro Tag, was rund 20 Prozent der globalen Nachfrage entspricht. Die meistgehandelten Rohstoffe in der Schweiz sind Energieträger (Rohöl, Diesel, Erdgas, Kohle, etc.), Metalle (Eisen, Kupfer, Gold, etc.) und Agrargüter (Kaffee, Kakao, Getreide, etc.). Ein beträchtlicher Teil – zwischen einem und zwei Drittel – des weltweiten Handels mit diesen Gütern wird von Firmen in der Schweiz abgewickelt.²¹⁶ Als ein äusserst innovatives

209 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, [Finanzplatz Schweiz](#), zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

210 SWI swissinfo.ch, [Zu holen: die globale Vermögenskrone der Schweiz](#), 7. August 2023, zuletzt abgerufen am 12. September 2023.

211 SIF, [Finanzstandort Schweiz, Kennzahlen April 2023](#), zuletzt abgerufen am 27. November 2023. S-GE: [Schweiz ist weltweit drittgrösster Standort für Rückversicherungen](#), 13. Februar 2023, zuletzt abgerufen am 12. September 2023. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, [Finanzplatz Schweiz](#), zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

212 Open-Account-Geschäfte sind Handelsgeschäfte zwischen einem Verkäufer und einem Käufer, bei denen die Transaktionen nicht durch ein Bank- oder Dokumentarhandelsinstrument unterstützt werden, das im Namen des Käufers oder Verkäufers ausgestellt wurde. Der Käufer ist direkt für die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung verantwortlich.

213 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, S. 27-28. Siehe auch: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI Guidance Paper, [Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions](#), April 2017, S. 12. Brewer, Jonathan, [Basic Principles for Conducting Financing-of-Proliferation Risk Assessments](#), Center for a New American Security, S. 9, 1. November 2018.

214 FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021, *ibid.*

215 Die KGGT hat im Januar 2024 eine spezifische Risikoanalyse hinsichtlich Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierung mit Blick auf VA und VASP veröffentlicht, deren Schlussfolgerungen weitgehend auch auf die Proliferationsfinanzierungsrisiken anwendbar sind. Siehe: Bundesamt für Polizei fedpol, [National Risk Assessment \(NRA\) - Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets](#), Januar 2024.

216 Bundesrat, [Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven](#), November 2018, S. 12-13.

Land²¹⁷ ist die Schweiz ausserdem eine wichtige Handelspartnerin und ein zentraler Forschungsstandort für Dual-Use Güter, insbesondere was deren Komponenten und Technologien betrifft.

Die von Sanktionen und Exportkontrollen am meisten tangierten Industriezweige sind die MEM-Industrie, deren Exporte sich 2022 insgesamt auf 72,3 Mrd. Franken beliefen²¹⁸, sowie die Pharmaindustrie mit einem Exportumsatz im Jahr 2022 von 134,5 Mrd.²¹⁹ Die unmittelbar bei den Herstellern von Dual-Use Güter erwirtschaftete Wertschöpfung beträgt 829 Mio.²²⁰ CHF. Proliferationsfinanzierungsrisiken verbergen sich bei der Handelsfinanzierung, dem Handel mit Rohstoffen sowie mit Dual-Use Gütern. Zudem ist Schweiz weltweit einer der wichtigsten Standorte für die Raffination von Gold. Fünf der weltweit neun Branchenführer konzentrieren einen Grossteil ihrer Tätigkeit in der Schweiz. Die Kapazität der Raffinerien in der Schweiz macht etwa 70 Prozent der weltweiten Kapazitäten aus. Raffinerien transformieren Rohgold oder Altgold um.²²¹ Die Herkunft von in die Schweiz eingeführtem Gold ist auch im Proliferationskontext relevant.

7.2 Bewertung der Proliferationsfinanzierungsrisiken

Basierend auf den Kapiteln 6 und 7.1. wurden folgende zwölf hypothetische Risikoszenarien von der KGGT Untergruppe «Risikoanalyse»²²² für die Risikoanalyse ausgewählt, da sie wichtige und exponierte Branchen und Dienstleistungen der Schweiz betreffen, die im Fokus der iranischen und nordkoreanischen Proliferationsfinanzierung stehen:

1. Sanktionen werden vorsätzlich verletzt
2. Sanktionen werden fahrlässig verletzt
3. Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von aufgeführten Personen werden nicht identifiziert
4. Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Inlandbezug)
5. Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Auslandbezug)
6. Erlöse aus Technologietransfers entgegennehmen
7. Verschleierung durch juristische Personen (Tarnfirmen)
8. Verschleierung durch das Korrespondenzbankengeschäft
9. Finanzmittelbeschaffung durch Diebstahl von Kryptowährung
10. Verschleierung durch Handels- oder Transportfinanzierung
11. Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus dem Rohstoffhandel
12. Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus der Goldraffination

Aufgrund der begrenzten Datengrundlage handelt es sich um eine qualitative Risikoanalyse. Diese Risikoszenarien sind hypothetischer Natur und beruhen nicht auf spezifische Daten oder konkrete Hinweisen. Die Risiken werden nur in Relation zueinander bewertet und die Analyse stellt keinen Vergleich mit den Risiken in anderen Ländern dar.

217 WIPO, *Global Innovation Index 2023: Switzerland, Sweden and the U.S. lead the Global Innovation Ranking; Innovation Robust but Startup Funding Increasingly Uncertain*, 27. September 2023, zuletzt abgerufen am 5. Januar 2024

218 Swissmem. *Kennzahlen 2022 - Panorama*, zuletzt abgerufen am 08. September 2023; Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). *Anteil der MEM-Exporte im Aussenhandel innert 25 Jahren deutlich gesunken*, 6. Juli 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

219 Scienceindustries. *Schweizer Aussenhandel: Chemie Pharma Life Sciences sind Exportmeister*, 24. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 08. September 2023.

220 BAK, *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizer Rüstungs- und der Dual-Use Industrie*, 17. Februar 2023, zuletzt abgerufen am 5. Januar 2024.

221 Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, *Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte*, 21. September 2015, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024. Vgl. auch *SRF. Goldhandel im Zwielficht - Die Schweiz tut sich schwer mit Gesetzesverschärfungen zum Gold*, zuletzt abgerufen am 08. September 2023; *Swissgoldsafe, Edelmetall-Raffinerien in der Schweiz und weltweit*, updated 6. Juni 2024, zuletzt abgerufen am 8. August 2024.

222 SIF, *Auftrag der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung*, zuletzt abgerufen am 08. September 2023.

7.2.1 Risiko 1 und 2: Sanktionen werden vorsätzlich oder fahrlässig verletzt

Eine natürliche Person, ein Unternehmen oder eine Organisation, welche neu in die Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrates aufgenommen wurde, hält direkt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen in der Schweiz. Der Finanzintermediär sperrt die Gelder nicht rechtzeitig und sie fliessen in das iranische oder nordkoreanischen Raketen- oder Nuklearwaffenprogramm.

Eine natürliche Person, ein Unternehmen oder eine Organisation, welche neu in die Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrates aufgenommen wird, hat ein grosses Eigeninteresse, Geld oder wirtschaftliche Ressourcen aus der Schweiz abzuziehen, bevor diese gesperrt werden. Daher besteht die Gefährdung darin, dass Schweizer Sanktionen durch den Finanzintermediär verletzt werden können. Die Verwundbarkeit ist der Exponiertheit der Schweiz auf dem internationalen Finanzplatz und ihrer besonderen Rolle in der Vermögensverwaltung zuzuschreiben. Sanktionen gegenüber dem Iran und Nordkorea bestehen seit vielen Jahren, und die Pflichten, die sich aus der Embargogesetzgebung ergeben, sind den Schweizer Finanzintermediären und (Finanz-) Dienstleistern bekannt. In der Schweiz sind bisher keine Fälle bekannt, in denen mit Bezug auf Iran oder Nordkorea Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen nicht oder zu spät gesperrt wurden. Risikomindernd ist, dass u.a. das Geldwäschereidispositiv Sorgfaltspflichten und organisatorische Massnahmen vorsieht, die auch bei der Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung unterstützen. Es werden entsprechende Verantwortungen im Unternehmen definiert und ein regelmässiges Sanktionsscreening soll Gesetzesverstösse verhindern und das Reputationsrisiko eindämmen. Obschon ein Proliferationsfinanzierung-spezifisches *Awareness-Raising* durch die Behörden aussteht, wurde seit dem Inkrafttreten der Sanktionen gegenüber Russland im Februar 2022 das Bewusstsein über Sanktionsmassnahmen und allfällige Konsequenzen einer Nichteinhaltung im Allgemeinen zusätzlich erhöht. Schliesslich wirkt die Tatsache risikomindernd, dass Listen, welche der UNO-Sicherheitsrat betreffend natürliche Personen, Unternehmen und Organisationen erlassen oder aktualisiert hat, automatisch übernommen werden. Es besteht somit keine zeitliche Lücke zwischen der Aufnahme einer natürlichen Person, eines Unternehmens oder einer Organisation in die Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrates und der daraus resultierenden rechtswirksamen Pflicht zur Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz. Ein Restrisiko kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, wobei das Risiko einer fahrlässigen Verletzung (bspw. aufgrund Organisationsmangels, menschlichen oder technischen Fehlern, etc.) höher eingeschätzt wird, als das Risiko einer vorsätzlichen Verletzung.

7.2.2 Risiko 3: Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von aufgeführten Personen werden nicht identifiziert

Eine natürliche Person, ein Unternehmen oder eine Organisation, welche neu in die Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrates aufgenommen wurde, hält indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen in der Schweiz. Trotz der korrekten Umsetzung der GwG-Sorgfaltspflichten und anderen Abklärungen, erkennt der Finanzintermediär aufgrund gefälschter Dokumente nicht, dass seine Vertragspartei von einer Person kontrolliert wird, welche auf der Sanktionsliste des UNO-Sicherheitsrates erscheint. Der Finanzintermediär versäumt es, die Gelder zu sperren und lässt den Transfer dieser Gelder zur Verwendung im Rahmen des iranische oder nordkoreanischen Raketen- oder Nuklearwaffenprogramms zu.

Die Gefährdung, dass Personen, Unternehmen und Organisationen indirekt Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen in der Schweiz halten, die weder identifiziert noch gesperrt sind, besteht. Auch hier ist die Verwundbarkeit durch die Exponiertheit der Schweiz auf dem internationalen Finanzplatz sowie die Spezialisierung des Schweizer Finanzsektors in der Vermögensverwaltung zurückzuführen. Indikatoren für Proliferationsfinanzierung unterscheiden sich nicht notwendigerweise von anderen Geldwäschereiverdachtsfällen. Der Einsatz von «Tarnfirmen» und allfällige Urkundenfälschungen erschweren eine Identifizierung. Ausserdem kann bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung die Verwendung sogenannter *Goldener Pässe* die tatsächliche Herkunft eines Kunden verschleiern.²²³

223 Vgl. z.B. OCCRP, *Dominica: Passports of the Caribbean*, zuletzt abgerufen am 25.10.2023; OCCRP, *Spain's 'La Liga' Soccer League Received Iranian Money Through Shell Company Set Up With Purchased Dominican Passport*, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Zudem können Finanzagenten, sogenannte «Money Mules», welche deliktisch erwirtschaftetes Geld auf ihrem Konto empfangen und ins Ausland transferieren, zum Einsatz kommen. Losgelöst von Iran und Nordkorea sind Fälle bekannt, in denen Finanzintermediäre aufgrund falscher Angaben und gefälschter Dokumente die wirtschaftlich berechnete natürliche Person von Geschäftsbeziehungen fehlerhaft identifizierten. Risikomindernd sind jedoch die vorhandenen rechtlichen Massnahmen, die bei Verstössen eingeleitet werden können. Die damit zusammenhängenden aufsichts- und strafrechtlichen Konsequenzen fördern eine ordentliche Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens. Ein Restrisiko, dass eine Identifizierung nicht korrekt erfolgt und Sanktionen verletzt werden, bleibt jedoch bestehen und wird im Rahmen dieser Risikoanalyse höher eingeschätzt als die zuvor ausgeführte Verletzung von Sanktionen in Fällen, in denen in den Sanktionen aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen direkt Gelder in der Schweiz halten (vgl. 7.3.1).

7.2.3 Risiko 4 und 5: Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen

Ein Schweizer Finanzintermediär nimmt auf dem Konto eines schweizerischen oder ausländischen Unternehmens, das Dual-Use Güter herstellt und diese wissentlich oder unwissentlich nach Nordkorea oder Iran verkauft hat, oder von dessen Intermediären, eine Zahlung entgegen.

Iran und Nordkorea sind für ihre Nuklear- und Trägersystemprogramme weiterhin auf Güter aus dem Ausland angewiesen. Gerade die vom SECO bewilligten, verweigerten oder von Unternehmen zurückgezogenen Anträge für Ausfuhren in den Iran (vgl. Anhang 1), lassen darauf schliessen, dass Iran weiterhin Güter aus der Schweiz beschaffen will. Die Gefährdung besteht darin, dass Schweizer Finanzintermediäre und (Finanz-) Dienstleister Erlöse aus solchen Handelsgeschäften, die verboten sind oder für die keine Bewilligung vorliegt, entgegennehmen. Die Waren können aus der Schweiz oder aus dem Ausland stammen. Verwundbarkeiten resultieren daraus, dass für diese Beschaffungsversuche Tarnfirmen und Proliferationsnetzwerke sowie gefälschte Dokumente verwendet werden, und auch die Bezahlung über verschiedene Intermediäre abgewickelt wird. Die Tatsache, dass der Handel mit Dual-Use Gütern ausserhalb des Sanktionskontexts legal ist und lediglich einer Bewilligungspflicht unterliegt, verkompliziert eine Einschätzung. Risikomindernd wirkt auch hier das vorhandene Geldwäschereiabwehrdispositiv. Ein Finanzintermediär ist dazu verpflichtet, seine in- und ausländischen Kunden zu kennen und sollte daher zumindest Kenntnis darüber haben, ob der Kunde Dual-Use Güter herstellt oder mit solchen handelt. Da bei einer entsprechenden Ausfuhr aus der Schweiz auch die Export- und Zollkontrollen greifen und diese somit eine erste Verteidigungslinie darstellen, ist das Restrisiko für Finanzintermediäre bei einem Schweizer Kunden verhältnismässig klein. Dieselbe Einschätzung gilt, wenn die Ausfuhr aus einem anderen Staat erfolgt, der die Exportkontrolle gewissenhaft umsetzt. Dual-Use Güter werden aber auch in Staaten hergestellt, oder aus diesen aus- oder durchgeführt, die Umschlagkontrollen nicht genügend durchführen. Das Restrisiko wird daher bei einem Geschäft mit Auslandsbezug höher eingeschätzt, als wenn nur Schweizer Unternehmen involviert sind. Da die Schweiz mit dem Iran engere wirtschaftliche Beziehungen unterhält als mit Nordkorea, ist das Risiko, dass Erlöse im Zusammenhang mit einer Ausfuhr von Dual-Use Gütern angenommen werden, im Falle des Irans entsprechend höher.

7.2.4 Risiko 6: Erlöse aus Technologietransfers entgegennehmen

Ein Schweizer Finanzintermediär nimmt von einer in der Schweiz ansässigen Person Gelder entgegen, die eine Bezahlung für einen immateriellen Technologietransfer darstellen, der dem iranischen oder nordkoreanischen Nuklear- oder Trägersystemprogramm zugutekommt.

Eine weitere Gefährdung besteht darin, dass eine in der Schweiz wohnhafte natürliche Person immaterielle Technologie, d.h. technisches Wissen, das sie durch ihre Arbeit oder Studium in der Schweiz angeeignet hat, an aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen transferiert und dafür eine Bezahlung auf einem Privatkonto in der Schweiz entgegennimmt. Es könnte sich dabei auch um einen unfreiwilligen Technologietransfer z.B. durch Erpressung handeln. Obschon der immaterielle Transfer von gelisteter Dual-Use Technologie bewilligungspflichtig wäre, ist es in der Praxis eine Herausforderung, dies zu überprüfen. Über die Finanzierung solcher Technologietransfers ist zudem wenig bekannt. Eine Verwundbarkeit besteht aufgrund der Schweizer Innovationsfähigkeit und weil die Schweizer Industrie und auch die Hochschulen einen aussergewöhnlich hohen Stand der Technik aufweisen.

Ausserdem haben sich in den letzten Jahren zahlreiche iranische Staatsbürger in der Schweiz niedergelassen und auch eingebürgert.²²⁴ Im Gegensatz dazu befinden sich nur wenige nordkoreanische Staatsbürger in der Schweiz, und es kam kaum zu Einbürgerungen (vgl. Anhang 1). Des Weiteren wäre es möglich, dass weitere natürliche Personen, die Zugang zu Dual-Use Technologien haben – unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft – für solche Technologietransfers Gelder in Empfang nehmen. Risikomindernd wirkt sich aus, dass Schweizer Behörden betroffene Unternehmen und Hochschulen auf diese Thematik sensibilisieren. Damit kein solches Wissen aus der Schweiz abgeschöpft wird, wird u.a. bei der Visavergabe an iranische und nordkoreanische Personen, die in die Schweiz einreisen und arbeiten oder studieren, der Aufenthaltswitzweck überprüft.²²⁵ Das Restrisiko, dass Erlöse aus Technologietransfers auf Schweizer Konten eingezahlt werden, wird gleich hoch eingeschätzt wie Erlöse aus ausländischen Gütertransfers. Dies insbesondere, weil keine Grenzkontrollen stattfinden können und weil der Sachverhalt für einen Finanzintermediär kaum erkennbar ist. Aufgrund der höheren Anzahl iranischer Studenten an technischen Forschungseinrichtungen, geht von dieser Bevölkerungsgruppe ein höheres Abflussrisiko in Bezug auf nuklearrelevantes Wissen aus als bei nordkoreanischen Staatsangehörigen.

7.2.5 Risiko 7: Verschleierung durch juristische Personen (Tarnfirmen)

Juristische Firmenkonstrukte, in der Schweiz oder im Ausland, werden von in den Sanktionen aufgeführten natürlichen Personen, Unternehmen oder Organisationen missbraucht, um sich zu tarnen. Dies können beispielsweise Treuhandfirmen, Immobilienhändler, Versicherungs- oder Rückversicherungsgesellschaften (z.B. im Seefrachtbereich) sein. Der Erlös kommt dem iranischen oder nordkoreanischen Raketenprogramm zugute.

Da in den Sanktionen aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen unter ihrem eigenen Namen keine Geschäftsbeziehungen eingehen können, besteht die Gefährdung, dass sich hinter komplexen juristischen Personen Tarnfirmen verstecken, mit dem Ziel, eine Proliferationsfinanzierung zu ermöglichen. Der Einbezug von Tarnfirmen und die Verschleierung durch gefälschte Dokumente ist nicht spezifisch für die Proliferationsfinanzierung, sondern eine bekannte Methode in der Finanzkriminalität. Eine Tarnfirma kann zum Beispiel beim Eröffnen einer Geschäftsbeziehung bei einem Finanzintermediär im In- oder Ausland auftreten, sie kann ein operatives Glied des Firmenkonstrukts sein oder aber ihre Anteile können transferiert werden, ohne dass sie je aktiv wird. Da es in der Schweiz relativ einfach ist, eine Firma zu gründen, ist ihre Verwundbarkeit diesbezüglich erhöht. Einige Schweizer Firmen bieten solche Dienstleistungen explizit an, wobei dies auch die Gründung von Gesellschaften mit Sitz im Ausland (Offshore Gesellschaften)²²⁶ beinhaltet. Solche Beratungsdienstleistungen sind zurzeit nicht vom Geldwäschereiabwehrdispositiv erfasst. Beim Verweis auf Sanktionen gilt das EmbG. Dass in der Schweiz bei der Risikominderung im Zusammenhang mit juristischen Personen – unabhängig von der Proliferationsfinanzierung – ein Verbesserungspotential besteht, wurde bereits erkannt. Der Bundesrat hat am 22. Mai 2024 eine entsprechende Botschaft ans Parlament verabschiedet.²²⁷ Unabhängig vom Ausgang dieser Gesetzesrevision ist zur Minderung der Risiken von allen Dienstleistern eine erhöhte Wachsamkeit gefordert. Die KGGT erarbeitet derzeit eine spezifische nationale Risikoanalyse betreffend Risiken in Bezug auf Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch juristische Personen, deren Publikation für 2025 geplant ist und deren Ergebnisse wohl auf Proliferationsfinanzierung anwendbar sein werden. Da die Verschleierung durch juristische Personen in der Finanzkriminalität ein bekanntes Risiko ist, das sich bei allen im Rahmen dieser Risikoanalyse identifizierten inhärenten Risiken hervor- tut, muss das Restrisiko höher eingeschätzt werden als alle anderen Risiken für sich genommen.

224 Derzeitig befinden sich über 5000 iranische Staatsbürger in der Schweiz. Jährlich werden rund 150 iranische Staatsbürger eingebürgert. (Vgl. Anhang 1)

225 Im 2022 wurden insgesamt 2639 Visaanträge abgelehnt, ein Fünftel davon, weil der Zweck des Aufenthaltes oder die Bedingungen nicht glaubhaft waren. (Vgl. Anhang 1)

226 Eine Offshore-Gesellschaft ist eine juristische Person, die in einem anderen Rechtsgebiet tätig ist, als dass der Eigentümer beheimatet ist.

227 Der Bundesrat. *Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung*, 22. Mai 2024, zuletzt abgerufen am 07. August 2024

7.2.6 Risiko 8: Verschleierung durch Korrespondenzbankengeschäft

Ein Schweizer Finanzintermediär, der für eine ausländische Bank Korrespondenzbankengeschäfte abwickelt, trifft zur Risikominderung die erforderlichen zusätzlichen Abklärungen, kann aber trotzdem den wirtschaftlichen Hintergrund und Verwendungszweck des zu transferierenden Geldes nicht eruieren.

Bei Korrespondenzbankengeschäften besteht die Gefährdung, dass ein Finanzintermediär zwar die erforderlichen Abklärungen der Gegenpartei vornimmt und auch entsprechende risikomindernde Massnahmen ergreift, bei der Überprüfung der Transaktion aber wegen Verschleierung durch eine Tarnfirma die in den Sanktionen aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen nicht erkennt. Aus der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung sind die Herausforderungen hinsichtlich Transparenzen im Korrespondenzbankengeschäft bekannt. Die Verwundbarkeit der Schweiz ist durch die Tatsache gegeben, dass Schweizer Finanzintermediäre ausländischen Banken Dienstleistungen im Korrespondenzbankengeschäft anbieten. Im Vergleich zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung ist das Abwehrdispositiv zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung zudem noch komplexer. Risikominderung ist auch hier das vorhandene Geldwäschereiabwehrdispositiv, wonach Finanzintermediäre je nach Umstand zusätzliche Abklärungen der Gegenpartei vornehmen und berücksichtigen müssen, ob diese einer angemessenen Aufsicht und Regelung in Bezug auf die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung untersteht. Das Restrisiko, dass Schweizer Finanzintermediäre über das Korrespondenzbankengeschäft in die Proliferationsfinanzierung verwickelt werden, wird jedoch höher eingeschätzt als zum Beispiel in der Vermögensverwaltung.

7.2.7 Risiko 9: Finanzmittelbeschaffung durch Kryptowährung

Ein schweizerischer Finanzintermediär mit VASP-Tätigkeit wird dahingehend missbraucht, dass aus einer Cyberattacke auf eine ausländische Kryptobörse gestohlene Kryptowährungen über diesen Finanzintermediär gewaschen werden. Hinter der Cyberattacke steht der nordkoreanische Staat und das gewaschene Geld kommt dem nordkoreanischen Nuklear- und Trägersystemprogramm zugute.

Im Bereich Kryptowährungen (Virtual Assets, VA) besteht die Gefährdung beispielsweise darin, dass ein Finanzintermediär, der Dienstleistungen im VA-Bereich anbietet, ein sogenannter Virtual Asset Service Provider (VASP), missbraucht wird, um im Rahmen eines Cyber-Angriffs gestohlene Kryptowährungen in eine andere Kryptowährung oder Fiatwährung umzutauschen. Diese Angriffe sind nicht spezifisch auf die Proliferationsfinanzierung ausgerichtet, es kann sich aber um Proliferationsfinanzierung handeln, wenn der Angriff – durch entsprechende Blockchainanalyse – einer dem nordkoreanischen Regime nahestehenden Hackergruppe zugeordnet werden kann und die beschafften Gelder dem nordkoreanischen Staat zugutekommen. Iran und Nordkorea sind vermehrt aktiv im Bereich der Cyberkriminalität, was diese Gefährdung erhöht. Die Verwundbarkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass die Schweiz ein bedeutender Standort im VA-Bereich darstellt. Die Entdeckung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung mittels VAs in der Schweiz hängt allerdings nach wie vor stark vom Meldeverhalten der Finanzintermediäre mit VA-Tätigkeit ab. Verfügbare Zahlen deuten darauf hin, dass Letztere im Vergleich mit Finanzintermediären *ohne* VA-Tätigkeit immer noch deutlich seltener eine Verdachtsmeldung erstatten. Risikominderung wirkt sich aus, dass die Regeln des Zahlungsverkehrs auch auf VA anwendbar sind. Ausserdem sind die Finanzintermediäre beim Wechsel von Kryptowährung in Fiatwährung (und umgekehrt) verpflichtet, den Kunden zu identifizieren, wenn es sich um einen Betrag von mehr als 1000 Schweizerfranken pro Monat handelt. Weil es für den Aufbau und das Instandhalten der Nuklear- und Raketenprogramme hoher Geldbeträge bedarf, kann das für die Proliferationsfinanzierung relevant sein. Bedeutende Volumen würden mit grosser Wahrscheinlichkeit auch gemeldet. Der NRA-Bericht zu den Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets²²⁸, welcher von der KGGT im Januar 2024 veröffentlicht wurde, hebt hervor, dass Virtual Assets zunehmend für kriminelle Zwecke verwendet werden, eine Sachlage, die auch auf die Proliferationsfinanzierung transferierbar ist. Auch die weiteren Erkenntnisse dieser Risikoanalyse sind auf die Proliferationsfinanzierung anwendbar.

228 KGGT, *National Risk Assessment (NRA) - Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets*, Januar 2024.

Das Restrisiko, dass die Proliferationsfinanzierung auch durch Missbrauch über eines in der Schweiz ansässigen VASP erfolgt, wird im Rahmen dieses Berichts in etwa vergleichbar wie das Risiko eines Missbrauchs im Korrespondenzbankengeschäft eingeschätzt. Im Cyberbereich sind die Risiken, die von Nordkorea ausgehen, höher einzustufen als beim Iran.

7.2.8 Risiko 10: Verschleierung der Handels- oder Transportfinanzierung

Ein Schweizer Finanzintermediär vergibt direkt (Akkreditivgeschäfte) oder indirekt (Open Credit) Kredite an ein Unternehmen im In- oder Ausland um den Import oder den Transfer von Gütern zu finanzieren. Dass diese ursprünglich aus Nordkorea oder dem Iran stammen wird durch Tarnfirmen verschleiert. Es ist auch möglich, dass verschleiert wird, dass ein Kredit für die Ausfuhr oder den Transport von Gütern bestimmt ist, die unter die Sanktionen fallen und deren Bestimmungsort Nordkorea oder der Iran ist, oder aber, dass eine in den Sanktionen aufgeführte natürliche Person, einem Unternehmen oder einer Organisation hinter dem Handels- oder Transportgeschäft steht.

Es besteht die Gefährdung, dass Schweizer Finanzintermediäre dazu missbraucht werden, den grenzüberschreitenden Handel oder Transport von Gütern zu finanzieren, deren Handel- bzw. Transport verboten ist. Internationale Erkenntnisse²²⁹ zeigen, dass es sich hier um eine reelle Gefährdung handelt (vgl. auch Kapitel 6.1). Die Handels- und Transportfinanzierung (betrifft Import und Export), bzw. deren Missbrauch durch eine Verschleierung, ist ein klassisches Umgehungsgeschäft. Die Verwundbarkeit der Schweiz und ihres Finanzplatzes ergibt sich aus dessen führender Rolle in der Handelsfinanzierung. Die Tatsache, dass Gelder nicht illegalen Ursprungs sind, erschwert die Erkennbarkeit eines Missbrauchs. Das EmbG und die Sanktionsverordnungen finden jedoch Anwendung. Risikomindernd wirkt sich aus, dass bei Handels- und Transportfinanzierungen Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden, die mehr Transparenz bei den Gegenparteien und weitere an der Transaktion beteiligten Parteien ermöglichen. Reputationsrisiken und die Gefahr von Sekundärsanktionen könnten dazu beitragen, dass Finanzintermediäre ihre Pflichten im Risikomanagement entsprechend ernst nehmen. Im Gegensatz dazu wird das Risiko bei der Abwicklung des Handels über Kontokorrentüberweisungen (Open Accounts) etwas höher eingeschätzt, da unter Umständen die Dokumentationsanforderungen nicht gleich hoch angesetzt werden. Aufgrund der hier aufgezeigten Risikomassnahmen, wird das Restrisiko für Finanzintermediäre bei der Handels- und Transportfinanzierung niedriger eingeschätzt als zum Beispiel das Korrespondenzbankengeschäft. Diese Einschätzung gilt nicht für die direkte Finanzierung durch Rohstoffhändler (vgl. 7.2.9).

7.2.9 Risiko 11: Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus dem Rohstoffhandel

Ein Schweizer Rohstoffhändler kauft Kohle bei einem Intermediär ein. Unter Umständen finanziert der Rohstoffhändler das Geschäft direkt, da er leichten Zugang zu den Finanzmärkten hat. Die gehandelte Kohle stammt jedoch aus Nordkorea. Ein analoges Beispiel wäre mit Öl und Gas aus dem Iran möglich.

Die Gefährdung besteht, dass durch den Verkauf von Rohstoffen Gelder erwirtschaftet werden, die potentiell für Proliferationszwecke verwendet werden. Gemäss internationalen Erkenntnissen (vgl. Kapitel 6) ist der Verkauf von Rohstoffen eines der meist verwendeten Mittel zur Finanzierung von proliferationsrelevanten Aktivitäten. Die Risiken gehen sowohl vom Iran (z.B. Gas, Öl) als auch Nordkorea (z.B. Kohle, Gold) aus, denn beide Länder besitzen wichtige Rohstoffvorkommen. Da es gegenüber dem Iran keine UNO-Sanktionen gibt, was seinen Rohstoffhandel betrifft, werden iranische Rohstoffe legal auf dem Weltmarkt gehandelt. Sodann ist die Gefährdung, dass Schweizer Rohstoffhändler dadurch die iranische Proliferation finanzieren grösser als bei Nordkorea, welches einem strengen Sanktionsregime der UNO in diesem Bereich unterliegt. Die nordkoreanischen Rohstoffe finden jedoch auch durch Schmuggelgeschäfte Zugang zum Weltmarkt. Rohstoffhandelsgeschäfte werden in der Regel unter Einbindung zwischengeschalteter Gesellschaften und Finanzintermediäre aus unterschiedlichen Ländern durchgeführt, was das Missbrauchspotential – zum Beispiel durch die Einbindung von Tarnfirmen – erhöht. Auch die Versicherung des Rohstoffhandels ist vor derartigen Missbräuchen nicht ausgeschlossen.

229 FATF, *Typologies Report on Proliferation Financing*, Juni 2008. FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021.

Die Verwundbarkeit ist dadurch gegeben, dass die Schweiz ein wichtiger Rohstoffhandelsplatz ist.²³⁰ Bei Handelsfinanzierungen durch einen Finanzintermediär gelten GwG-Sorgfalts- und Meldepflichten und die Aufsicht obliegt der FINMA oder einer von ihr anerkannten SRO. Rohstoffhändler, die Geschäfte auf fremde Rechnung durchführen, müssen sich einer SRO anschliessen. Finanziert ein Rohstoffhändler den Handel jedoch aus eigener Kasse, greift das Geldwäschereiabwehredispositiv nicht unmittelbar. Die Kontrolle, ob Sanktionsvorschriften eingehalten werden, obliegt dem SECO. Dieses heterogene Dispositiv führt im Unterschied zur klassischen Handelsfinanzierung dazu, dass die Rohstofffinanzierung anderen Vorgaben zum Risikomanagement unterliegt, und auch die Aufsicht qualitativ anders ausfällt. Strafverfahren hat es in diesem Bereich mit Bezug zu Iran und Nordkorea bisher keine gegeben (vgl. Anhang 1). Beim Rohstoffhandel ist zudem hervorzuheben, dass die Rohstoffe zur Mehrheit (ausser Gold) nicht in die Schweiz ein- oder durchgeführt werden. Dies hat zur Folge, dass keine Zollkontrollen zur Anwendung kommen, und es somit auch beim eigentlichen Warenhandel keine erste physische Verteidigungslinie gibt. Der Bundesrat hat im Februar 2020 festgestellt, dass Risiken beim Rohstoffhandel insbesondere mit den komplexen Finanzstrukturen, den grossen Handelsvolumen, den unterschiedlichen Transparenzmassnahmen für Rohstoffhändler und der Trennung von Kontrolle und Kreditvergabe verbunden sind.²³¹ Diese Risiken sind selbstverständlich auch im Proliferationsfinanzierungskontext relevant. Der geltende Rechtsrahmen bietet verschiedene risikomindernde Massnahmen zur Bekämpfung der Proliferationsfinanzierung über die Rohstofffinanzierung.²³² Die Compliance-Massnahmen der Rohstoffhändler wurden in den letzten Jahren insbesondere im Nachgang zu verschiedenen Korruptions- und Geldwäschereifällen verstärkt.²³³ Der Risikoappetit der Branche wird zusätzlich durch die Gefahr von Sekundärsanktionen bei Nicht-Einhaltung von ausländischen Sanktionen geschmälert, welche insbesondere in Zusammenhang mit dem Iran bedeutend ist. Da der Rohstoffhandel jedoch nicht in jedem Fall GwG-Sorgfaltspflichten unterliegt, ist das Restrisiko substantiell grösser als bei der Handelsfinanzierung.

7.2.10 Risiko 12: Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus der Goldraffination

Eine Schweizer Raffinerie nimmt von einem Lieferanten Rohgold entgegen, das in der Schweiz raffiniert und z.B. als monetäres Gold verkauft wird. Das Gold stammt ursprünglich aus Nordkorea und die Bezahlung kommt wiederum den Nuklear- und Trägersystemprogrammen zugute.

Die Gefährdung besteht, dass in den Sanktionen aufgeführte natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen Sanktionsmassnahmen durch den Verkauf von (Roh-) Gold in die Schweiz umgehen, bzw. den Erlös aus dem Verkauf des Goldes zur Finanzierung von sanktionierten Aktivitäten verwenden. Die Verwundbarkeit ist gegeben, da die Schweiz vier der grössten Goldraffinerien weltweit beherbergt. Es ist bekannt, dass Sanktionen in der Vergangenheit über den Goldhandel umgangen worden sind. Sowohl Nordkorea als auch Iran haben Goldminen. Ausserdem ist es möglich, dass der nordkoreanische oder iranische Staat auch Inhaber von Goldminen ist, die sich in anderen Ländern befinden. Bevor der Goldhandel durch Sanktionen eingeschränkt wurde, stand Gold beim Import aus dem Iran an erster Stelle. Gold wird in der Schweiz in unterschiedliche Reinheit raffiniert, dann entweder weiter raffiniert oder zur Weiterverarbeitung benutzt. Durch die Raffination oder/und das Schmelzen verliert Gold seine ursprünglichen Eigenschaften wie Form und Zusammensetzung, wodurch dessen Herkunft gewollt oder ungewollt verschleiert werden kann. Die Einfuhr von Minengold (Rohgold) unterliegt zwar nicht direkt dem GwG, allerdings sind sämtliche Raffinerien (Handelsprüfer)²³⁴ dem GwG unterstellt.

230 Rund 900 Schweizer Unternehmen sind im Rohstoffhandel tätig. Vgl. Bundesrat. *Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht "Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven"*, 21. April 2021, S. 1.

231 Bundesrat. *Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei*, 26. Februar 2020, S. 14-16.

232 Geldwäscherei gemäss dem Strafgesetzbuch sowie Sanktionsverstösse gemäss dem EmbG.

233 Bundesrat. *Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei*, 26. Februar 2020, S. 17

234 Handelsprüfer nach Art. 41 des *Bundesgesetzes vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren* (Edelmetallkontrollgesetz, EMKG). Sie sind meist auch Inhaber einer Schmelzbewilligung nach Art. 24 EMKG. Der Grossteil verfügt über die Zusätzliche Bewilligung für den Handel mit Bankedelmetallen nach Art. 42bis EMKG, und ist damit nach Art. 2 Abs. 2 Bst. g dem GwG sowie der Aufsicht durch die Edelmetallkontrolle nach Art. 42ter EMKG unterstellt.

Aus technischer Sicht sind ausschliesslich diese von der Edelmetallkontrolle ermächtigten Unternehmen in der Lage, Rohgold oder anderes Gold mittels Raffination zu Bankedelmetallen (Feingold) oder in andere handelbare Formen (z.B. Legierungen oder Halbfabrikate) zu transformieren. Als zusätzlich risikomindernd können von der Branche eingeführte Sorgfaltspflichten²³⁵, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit in der Edelmetallgesetzgebung²³⁶, sowie der Erlass der Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit (VSoTR)²³⁷, welche auf Gold anwendbar ist, hervorgehoben werden. Die Verordnung bringt auch für den Goldhandel mehr Transparenz, denn sie enthält Anforderungen und Pflichten an die Unternehmen für deren Lieferkettenpolitik und hinsichtlich Rückverfolgbarkeit. Eine direkte Einfuhr von Gold aus Iran und Nordkorea ist daher eher auszuschliessen, während eine indirekte Einfuhr über andere Länder, z.B. ihre Nachbarländer oder die VAE, weiterhin ein realistisches Szenario darstellt. Bei der Einfuhr von Minengold in die Schweiz erfolgt eine risikobasierte Kontrolle und eine Plausibilitätsanalyse beim Zoll. Eine umfassendere, risikobasierte Prüfung des eingeführten und verarbeitenden Minengoldes erfolgt bei den Handelsprüfern in Form der periodischen Aufsicht nach EMKG und GwG. Die Mehrheit der grossen Mengen von Gold, welches in der Schweiz raffiniert wird bzw. im Interbankenhandel eingeführt wird, ist somit einer Sorgfaltspflicht nach GwG oder/und EMKG unterworfen. Das Abwehredispositiv im Bereich Einfuhr und Verarbeitung von Rohgold kann aufgrund der gesetzlichen Sorgfaltspflichten sowie der vorhandenen Zollkontrollen als umfassend betrachtet und folglich niedriger als bei der Rohstoffhandelsfinanzierung eingeschätzt werden. Neben den Bestrebungen²³⁸, zur Minderung des Restrisikos bislang nicht unterstellte Akteure im Bereich Edelmetallhandel (z. B. Zwischenhändler) künftig dem GwG zu unterstellen, sollen die Sorgfaltspflichten im EMKG mit der laufenden Gesetzesrevision (Totalrevision Zollrecht) künftig noch verschärft werden.²³⁹

235 Gemeint sind hier die Anforderung der Responsible Gold Guidance und Member Certification und die Chain of Custody Certification (CoC) des Responsible Jewellery Council. Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, *Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte*, Para 3.5, S. 8, 21. September 2015, zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024.

236 Vgl. SR 941.31 - *Bundesgesetz vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren* (Edelmetallkontrollgesetz, EMKG). SR 941.311 – *Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren* (Edelmetallkontrollverordnung, EMKV)

237 SR 221.433, *Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit* (VSoTr), Version vom 1. Januar 2024.

238 Dies würde mit dem Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG) geändert, denn unter Änderung anderer Erlasse wird vorgeschlagen, einen neuen Artikel 8a Absatz 2bis GwG einzuführen, der Personen, die mit Gold, Silber, Platin und Palladium in Form von Halbfabrikaten, Schmelzgut und Schmelzprodukten handeln, erfasst.

239 S. *Curia Vista, Geschäft des Bundesrates 22.058 Totalrevision Zollgesetz*. Vorgesehene Anpassungen im Rahmen der Totalrevision des Zollgesetzes mit der Absicht, dass einerseits nur noch den Handelsprüfern die Einfuhr von nicht handelbaren Schmelzprodukten (z.B. Minengold) erlaubt sein wird, und bei diesen die Erfüllung anerkannter internationaler Standards im Bereich Sorgfaltspflichten als Minimalanforderung verbindlich erklärt werden können.

7.2.11 Tabellarische Zusammenfassung

Aufgrund der schwer quantifizierbaren Konsequenzen von Proliferationsfinanzierung, werden die zwölf ausgewählten Risikoszenarien nur im Verhältnis zueinander gestellt.

					
Niedrig		Mittel		Hoch	
Proliferationsfinanzierungsrisiken im Verhältnis	Sanktionen werden vorsätzlich verletzt	Sanktionen werden fahrlässig verletzt	Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von aufgeführten Personen werden nicht identifiziert	Verschleierung durch das Korrespondenzbankgeschäft	Verschleierung durch juristische Konstrukte (Tarnfirmen)
	Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Inlandbezug)	Erlöse aus Gütertransfers entgegennehmen (Auslandbezug)	Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus der Goldraffination	Finanzmittelbeschaffung durch das stehlen von Kryptowährung	
		Erlöse aus Technologietransfers entgegennehmen		Finanzmittelbeschaffung durch Erlöse aus dem Rohstoffhandel	
		Verschleierung der Handels- oder Transportfinanzierung			

Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass das Risiko, dass Sanktionen vorsätzlich oder fahrlässig verletzt werden, geringer eingeschätzt wird als das Risiko, dass Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle einer in den Sanktionen aufgeführten natürlichen Person nicht identifiziert werden. Die Risiken der Proliferationsfinanzierung werden für die Schweiz im Rohstoffhandel, im Handel mit Kryptowährungen und im Korrespondenzbankgeschäft am höchsten eingeschätzt. Das Risiko, Erlöse aus illegalen Gütertransfers entgegenzunehmen oder den Handel mit sanktionierten Gütern zu finanzieren, wird geringer eingeschätzt. Keine Branche ist jedoch vor Umgehungsgeschäften gefeit, weswegen die Verschleierung durch Tarnfirmen als übergreifendes Risiko am höchsten eingeschätzt wird. Darüber hinaus werden handelsbezogene Risiken in Bezug auf den Iran generell höher eingeschätzt, da der Iran im Gegensatz zu Nordkorea nicht von der Wertschöpfungskette ausgeschlossen ist. Nordkorea hingegen stellt ein höheres Risiko im Bereich der Cyberkriminalität dar.

7.3 Verwundbarkeiten im Abwehrrisikopräventiv

Der Schweizer Rechtsrahmen zur Verhinderung der Proliferationsfinanzierung ist ein Zusammenspiel von komplementären Gesetzesbestimmungen. Grundsätzlich decken sie die internationalen Verpflichtungen der Schweiz materiell ab, was auch im letzten FATF-Evaluationsbericht zur Schweiz anerkannt wurde.²⁴⁰ Dieses Kapitel analysiert vertiefter, wo die Verwundbarkeiten des bestehenden Abwehrrisikopräventivs zu finden sind.

7.3.1 Sorgfaltspflichten und Überwachung

Die Umsetzung der auf dem EmbG basierenden Iran-Verordnung und Nordkorea-Verordnung ist für alle natürlichen und juristischen Personen bindend. Aus dem EmbG geht aber keine direkte Verpflichtung hervor, dass ein Finanzintermediär oder (Finanz)-Dienstleister seine Risiken im Zusammenhang mit einer Verletzung, Umgehung oder Nichtumsetzung von Sanktionen analysieren muss. Auch wie ein Finanzintermediär oder (Finanz)-Dienstleister organisiert sein muss, ist nicht im EmbG verankert. Folglich werden organisatorische Massnahmen vom SECO auch nicht kontrolliert. Die FINMA überprüft, ob die ihr unterstellten Finanzintermediäre ihre Sorgfaltspflichten einhalten. Für die Strafverfolgung von Sanktionsverstössen ist hingegen gemäss dem EmbG das SECO zuständig. In Bezug auf Sanktionen führte die FINMA, gemeinsam mit dem SECO, in 2022 und 2024 beispielsweise mehrere Vor-Ort-Kontrollen durch.²⁴¹ In Zusammenhang mit der Überprüfung der organisatorischen Massnahmen und dem EmbG schlägt der Bundesrat im Entwurf des TJPG nun eine Präzisierung des Artikel 8 GwG vor.²⁴² Der Anwendungsbereich des EmbG gilt auch für alle natürlichen und juristischen Personen und nicht lediglich für Finanzintermediäre. VA-Dienstleistungen sind heute mehrheitlich dem GwG unterstellt.²⁴³ Das GwG-Dispositiv greift heute bei einem Grossteil des Goldhandels und bei einem Teil des Rohstoffhandels. Dies hat zur Konsequenz, dass Sorgfaltspflichten oder deren Überwachung zum Teil nicht vorhanden oder in anderen Gesetzen verankert sind.

7.3.2 Informationsaustausch

Ein Informationsaustausch zur Proliferationsfinanzierung bzw. bei Sanktionsverstössen ist heute basierend auf der Amtshilfebestimmung in Art. 6 EmbG möglich, soweit dies für den Vollzug des Gesetzes und der Sanktionsverordnungen erforderlich ist. Stellt nun aber MROS im Zuge ihrer Ermittlungen fest, dass es sich nicht um eine Vortat zur Geldwäscherei handelt, sondern um einen nach GwG nicht meldepflichtigen Verstoß gegen das EmbG oder KMG handelt, gäbe es heute zum Beispiel keine rechtliche Grundlage, diesen Sachverhalt an das SECO weiterzuleiten. Sollte das TJPG in bestehender Form in Kraft treten, würden MROS und SECO dazu ermächtigt, alle Auskünfte und Unterlagen auszutauschen, die sie für die Anwendung des GwG und EmbG benötigen.²⁴⁴ Informationen von den ausländischen Financial Intelligence Units (FIU)²⁴⁵ könnten so auch an das SECO herangetragen werden.

240 FAFT, *Measures to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation in Switzerland*, Mutual Evaluation Report, Paris, Dezember 2016. Die Schweiz wurde dort als «weitgehend konform» bei der Empfehlung 7 und als «significant» (=Bedeutsam, die beste Note) bei der Immediate Outcome 11 beurteilt.

241 Diese Vor-Ort-Kontrollen standen in erster Linie im Kontext der Umsetzung der *Verordnung vom 4. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine* (SR 946.231.176.72)

242 Dies soll die gesetzliche Grundlage bilden damit juristische Personen klar zur Risikoanalyse hinsichtlich Proliferationsfinanzierung verpflichtet werden, womit wieder ein Teil der FATF-Empfehlung umgesetzt würde. Vgl. *Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung*, 22. Mai 2024, zuletzt abgerufen 9. August 2024; sowie *Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen* und *Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG)*

243 Eine Ausweitung der Definition von Finanzintermediation im VA-Bereich hat in der Schweiz dazu beigetragen, dass eine breitere Palette von Akteuren in den Anwendungsbereich des GwG fallen. siehe *National Risk Assessment (NRA) - Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets*, Januar 2024, S. 27ff

244 Vgl. *Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung*, 22. Mai 2024, zuletzt abgerufen 9. August 2024; sowie *Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen* und *Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen (TJPG)*

245 In der Schweiz ist MROS die FIU. Im Rahmen der *Egmont Group* gäbe es die Möglichkeit sich international mit anderen FIU über Proliferationsfinanzierung auszutauschen.

Ein besserer Informationsaustausch mit anderen Bundesstellen würde dem SECO auch im Rahmen der Proliferationsfinanzierung die Möglichkeit geben, Verstösse besser aufzudecken und zu ahnden. Der Informationsaustausch ist auch unabhängig von konkreten Sanktionsverstössen essentiell, um Proliferationsfinanzierung wirksam zu verhindern.

7.3.3 Sensibilisierung des Privatsektors

Im Vergleich zur Sensibilisierung bei Handelsunternehmen und Hochschulen zum Thema Proliferation oder Exportkontrollen, wo insbesondere der NDB²⁴⁶ aber auch das SECO seit mehreren Jahren tätig sind, ist die Sensibilisierung des Finanzsektors oder anderen Dienstleistern nicht weit fortgeschritten. Gerade die Arbeiten für diese Risikoanalyse hat die Vielschichtigkeit von Proliferationsfinanzierung ins Zentrum gerückt und die Analyse kann selbst einen Beitrag zum Verständnis dieser komplexen Thematik leisten. Eine Sensibilisierung der betroffenen Branchen wäre angezeigt.

7.3.4 Meldepflichten

Eine Meldepflicht an das SECO besteht heute im Rahmen der Iran-Verordnung und der Nordkorea-Verordnung²⁴⁷ dann, wenn Gelder und wirtschaftliche Ressourcen auf der Basis dieser Verordnungen gesperrt werden.²⁴⁸ Dieser Fall tritt ein, wenn anzunehmen ist, dass sie für in den Verordnungsanhängen aufgeführte Personen, Unternehmen oder Organisationen bestimmt sind. Das EmbG sieht keine weitere Pflicht vor, dem SECO den Verdacht bei Proliferationsfinanzierung zu melden. Auch im KMG, wo die Proliferationsfinanzierung verboten wird, gibt es keine entsprechenden Meldepflichten. Das GwG wiederum enthält eine Meldepflicht für Verdachtsfälle von Geldwäscherei, deren Vortat, organisierte Kriminalität und Terrorismusfinanzierung. Ein Verdacht auf Proliferationsfinanzierung muss im Rahmen des GwG nur dann gemeldet werden, wenn eine geldwäschereirelevante Vortat, d.h. ein Verbrechen, vermutet wird.²⁴⁹ Vorliegende MROS-Daten lassen aufgrund dieser Sachlage kein abschliessendes Bild über Proliferationsfinanzierung zu. Die Daten zeigen zwar, dass ein paar wenige Finanzintermediäre Geschäfte mit Bezug zu Proliferationsfinanzierung an MROS gemeldet haben. Das Ausbleiben weiterer Meldungen kann aber auch bedeuten, dass diese Finanzintermediäre solchen Verdachtsmomenten gar nicht begegnet sind. Grundsätzlich wäre es auch möglich, dass sowohl eine Meldung beim SECO als auch bei MROS einginge. Eine umfassendere Datenlage durch erweiterte Meldepflichten würde ein klareres Bild sowie eine quantitative Risikoanalyse im Bereich der Proliferationsfinanzierung zulassen.

246 Der NDB betreibt ein Sensibilisierungsprogramm namens Prophylax zur Verhinderung von Wirtschaftsspionage und Proliferation bei Unternehmen. Ein spezifisches Programm namens Technopol ist den Universitäten und Hochschulen gewidmet. NDB, [Wirtschaftsspionage](#), zuletzt abgerufen am 30. April 2024.

247 Im Falle Nordkoreas muss seit 2007 zudem gemeldet werden, wenn Banken Kontos führen für diplomatische und konsularische Vertretungen der Demokratischen Volksrepublik Korea oder deren Mitarbeitende. Vgl. Art. 18 Abs. 1bis [Iran-Verordnung](#).

248 Vgl. Art. 8 Iran-Verordnung; Art. 18. Nordkorea-Verordnung

249 Z.B. Art. 9 Abs. 2 EmbG, Art. 33 Abs. 2 KMG, Art. 14 Abs. 2 GKG

7.3.5 Gegenüberstellung Proliferations- und Terrorismusfinanzierungsverbot

Was die Terrorismusfinanzierung betrifft, hat die FATF zwei Empfehlungen und entsprechende interpretative Anmerkungen erlassen.²⁵⁰ Einerseits die Empfehlung 6, welche wie Empfehlung 7 im Bereich der Proliferationsfinanzierung, Vorgaben zur Umsetzung gezielter Finanzsanktionen der UNO enthält. Andererseits Empfehlung 5 wonach Länder auch über rechtliche Mittel verfügen sollen, um Personen, die den Terrorismus finanzieren, strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen. Ein entsprechendes Terrorismusfinanzierungsverbot ist seit März 2003 in Artikel 260quinquies Absatz 1 StGB in Kraft.²⁵¹ Im Gegensatz dazu ist die Proliferationsfinanzierung bzw. die direkte oder indirekte Finanzierung von Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen ist durch das KMG verboten, wobei Trägersysteme für Massenvernichtungswaffen nicht immer unter dieses Verbot fallen (vgl. Kapitel 4.3.2.).

Trotz der ungleichen Verankerung der Verbotsnormen im StGB und einem Bundesgesetz, kann sowohl Terrorismus- als auch Proliferationsfinanzierung mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren (Verbrechen) einhergehen.²⁵² Die Gerichtsbarkeit ist aber nicht notwendigerweise dieselbe, denn Verstösse gegen das EmbG werden in der Regel nach dem Verwaltungsstrafrecht verfolgt, denn nur auf Ersuchen des SECO und wenn die besondere Bedeutung der Straftat dies rechtfertigt, kann die Bundesanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren eröffnen.²⁵³ Im KMG hingegen gilt wiederum der Bundesstrafgerichtsbarkeit.²⁵⁴

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Schweiz ist materiell-rechtlich gut aufgestellt, um die Proliferationsfinanzierung zu bekämpfen. Dennoch gibt es für diverse Branchen und Dienstleistungen Risiken; vorneweg beim Rohstoffhandel, dem Tausch von Kryptowährung sowie bei Geschäften, in denen Korrespondenzbanken involviert sind. Geringer ist das Risiko, dass Erlöse aus illegalen Gütertransfers entgegengenommen oder der Handel mit sanktionierten Gütern finanziert wird. Die Verschleierung durch Tarnfirmen, die ein Risiko für alle Branchen darstellt, wurde als höchstes Risiko eingestuft. Ausserdem besteht im Verhältnis ein höheres Risiko, dass Vermögenswerte oder Gesellschaften unter der Kontrolle von in den Sanktionen aufgeführten Personen nicht identifiziert werden können, als dass Sanktionen vorsätzlich oder fahrlässig verletzt werden.

Die Analyse der im Rahmen dieses Berichts behandelten Risikoszenarien gibt einen Überblick über die jeweilige Gefährdung sowie die Verwundbarkeiten und nennt bestehende risikomindernden Faktoren. Zur weiteren Verbesserung und Verstärkung dieses Abwehredispositivs schlägt die KGGT folgende vier Massnahmen vor:

- **Erweiterung des Mandats der KGGT um Proliferationsfinanzierung**

Die KGGT dient als Plattform für die Koordination aller Fragen im Zusammenhang mit der Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung und die Risikobewertung in diesem Bereich. Eine Erweiterung des Mandats der KGGT um die Proliferationsfinanzierung entspricht der Entwicklung internationaler Standards und trägt zur Gewährleistung einer kohärenten Politik der Schweiz bei. Aufgrund der thematischen Expertise und Zuständigkeiten ist die Aufnahme des SECO als ständiges Mitglied in die KGGT zu prüfen.

250 FATF, *The FATF Recommendations*, Updated November 2023.

251 Die Strafnorm wurde zur Umsetzung des Internationale Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und elf weiteren UNO-Übereinkommen erlassen. Siehe: BBl 2002 5390 *Botschaft betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches*, 26. Juni 2002; *Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Finanzierung des Terrorismus)*, 21. März 2003; SR 0.353.22 *Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus*, Stand 11. September 2020.

252 Vgl. Art. 9 Abs. 2 EmbG, Art. 33 KMG, bzw. Art. 260quinquies Abs. 1 StGB

253 Vgl. Art. 14 Abs. 2 EmbG

254 Vgl. Art. 40 Abs. 1 KMG

- **Bildung einer Arbeitsgruppe zu Proliferationsfinanzierung**

Ziel der Gruppe ist ein regelmässiger Fachaustausch und die Sicherstellung ausreichender Expertise sowie die Überwachung der Entwicklung der Risiken im Bereich der Proliferationsfinanzierung. Im Hinblick auf die Stärkung des Abwehrdispositivs, namentlich des Proliferationsfinanzierungsverbots und des Informationsaustausches, sollen gesetzliche Bestimmungen evaluiert und gegebenenfalls Anpassungen empfohlen werden. Die Arbeitsgruppe könnte als eine fachspezifische Unterarbeitsgruppe der KGGT ausgestaltet werden.

- **Verbesserung der Datengrundlage**

Zur Schaffung einer adäquaten Datengrundlage betreffend Proliferationsfinanzierung und zur qualitativen Verbesserung der den Behörden zur Verfügung stehenden Informationen, ist die Weiterentwicklung des bestehenden Meldewesens zu prüfen.

- **Sensibilisierung des Privatsektors**

Durch Sensibilisierungsmassnahmen ist ausreichendes Expertenwissen zur Proliferationsfinanzierung bei den Finanzintermediären und (Finanz-)Dienstleistern sicherzustellen, unabhängig ob sie dem GwG unterstellt sind oder nicht. Eine Sensibilisierung sollte sich auf die Branchen fokussieren, die einem höheren Risiko ausgesetzt sind, wozu die relevanten Dachorganisationen (Verbände, SROs etc.) einzubeziehen sind.

Der Anwendungsbereich dieser nationalen Risikoanalyse wurde basierend auf den Vorgaben der FATF auf Proliferationsfinanzierungsrisiken im Zusammenhang mit Iran und Nordkorea eingeschränkt. Die einzurichtende Arbeitsgruppe, welche die Risiken im Bereich der Proliferationsfinanzierung weiter überwachen wird, wird auch prüfen, ob die Entwicklungen weitere sektorielle Analysen oder eine Analyse über die von der FATF vorgegebenen Länder (Iran und Nordkorea) hinaus rechtfertigen.

Aufgrund der oftmals übergreifenden Risiken werden im Rahmen dieses Berichts keine Empfehlungen für spezifische Branchen oder Dienstleistungen gemacht. **Der Privatsektor wird jedoch angehalten, seine eigenen Risikoanalysen durchzuführen.**

9. Literaturverzeichnis

38 North, *The North Korean-Syrian Partnership: Bright Prospects Ahead*, Foreign Affairs, 21. März 2021.

AG. *The Australia Group*, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Arab News, *How Iran is cashing in on cryptocurrencies to evade US sanctions*, November 2022.

AS 2003 3043 – *Bundesgesetz über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Finanzierung des Terrorismus)*, 21. März 2003.

Australian Government (AUSTRAC), *Proliferation Financing in Australia, National Risk Assessment*, 14. Dezember 2022.

Conflict Armament Research, *Documenting a North Korean missile in Ukraine*, Januar 2024.

Arterburn, Jason. *Dispatched: Mapping Overseas Forced Labor in North Korea's Proliferation Finance System*. C4ADS Report. 2018.

BBC News. *The Lazarus heist: How North Korea almost pulled off a billion-dollar hack*, 21. Juni 2021.

BBI 2002 5390 - *Botschaft vom 26. Juni 2022 betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches*.

Berner Zeitung, *Nordkorea an der Berner Ferienmesse*, 06. Januar 2015.

Breuker, *People For Profit*, 2018.

Brewer, Jonathan, *The financing of nuclear and other weapons of mass destruction proliferation*, Januar 2018.

Brewer, Jonathan, *Basic Principles for Conducting Financing-of-Proliferation Risk Assessments*, Center for a New American Security, 1. November 2018

Brewer, Jonathan, *The Financing of WMD Proliferation*, Center for a New American Security, November 2018.

Brewer, Jonathan, *Proliferation Financing: The Potential Impact of the Nuclear Agreement with Iran on International Controls*, März 2016.

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), *Aussenhandelsstatistik*, zuletzt abgerufen am 02. August 2023.

Bundesamt für Verfassungsschutz, *Proliferation. Wir haben Verantwortung*, Juli 2018.

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG). *Anteil der MEM-Exporte im Aussenhandel innert 25 Jahren deutlich gesunken*, 6. Juli 2023.

Bundesrates, in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, *Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte*, 21. September 2015.

Bundesrat, *Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven*, Bern, November 2018.

Bundesrat. *Aufsicht über die Rohstoffhandelstätigkeiten unter dem Blickwinkel der Geldwäscherei*, 26. Februar 2020.

Bundesrat, *Weltweit führend, verankert in der Schweiz: Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz*, Bern, 04. Dezember 2020.

Bundesrat, *Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht «Rohstoffsektor Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven»*, Bern, 21. April 2021.

Bundesrat, [Botschaft zum Bundesgesetz über die Transparenz juristischer Personen und die Identifikation der wirtschaftlich berechtigten Personen](#), Bern, 22. Mai 2024.

Bundesrat, [Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Stärkung der Geldwäscherei-Bekämpfung](#), Medienmitteilung, Bern, 22. Mai 2024.

CEIC, [North Korea Gold Production, 1990 – 2022](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Chainalysis, [The 2023 Crypto Crime Report](#), Februar 2023.

Chainalysis, [Russian and North Korean Cyberattack Infrastructure Converge: New Hacking Data Raises National Security Concerns](#), 14. September 2023.

CNN Business, [North Korea is making millions selling sand](#), 10. Juni 2020.

Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), [Analyse nationale des risques de financement de la prolifération \(ANR-FP\)](#), 2022.

Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, [Demokratische Volksrepublik Korea](#), zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024.

Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, [Iran](#), zuletzt abgerufen am 03. Mai 2024.

Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), [Contre prolifération des armes \(online\)](#), zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023

Die Weltwoche, [Nordkorea in Afrika](#), 15. Januar 2023.

DW, [Umstrittenes Berliner Hostel endgültig dicht?](#), 28. März 2020.

EAEU, [Eurasian Economic Union](#), zuletzt abgerufen am 12. September 2023. Heute sind Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Russland die Mitgliedstaaten der EAEU.

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Audit des contrôles sur les biens à double usage, 22. Mai 2023, zuletzt abgerufen 03. September 2024.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, [Finanzplatz Schweiz](#), zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), [Kernwaffenverbotsvertrag \(TPNW\)](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), [Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des Vertrags über das Verbot von Kernwaffen](#), 31. Januar 2024, zuletzt abgerufen am 03. September 2023.

Elliptic, [How Iran Uses Bitcoin Mining to Evade Sanctions and "Export" Millions of Barrels of Oil](#), Mai 2021, zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

EURACTIV, [Russia to attach Iran to its Eurasian Economic Union](#) 19. Juni 2023, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

European Central Bank Banking Supervision, [ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail](#), 24. Februar 2018.

FATF, [Typologies Report on Proliferation Financing](#), Juni 2008.

FATF, [Proliferation Financing Report](#), Juni 2008.

FATF, [Combating Proliferation Financing. A Status Report on Policy Development and Consultations](#), Februar 2010.

FATF, *Measures to combat money laundering and the financing of terrorism and proliferation in Switzerland*, Mutual Evaluation Report, Paris, Dezember 2016.

FATF, *Guidance on Proliferation Financing Risk Assessment and Mitigation*, Juni 2021.

FATF, *The FATF Recommendations*, Updated Februar 2023.

FATF, *FATF Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations*, Updated June 2023.

FATF, *High-Risk Jurisdictions subject to a Call for Action*, aktualisiert im Juni 2023.

FATF, *Global Network*, zuletzt abgerufen am 07. August 2024.

FATF, *Consolidated assessment ratings*, vom 17. Juli 2024.

Federation of American Scientists. North Korea Explains Withdrawal from the NPT, 22. Januar 2002.

Financial Times. *North Korea: The secrets of Office 39*, 24. Juni 2015.

Financial Times, *Iran's 'ghost fleet' switches into Russian oil*, Februar 2023.

FINMA, *Ungenügendes Risikomanagement im Umgang mit US-Sanktionen: FINMA schliesst Verfahren gegen BNP Paribas (Suisse) ab*, 01. Juli 2014.

Gouvernement de la République française, *Analyse nationale des risques de financement de la prolifération*, Juni 2022.

Handelsblatt. *Ehemalige Bank ABLV aus Lettland scheitert mit Klage*, 06. Mai 2021.

Handelszeitung. *Nordkorea: Schweizer Geschäfte mit dem «geliebten Führer»*, 02. Dezember 2010.

HM Treasury, *National risk assessment of proliferation financing*, September 2021.

Indo-Pacific Defense. *Countering North Korean Sanctions Evasion*, 03. August 2020.

International Atomic Energy Agency (IAEA). *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231*, Board of Governors Report, 28. Februar 2023.

IRAM Center for Iranian Studies. *New Details of Iran-Russia Energy Agreement and the Predictions*, 29. August 2022.

IRAM Center for Iranian Studies, *Evading Sanctions via IRISL, Iran's Shipping Company - IRAM Center | Center for Iranian Studies in Ankara*, 21. April 2021.

KCL. *Workshop on the implementation of non-proliferation controls in universities and research institutes*, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

KGGT, *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*, Oktober 2021.

KGKT, *National Risk Assessment (NRA) - Risiko der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung durch Krypto-Assets*, Januar 2024.

Khalaji, Mehdi. *Iran's Revolutionary Guards Corps, Inc. Brief Analysis*, The Washington Institute, 17. August 2007.

Korea Economic Institute of America. *North Korean Sanctions Evasion: The UN Panel of Experts Report*, 01. Juni 2021.

Middle East Eye, [North Korea's enigmatic role in the Middle East arms market](#), 20. Januar 2023.

MROS, [Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz](#), Juni 2015.

MTCR. Das Trägertechnologie-Kontrollregime, zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Nachrichtendienst des Bundes (NBD), [PROPHYLAX. Prävention- und Sensibilisierungsprogramm des Nachrichtendienstes des Bundes](#). Hrsg.: Bundesamt für Verteidigung (VBS). 2019.

Nachrichtendienst des Bundes (NDB), [Bekämpfung von Spionage und Proliferation: akademische Welt im Visier](#), Medienmitteilung, zuletzt abgerufen am 09. August 2024

Nachrichtendienst des Bundes (NDB), [Akademische Welt im Visier](#), zuletzt abgerufen 09. August 2024.

Nachrichtendienst des Bundes (NDB), [Wirtschaftsspionage in der Schweiz](#), 6. April 2023, zuletzt abgerufen 3. September 2024.

National Geographic. [North Korean Diplomats Accused of Smuggling Ivory and Rhino Horn](#), 16. Oktober 2017.

NATO, NATO's nuclear deterrence policy and forces, 05. Juli 2023.

NK News. [North Korean spy ran hotels, casinos and travel agency in Cambodia: UN report](#), 15. Februar 2022.

NSG. [Nuclear Suppliers Group](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2023.

NTI, [Iran Nuclear Overview](#), zuletzt abgerufen am 10. September 2024.

Nuclear Weapons Ban Monitor, The status of the TPNW, 4. Januar 2024.

NZZ. [Handel mit iranischem Erdöl](#), 17. September 2012.

Office of the US Secretary of Defense. [Military and Security Developments Involving the Democratic People's Republic of Korea](#), 15. Dezember 2017.

Panel of Experts. [Final Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee](#), 4. März 2021, S/2021/211.

Panel of Experts. [Midterm Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee](#), 30. August 2019, S/2019/261.

Panel of Experts. [Midterm Report of the Panel of Experts of the 1718 DPRK Sanctions Committee](#), 28. August 2020, S/2020/840.

Radio Free Asia. [North Korean bandits steal 200 kilos of gold bars worth US \\$12 million](#), 22. Dezember 2022.

Radio Free Asia. [Russia resumed shipments of oil to North Korea in December, UN data shows](#), 06. Juni 2023.

Radio Free Asia. [North Korean Traders Smuggle Coal to Power-Short China](#), 11. Oktober 2021.

Radio Free Asia. [To make extra money, North Koreans pay big bribes for gold refinery jobs](#), 22. August 2023.

Reuters. [Factbox. North Korea's shady "Office 39"](#), World News, 19. November 2010.

Reuters, [BNP Paribas sentenced in \\$8.9 billion accord over sanctions violations](#), 01. Mai 2015.

Reuters. [The Cold Frontier: Dreams of Gold](#), 12 April 2018.

Reuters. [North Korea factories humming with 'Made in China' clothes, traders say](#), Business News, 13. August 2017.

Reuters. [U.S. blacklists oil shipping network allegedly run by Iran Revolutionary Guards](#), Oil report, 4. September 2019.

Reuters. [North Korea factories humming with 'Made in China' clothes, traders say](#), Business News, 13. August 2017.

Reuters, [Russia resumes oil exports to North Korea after long pause](#), 14. June 2023.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, The RUSI Journal, [Money Talks: The Surging Revolution in Counterproliferation Strategy](#), Dezember 2011.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI Whitehall Paper, [Target Markets: North Korea's Military Customers in the Sanctions Era](#) von Andrea Berger, RUSI, 8. Dezember 2015

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI Whitehall Report 3-16, [Out of Sight, Out of Mind? A Review of Efforts to Counter Proliferation Financing](#) von Emil Dall, Tom Keatinge und Andrea Berger, Juni 2016.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, RUSI Guidance Paper, [Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions](#) von Emil Dall, Tom Keatinge und Andrea Berger, April 2017.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, [Countering Proliferation Finance: Implementation Guide and Model Law for Governments](#) von Andrea Berger und Anagha Joshi, 21. July 2017.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, [Countering Proliferation Finance: Implementation Guide and Model Law for Governments](#) von Anagha Joshi, Second Edition, Oktober 2018.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, [Guide to Conducting a National Proliferation Financing Risk Assessment](#) von Anagha Joshi, Emil Dall und Darya Dolzikova, Mai 2019.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, [AQ Khan is Dead – Long Live the Proliferation Network](#) von Aaron Arnold und Darya Dolzikova, 15. Oktober 2021.

Russia Briefing. [Russia and Iran Connect Financial Payment Systems](#), 30. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

Scienceindustries. [Schweizer Aussenhandel: Chemie Pharma Life Sciences sind Exportmeister](#), 24. Januar 2023.

Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Aussenwirtschaft](#), Iran, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Bankenstatistik](#), Iran, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Aussenwirtschaft](#), Nordkorea, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Bankenstatistik](#), Nordkorea, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

Schweizerischen Nationalbank (SNB), [Anzahl Banken für alle Bankengruppen](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

S-GE: [Schweiz ist weltweit drittgrösster Standort für Rückversicherungen](#), 13. Februar 2023.

SIPRI Yearbook, Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize, 04. Januar 2024.

SR 0.353.23 – *Internationale Übereinkommen vom 13. April 2005 zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen* (ICSANT), Fassung von 10.09.2020.

SR 0.515.03 – *Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen*, (NPT, Atomwaffensperrvertrag), Fassung vom 15. März 2018.

SR 0.515.07 – *Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen*, Biologiewaffenübereinkommen (BWÜ), Fassung vom 22.05.2020.

SR 0.515.08 – *Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen*, (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ), Fassung vom 02.07.2020.

SR 0.515.092 – *Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung*, Fassung vom 31.05.2013.

SR 0.515.093 – *Übereinkommen vom 30. Mai 2008 über Streumunition*, Fassung vom 25.02.2021

SR 0.515.105 – *Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege*, Fassung vom 9.7.2020.

SR 221.433, *Verordnung über Sorgfaltspflichten und Transparenz bezüglich Mineralien und Metallen aus Konfliktgebieten und Kinderarbeit* (VSoTr), Version vom 1. Januar 2024.

SR 311.0 – *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937*, (Strafgesetzbuch, StGB), Fassung vom 13.12.2022.

SR 514.51 – *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial*, (Kriegsmaterialgesetz, KMG), Fassung vom 01.07.2023.

SR 732.1 – *Kernenergiegesetz vom 21. März 2003*, (KEG), Fassung vom 01.07.2023.

SR 935.51 - *Bundesgesetz vom 29. September 2017 über Geldspiele* (Geldspielgesetz, BGS), Fassung 01.09.2023

SR 941.1 – *Bundesgesetz vom 15. Juni 2018 über die Finanzinstitute*, (Finanzinstitutsgesetz, FINIG), Fassung vom 01.01.2021.

SR 941.31 - *Bundesgesetz vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren* (Edelmetallkontrollgesetz, EMKG), Fassung vom 01.06.2023

SR 941.311 – *Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren* (Edelmetallkontrollverordnung, EMKV)

SR 946.202 – *Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, (Güterkontrollgesetz, GKG), Fassung vom 01.07.2023

SR 946.202.1 – *Verordnung vom 3. Juni 2016 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter*, (Güterkontrollverordnung, GKV), Fassung vom 01.05.2023.

SR 946.202.21 - *Verordnung vom 21. August 2013 über die Kontrolle von Chemikalien mit ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeit*, (Chemikalienkontrollverordnung, ChkV) Fassung vom 01.11.2021

SR 946.231 – *Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen*, (Embargogesetz, EmbG), Fassung vom 01.08.2004.

SR 946.231.143.6 – [Verordnung vom 11. November 2015 über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran](#), (Iran-Verordnung), Fassung vom 01.06.2023.

SR 946.231.127.6 – [Verordnung vom 18. Mai 2016 über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea](#), (Nordkorea-Verordnung), Fassung vom 01.06.2023.

SR 946.231.176.72 – [Verordnung vom 4. März 2022 über Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine](#), Fassung vom 01.09.2024.

SR 951.31 – Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG), Fassung vom 01.01.2023.

SR 952.0 – [Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen](#), (Bankengesetz, BankG), Fassung vom 01.01.2023.

SR 955.0 – [Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung](#), (Geldwäschereigesetz, GwG), Fassung vom 23.01.2023.

SR 956.1 – [Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht](#), (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG), Fassung vom 01.01.2022.

SR 958.1 – [Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel](#), (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG), Fassung vom 01.01.2023.

SR 961.01 – [Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen](#), (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG), Fassung 01.01.2023

SRF, [Treffen zwischen Putin und Kim - So realistisch sind nordkoreanische Waffenlieferungen an Russland](#), 06. September 2023.

SRF, [Goldhandel im Zwielicht - Die Schweiz tut sich schwer mit Gesetzesverschärfungen zum Gold](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), [Zahlungsmechanismus für humanitäre Lieferungen in den Iran ist in Kraft getreten](#), 27. Februar 2020.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), [Auftrag der Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung](#), bewilligt durch den Bundesratsbeschluss vom 17. November 2021.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), Mandat der KGGT, 2021.

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), [Finanzstandort Schweiz, Kennzahlen April 2023](#), zuletzt abgerufen am 27. November 2023.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Exportkontrollen Rüstungsgüter, [Zahlen und Statistiken](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), [Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea \(Nordkorea\)](#), Stand 16.04.2024, zuletzt abgerufen 9. August 2024.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), [Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran](#), Stand 15.08.2024.

SECO, Rüstungsgüter, [Zahlen und Statistiken](#)

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Dual-Use und besondere militärische Güter, [Zahlen und Statistiken/ ab 2015](#)

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), [Schweiz hält an Massnahmen im Zusammenhang mit iranischem Nuklearprogramm fest](#), 05. Januar 2024.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), [Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2022 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2022](#), 11. Januar 2023.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), [Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schweizer Rüstungs- und der Dual-Use Industrie](#), 17. Februar 2023.

Stewart, Shannon R., [DPRK Overseas Financial Networks](#), Juni 2021.

Stimson. [North Korea's Komdok Mining Region: Empty Promises?](#), 17. August 2022.

Supply Chain 24/7. [Dozens of Companies Report North Korea Gold Used In Their Supply Chain](#), 4. Juni 2014.

SWI swissinfo.ch, [Zu holen: die globale Vermögenskrone der Schweiz](#), 7. August 2023.

Swissgoldsafe, [Edelmetall-Raffinerien in der Schweiz und weltweit](#), updated 6. Juni 2024.

Swissmem. [Kennzahlen 2022 - Panorama](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Switzerland Global Enterprise, [Iran bans the import of more than 1,300 products](#), 30. August 2023.

SWP-Studie. [Das A Q-Khan-Netzwerk](#), Mai 2008.

The Central Asia-Caucasus Analyst. [Iran and Russia: from "Oil-for-Goods Swap" to "Oil-Gas Swap"](#), 17. Januar 2023.

The Diplomat. [How the North Korean Government Is Squeezing Foreign Currency Out of Its People](#), 13. August 2022.

The Guardian. [UK freezes assets of North Korean company based in south London](#), 23. April 2017.

The New Yorker, [The Puzzle Over North Korean Gold](#), 4. August 2014.

The New York Times, [Kim Jong-un and Putin Plan to Meet in Russia to Discuss Weapons](#), 4. September 2023.

The Trump White House. [President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal](#), Archiv, 8. May 2018.

Time. [Kim Yo-Jong's Links to North Korea's Secretive Office 39](#), 29. April 2020.

UK GOV, The UK's nuclear deterrent: what you need to know, 16. März 2023.

UN Meetings Coverage and Press Releases, [Security Council Fails to Extend Mandate for Expert Panel Assisting Sanctions Committee on Democratic People's Republic of Korea](#), 28. März 2024.

UN News, [Top UN official calls for strict compliance with sanctions on DPR Korea](#), 28. Juni 2024.

UN Press. [Negotiations Stall While Iran's Uranium Stockpiles Increase, Security Council Told, as Additional Allegations Frustrate Return to Joint Nuclear Plan](#), 06. Juli 2023.

UNSC, [Annual Reports](#), Security Council Committee established pursuant to resolution 1718 (2006).

UNSC, [Reports](#), Panel of Experts established pursuant to resolution 1718 (2006).

UNSC, [Fifteenth six-month report of the Facilitator on the implementation of Security Council resolution 2231](#), 30. Juni 2023.

UNSC, [Resolution 1540 \(2004\)](#), 28. April 2004, S/RES/1540.

UNSC, [Resolution 1673 \(2006\)](#), 27. April 2006, S/RES/1673.

UNSC, [Resolution 1718 \(2006\)](#), 14. Oktober 2006, S/RES/1718.

UNSC, [Resolution 1737 \(2006\)](#), 23. Dezember 2006, S/RES/1737.

UNSC, [Resolution 1747 \(2007\)](#), 24. März 2007, S/RES/1747.

UNSC, [Resolution 1803 \(2008\)](#), 3. März 2008, S/RES/1803.

UNSC, [Resolution 1810 \(2008\)](#), 25. April 2008, S/RES/1810.

UNSC, [Resolution 1835 \(2008\)](#), 27. September 2008, S/RES/1835.

UNSC, [Resolution 1874 \(2009\)](#), 12. Juni 2009, S/RES/1874.

UNSC, [Resolution 1929 \(2010\)](#), 24. März 2007, S/RES/1929.

UNSC, [Resolution 1977 \(2011\)](#), 20. April 2011, S/RES/1977.

UNSC, [Resolution 1874 \(2009\)](#), 12. Juni 2009, S/RES/1874.

UNSC, [Resolution 2087 \(2013\)](#), 22. Januar 2013, S/RES/2087.

UNSC, [Resolution 2094 \(2013\)](#), 7. März 2013, S/RES/2094.

UNSC, [Resolution 2224 \(2015\)](#), 9. Juni 2015, S/RES/2224.

UNSC, [Resolution 2231 \(2015\)](#), 20. Juli 2015, S/RES/2231.

UNSC, [Resolution 2270 \(2016\)](#), 2. März 2016, S/RES/2270.

UNSC, [Resolution 2321 \(2016\)](#), 30. November 2016, S/RES/2321.

UNSC, [Resolution 2325 \(2016\)](#), 15. Dezember 2014, S/RES/2325.

UNSC, [Resolution 2356 \(2017\)](#), 2. Juni 2017, S/RES/2356

UNSC, [Resolution 2371 \(2017\)](#), 5. August 2017, S/RES/2371.

UNSC, [Resolution 2375 \(2017\)](#), 11. September 2017, S/RES/2375.

UNSC, [Resolution 2397 \(2017\)](#), 22. Dezember 2017, S/RES/2397.

UNSC, [Resolution 2572 \(2021\)](#), 22. April 2022, S/RES/2572.

UNSC, [Resolution 2622 \(2022\)](#), 25. Februar 2022, S/RES/2622.

U.S. Department of the Treasury, [National Proliferation Financing Risk Assessment](#), Februar 2022.

U.S. Department of the Treasury, [OFAC Identifies Entities Owned or Controlled by the Government of Iran](#), 26. November 2018.

U.S. Department of the Treasury, [2024 National Proliferation Financing Risk Assessment](#), Februar 2024.

Vice. [Warum Nordkorea in Afrika riesige Denkmäler für Diktatoren baut](#), 6. Februar 2018.

WA. [The Wassenaar Arrangement](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

Wehrey, Frederic, et al. [Economic Expansion: The IRGC's Business Conglomerate and Public Works](#). The Rise of the Pasdaran: Assessing the Domestic Roles of Iran's Islamic Revolutionary Guards Corps, RAND Corporation, 2009, JSTOR.

Wilson Center. [North Korea, the Smuggler State](#), 18. September 2017.

WIPO, [Global Innovation Index 2023: Switzerland, Sweden and the U.S. lead the Global Innovation Ranking; Innovation Robust but Startup Funding Increasingly Uncertain](#), 27. September 2023.

WirtschaftsWoche, [Bodenschätze im Wert von sieben Billionen US-Dollar](#), zuletzt abgerufen am 05. September 2024.

YaleGlobal Online, [North Korea's Missile Trade Helps Fund Its Nuclear Program](#), 5. Mai 2003.

Zeit Online, [Treffen in Teheran: Russland, die Türkei und der Iran wollen in Syrien zusammenarbeiten](#), 19. Juli 2022.

10. Anhang 1

10.1 Daten und Statistiken zu Iran

10.1.1 Bilateraler Warenhandel mit Iran zwischen 2000-2023²⁵⁵

Der bilaterale Warenhandel zwischen der Schweiz und Iran liegt seit 2019, u.a. wegen der wieder in Kraft gesetzten US-Sanktionen, auf einem vergleichbar niedrigen Niveau. Im Jahr 2023 belief er sich auf 183 Millionen Franken²⁵⁶, wobei zu betonen ist, dass Schweizer Exporte deutlich höher sind als Importe, da gerade dort Sanktionen greifen. Eingeführt in die Schweiz wurden vor allem im Iran hergestellte Teppiche, Nahrungsmittel (z.B. Gewürze wie Safran und Govinda-Berberitze) und Bekleidung. Importierende Unternehmen in der Schweiz sind sodann Möbelverkäufer und Unternehmen in der Lebensmittelindustrie. Warensendungen von Iran werden vom BAZG risikoorientiert kontrolliert.

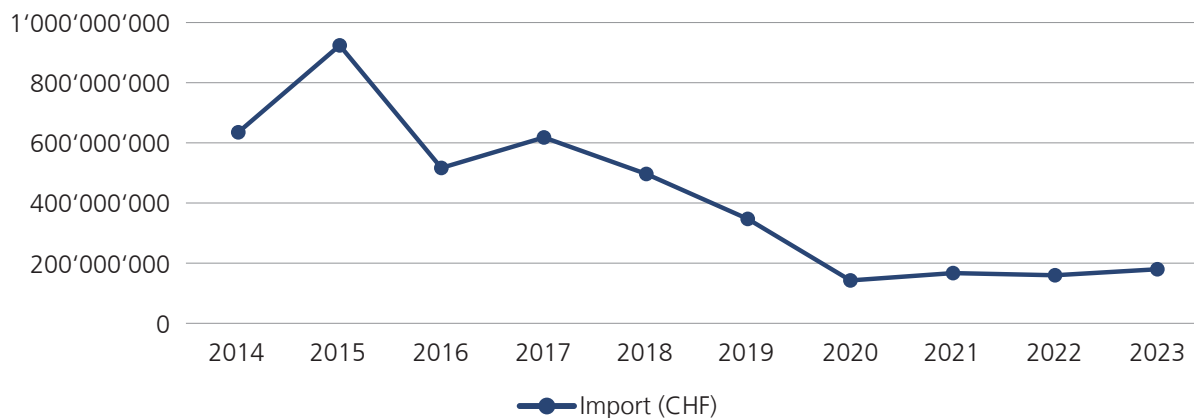
Die Palette der exportierten Waren umfasst vor allem Maschinen (elektrische und nicht-elektrische), Pharmazeutika, Chemikalien, Präzisionsinstrumente und Kunststoffe. Ausfuhren erfolgten durch Unternehmen im Bereich der Werkzeug- und Befestigungstechnik sowie der Lebensmittelindustrie. Bei diesen Warensendungen handelte es sich um nichtgelistete Güter, die bei ihrer Ausfuhr keiner Bewilligung durch das SECO oder das BFE bedürfen, was wiederum vom BAZG risikoorientiert kontrolliert wird. Zwischen 2014 und 2023 wurden nach Iran am häufigsten Zeichnungs- und Befestigungsteile (4478x), Mischungen von Duftstoffen (2232x) und Lebensmittelaromaproben (1432x) exportiert. Die Absender aus der Schweiz sind Unternehmen im Bereich der Werkzeug- und Befestigungstechnik sowie der Lebensmittelindustrie. Die drei häufigsten Empfänger dieser Produkte waren jeweils iranische Partnerfirmen der exportierenden Schweizer Firmen. Oder die exportierende Schweizer Firma hat ihre eigene Vertretung in Iran mit ihrem eigenen Personal.

²⁵⁵ Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), [Aussehenhandelsstatistik](#), zuletzt abgerufen am 13. Juli 2023.

²⁵⁶ Im Vergleich: Die Schweiz und die EU handelten 2023 Waren im Wert von 296 Mrd

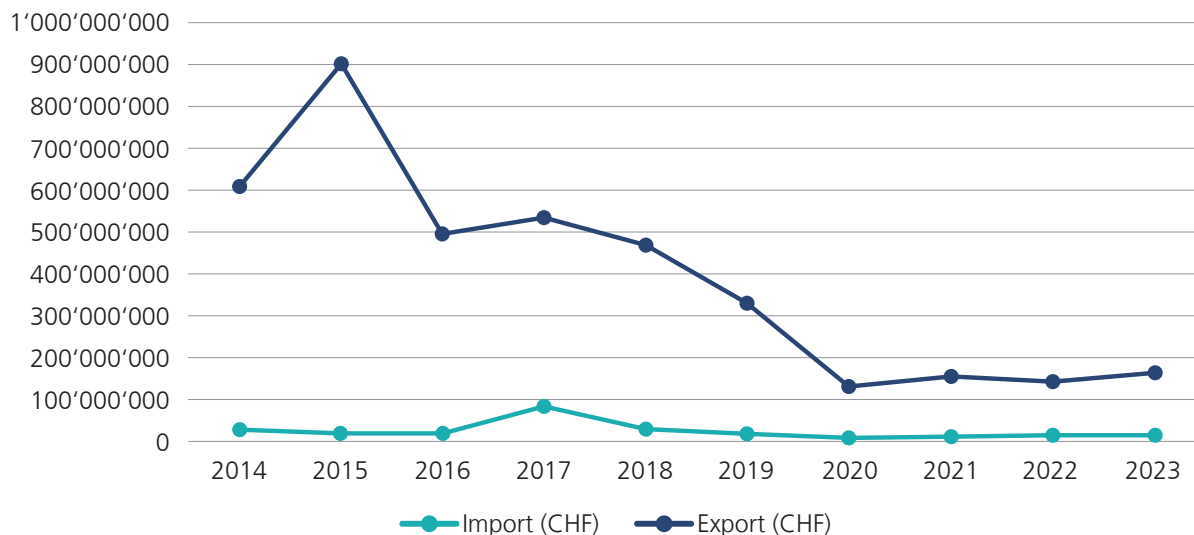
Vor der Übernahme von Sanktionen gegenüber Iran durch die Schweiz im Jahr 2007, stieg der bilaterale Warenhandel mit Iran zwischen 2000 und 2005 graduell von jährlich 577 Millionen Franken auf 804 Millionen Franken an. Zwischen 2006 und 2018 entwickelte er sich dann unregelmässig und schwankte zwischen jährlich 363 Millionen Franken und 925 Millionen Franken. Seit 2019 liegt der Handel zwischen der Schweiz und Iran auf einem vergleichbar niedrigeren Niveau. Konkret belief sich der Handel auf 350 Millionen Franken im Jahr 2019, 147 Millionen Franken im Jahr 2020, 170 Millionen Franken im Jahr 2021, 163 Millionen Franken im Jahr 2021 und 183 Millionen Franken im Jahr 2021 (vgl. graphische Darstellung zu Import und Exporte in CHF).

Kumulierte Importe und Exporte zwischen der Schweiz und Iran (in CHF)



Generell hat die Schweiz gegenüber Iran immer einen hohen Handelsüberschuss erzielt, da die Schweizer Exporte deutlich höher sind als die Importe (vgl. grafische Darstellung zu Importen und Exporten in CHF).

Importe und Exporte in CHF



10.1.2 Verwaltungsstrafentscheide basierend auf Iran-Verordnung

Basierend auf der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran gab es seit 2013 insgesamt 14 rechtskräftige Verwaltungsstrafentscheide (Strafbescheide und Einstellungsverfügungen). In keinem dieser Fälle gab es einen erkennbaren direkten oder indirekten Bezug zur Proliferation respektive zur Proliferationsfinanzierung. Ein solcher Zusammenhang kann allerdings in der Mehrheit der Fälle auch nicht komplett ausgeschlossen werden.

	Verstoss	Rechtliche Qualifikation	Datum Entscheid	Proliferation, inkl. Proliferationsfinanzierung
1)	Melde- und Bewilligungspflicht (Art. 12)	Übertretung / Vergehen	27.01.2014	nicht ausgeschlossen
2)	Meldepflicht (Art. 12)	Übertretung	29.01.2014	Nein
3)	Melde- und Bewilligungspflicht (Art. 12)	Übertretung / Vergehen	10.02.2014	Nein
4)	Melde- und Bewilligungspflicht (Art. 12)	Übertretung / Vergehen	12.02.2014	nicht ausgeschlossen
5)	Meldepflicht (Art. 6a) und Bewilligungspflicht (Art. 12)	Übertretung / Vergehen	17.07.2014	nicht ausgeschlossen
6)	Meldepflicht (Art. 6a) und Bewilligungspflicht (Art. 12)	Übertretung / Vergehen	30.01.2015	nicht ausgeschlossen
7)	Meldepflicht (Art. 11)	Übertretung	17.08.2015	nicht ausgeschlossen
8)	Meldepflicht (Art. 12)	Übertretung	21.09.2015	nicht ausgeschlossen
9)	Meldepflicht (Art. 12)	Übertretung	14.04.2016	Nein
10)	Bereitstellungsverbot (Art. 10) und Meldepflicht (Art. 11)	Übertretung / Vergehen	14.12.2016	nicht ausgeschlossen
11)	Bewilligungspflicht (Art. 3)	Vergehen	27.05.2019	nicht ausgeschlossen
12)	Bewilligungspflicht (Art. 3)	Vergehen	17.06.2019	nicht ausgeschlossen

Meldepflichtverletzungen (siehe Tabelle, Fälle 1-10) ereignen sich normalerweise, wenn meldepflichtige Personen oder Institutionen dem SECO unter die Sperrung fallende Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen nicht oder nicht rechtzeitig melden. Bei einer Bewilligungspflichtverletzung erfolgt ein entsprechendes Ersuchen um Autorisierung ebenfalls nicht oder nicht rechtzeitig. Meldepflichtverletzungen werden rechtlich grundsätzlich als Übertretung qualifiziert, während Bewilligungspflichtverletzungen in der Regel Vergehen darstellen. Bei einem Güterexport beispielsweise kann es durchaus vorkommen, dass wenn sowohl Verkauf als auch Lieferung, Ausfuhr und Durchfuhr verboten sind, im Einzelfall Verfahren gegen mehr als eine Partei eröffnet werden müssen. Bei den Fällen 11 und 12 wurde beispielsweise jeweils ein Verfahren sowohl gegen den Verkäufer bzw. Exporteur als auch eines gegen den Spediteur eröffnet. Von den aufgeführten Verwaltungsstrafverfahren wurden zwei eingestellt (siehe Tabelle, Fälle 3 und 12). Zu einer Einstellung des Verfahrens kam es in einem der Fälle, weil weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit (subjektiver Tatbestand) gegeben waren. Im zweiten Fall stellte sich heraus, dass die Haupttat fahrlässig begangen wurde, wozu eine Gehilfenschaft nicht möglich bzw. nicht strafbar ist.

Eine Melde- oder Bewilligungspflicht für Geldtransfers nach Iran oder aus Iran gibt es in der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Islamischen Republik Iran seit dem 17. Januar 2016 nicht mehr.

10.1.3 Ablehnungen von Gütern nach EmbG, KMG und GKG

Das SECO veröffentlicht jährlich Statistiken zur Ausfuhr von Kriegsmaterial²⁵⁷ und quartalweise Statistiken zu Einzelausfuhrbewilligungen für Dual-Use Güter und besondere militärische Güter²⁵⁸. Ausfuhren im Rahmen des GKG werden zudem im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik²⁵⁹ erfasst. Bewilligungen werden über die elektronische Licensing Plattform ELIC²⁶⁰ beantragt.

Basierend auf den Bestimmungen des EmbG und des GKG erfolgten im Zeitraum von 1991-2023 ein Gesamttotal von 124 Ablehnungen für den Iran. Von 2001-2011 gab es gegenüber Iran insgesamt 77 Ablehnungen; während es im Zeitraum 2014-2023 lediglich noch zu 7 offiziellen Ablehnungen (für 17 Positionen) mit Verfügungen kam. Im selben Zeitraum wurden 50 Anträge (für 53 Positionen) für die Ausfuhr von GKV-gelisteten Gütern und Sanktionsgüter von den Kunden selber zurückgezogen. Bei der Mehrheit der nach Artikel 6 GKG abgelehnten Güter ging es um Dual-Use Güter, wie Werkzeugmaschinen oder entsprechende Software, und beim Nukleargut handelte es sich um eine Dienstleistung.

Anträge für eine Ausfuhrbewilligung 2014-23 (Anzahl Positionen)	Anzahl Total	Dual-Use gemäss Anhang 1,2 GKV	Anhang 3 GKV (besondere militärische Güter)	National kontrollierte Güter nach Anhang 5 GKV	Nukleargüter	Sanktionsgüter gemäss Verordnung SR 946.231.143.6
Anzahl Anträge gelistete Güter ²⁶¹	748	118 (62 AG, 44 WA, 3 MTCR, 9 NSG)	1	44	7	578
Anträge zurückgezogen durch Kunde	53	27	0	8	1	10
Ablehnungen	17	11	1	2	1	2

Bewilligungen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial gab es zwischen 2014-2023 keine. Zwei Gesuche des Anhangs zur Verordnung über die Kontrolle von Chemikalien mit ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeit wurden in diesem Zeitraum ebenfalls eingereicht, wobei ein Gesuch bewilligt und eines vom Kunden wieder zurückgezogen wurde. Ein einziges Gesuch für ein Gut mit Catch-all Relevanz zu Massenvernichtungswaffen wurde für ein Messgerät bewilligt.

In der Zeitspanne von 2014-2023 wurden für den Iran vom SECO auch 163 Bewilligungen für Sanktionsgüter erteilt. Zudem wurde das SECO in derselben Zeitspanne hinsichtlich Ausfuhren in den Iran in rund 2600 Fällen um Bestätigung erfragt, dass die auszuführenden Güter nicht von den Anhängen der GKV erfasst sind oder unter die Sanktionen fallen.

257 SECO, Rüstungsgüter, [Zahlen und Statistiken](#), zuletzt abgerufen am 10 September 2024.

258 SECO, Dual-Use und besondere militärische Güter, [Zahlen und Statistiken/ab 2015](#), zuletzt abgerufen am 10 September 2024.

259 SECO, [Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2022 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifäre Massnahmen im Jahr 2022](#), 11. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2023.

260 SECO, [E-Licensing ELIC](#)

261 Güter der Anhänge 1,2,3, und 5 GKV, und Sanktionsgüter gemäss Verordnung SR 946.231.143.6

10.1.4 Finanzstatistik Iran

Im Zeitraum von 2014 bis 2020 schwankte die Zahlungsbilanz und das Auslandvermögen in Bezug auf Iran zwischen CHF 0 und 1 Million. Ende 2021 stieg die Zahl auf CHF 9 Millionen an und nahm danach bis Ende 2023 wieder auf CHF 2 Millionen ab.²⁶²

Die Bankenstatistik^{263, 264} gegenüber dem Iran weist folgende Zahlen auf:

	Ende 2023	Zwischen 2014-2023 ²⁶⁵
Flüssige Mittel	0.-	0.-
Forderungen gegenüber Kunden	77'000.-	Dieser Wert hat ab 2014 stark abgenommen und schwankt seit Ende 2017 bis 2023 zwischen CHF 746'000 und CHF 32'000.
Handelsgeschäft	0.-	Dieser Wert betrug im 2018 CHF 820'000 und im 2019 CHF 986'000, ansonsten ist er CHF 0.-.
Total Aktiven	90'000.-	Dieser Wert schwankt seit Ende 2017 zwischen zirka CHF 9.7 Millionen und CHF 75'000.
Verpflichtungen aus Kundeneinlagen	87'854'000.-	Dieser Wert hat seit Ende 2014 von zirka CHF 643.6 Mio auf CHF 87.85 Mio abgenommen.
Verpflichtungen gegenüber Banken	139'269'000.-	Dieser Wert hat bis 2017 auf zirka CHF 1.63 Mia. zugenommen und ist seither kontinuierlich auf CHF 139.27 Mio geschrumpft.
Total Passiven	227'149'000.-	Dieser Wert hat von CHF 1.86 Mrd im 2017 auf CHF 227.15 Millionen im 2023 kontinuierlich abgenommen.
Treuhandaktive und Treuhandpassive	2'326'000.-	Der Wert der Treuhandpassiven betrug Ende 2017 CHF 3.6 Millionen, in den Jahren 2018 bis 2021 CHF 0, 2022 CHF 4.9 Mio und 2023 CHF 2.3 Mio. Der Wert der Treuhandaktiven ist für den gesamten Zeitraum CHF 0.

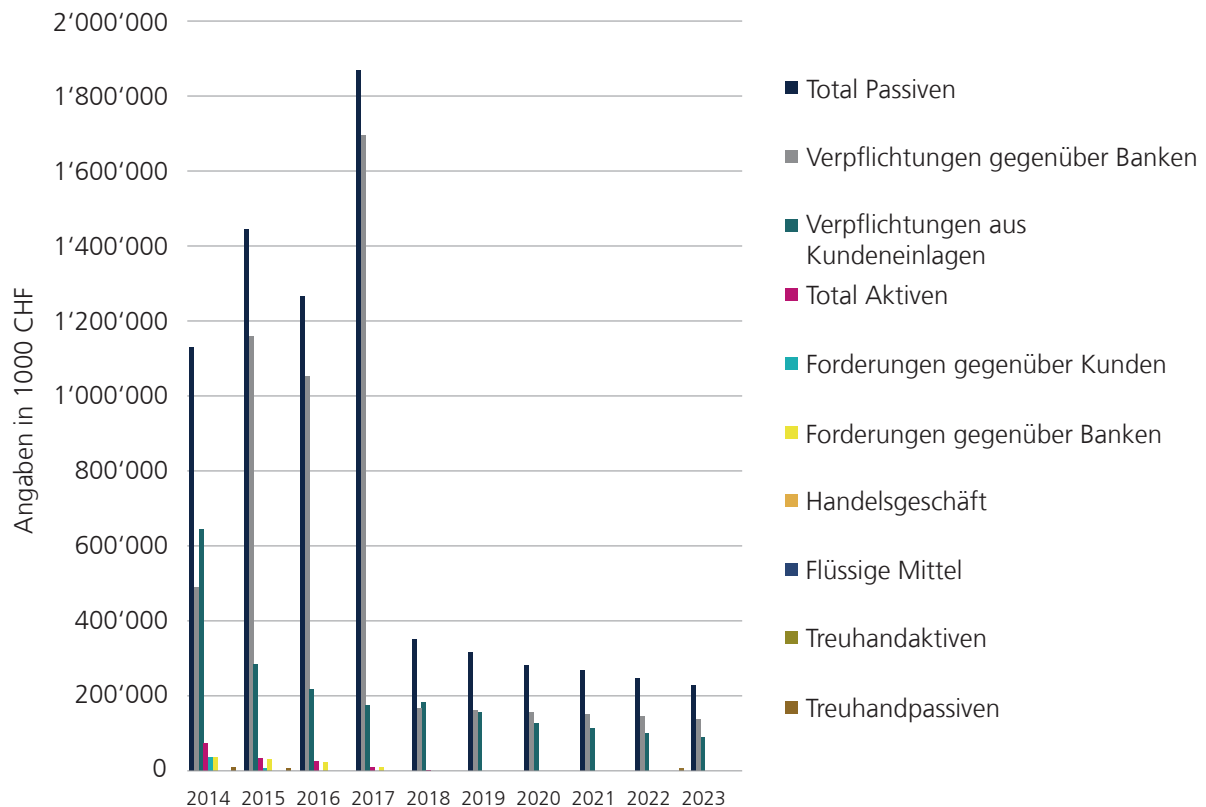
262 Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Aussenwirtschaft](#), Iran, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

263 Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Bankenstatistik](#), Iran, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

264 Die Volumina in der Bankenstatistik sind die aggregierten Bilanzpositionen (z.B. Verpflichtungen aus Kundeneinlagen) oder Treuhandgeschäfte, die von Banken in der Schweiz per Jahresende ausgewiesen wurden. Die Zuordnung zu Nordkorea oder dem Iran erfolgt nach dem Domizil der Gegenpartei. Die zugrundeliegenden Transaktionen wurden entweder bei Geschäftsstellen im Inland oder bei allfällig vorhandenen Filialen im Ausland getätigt, das heisst etwa im Falle der Kundeneinlagen, dass die Schweizer Bank die Einlagen auch via Filiale im Ausland entgegengenommen haben kann.

265 Wenn nichts anderes vermerkt, sind diese Zahlen stabil.

Bankenstatistik Iran 2014-2023



Finanzflüsse zwischen der Schweiz und dem Iran seit dem 27. Januar 2020 stehen teilweise im Zusammenhang mit dem Swiss Humanitarian Trade Agreement (SHTA).²⁶⁶ Dieser Zahlungsmechanismus ermöglicht die Handelsfinanzierung von Lieferung von humanitären Gütern durch Schweizer Firmen und Handelsfirmen im Nahrungsmittel-, Pharma- und Medizinalbereich und steht aufgrund der erhöhten Sorgfaltsanforderungen auch im Einklang mit Sanktionen der Vereinigten Staaten von Amerika gegenüber Iran. Bis Ende August 2022 wurden im Umfang von ca. 4,5 Mio. Euro insgesamt vier Transaktionen über das SHTA abgewickelt für Krebs- und Transplantationsmedikamente, Zubehör für medizinische Produkte sowie Dentalhygiene Produkte.

In Bezug auf die Gesamtheit aller in den Bankenstatistiken enthaltenen Vermögenswerte, Inland und Ausland, machen Iran bei den verschiedenen Finanzaktivitäten einzeln maximal 0.009 Prozent der Vermögen aus.

10.1.5 Ausländerstatistik und Visavergaben

Ende 2023 betrug die ständige iranische Wohnbevölkerung in der Schweiz 5521 Personen. Diese ist seit 2014 stetig angestiegen, wobei damals 3624 iranische Personen in der Schweiz wohnten. Die Mehrheit dieser Personen ist im Besitz eines B-Visums (66.7%) oder einer C-Niederlassung (32.1%), der Rest sind Kurzaufenthalter (1.2%). Jährlich wohnt ausserdem eine nicht-ständige Wohnbevölkerung von 50 bis 70 Personen in der Schweiz. Desweiteren haben 2023 ein Total von 159 iranischen Staatsbürgern auch das Schweizer Bürgerrecht erworben. Im 2022 waren es 180 Personen. Dabei handelte es sich um die höchste Anzahl seit 2013, wobei diese jährlich immer über 100 Personen beträgt. Seit 2014 laufen ausserdem jährlich zwischen 1000 und 1750 Asylprozesse mit Iranbezug, wobei pro jährlich durchschnittlich 450 neue Asylgesucht gestellt werden.

²⁶⁶ SIF, [Zahlungsmechanismus für humanitäre Lieferungen in den Iran ist in Kraft getreten](#), 27. Februar 2020, zuletzt abgerufen am 28. August 2023.

Im 2023 wurden ausserdem neben 11519 Visaausstellungen für iranische Staatsbürger 1148 Visa verweigert (10 %). In den drei Vorjahren fiel die Zahl der Visumerteilungen geringer aus, was jedoch insbesondere auf die Einreisebeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist. Im Jahr 2022 lag die Verweigerungsrate bei 29,6 %. Ob die Visumverweigerungen eine Proliferation betreffen, lässt sich nicht eruieren.

10.2 Daten und Statistiken zu Nordkorea

10.2.1 Bilateraler Warenhandel mit Nordkorea zwischen 2000-2023²⁶⁷

Auch der bilaterale Warenhandel zwischen der Schweiz und Nordkorea ist aufgrund der Sanktionen kaum existent und birgt hinsichtlich Proliferationsfinanzierung keine Risiken: Drei Schweizer Unternehmen lieferten zwischen 2000 und 2023 Milchprodukte an das UNO World Food Programm (WFP) und die *Children's Fund* der UNO (UNICEF) in Nordkorea aus. Der Export von Milchpulver, medizinischen Gütern und anderen humanitären Gütern ist nicht verboten und wird von internationalen Organisationen organisiert und durchgeführt. Desweiteren wurden wenige Uhren und deren Zubehör geliefert, wobei es sich nicht um Modelle handelt, die unter die Luxusgüter-Sanktionen²⁶⁸ fallen. Zudem werden aus der Schweiz Dokumente der FIFA an den nordkoreanischen Fussballverband versandt.

Seit dem 18. Mai 2016 müssen alle Ausfuhren und Durchfuhren nach Nordkorea dem SECO mindestens fünf Tage vor der geplanten Ausfuhr schriftlich angemeldet werden²⁶⁹. Das SECO übermittelt diese zur Überprüfung an die betroffene Zollstelle. Seit Februar 2017 beschaut das BAZG jegliche Einfuhr und Durchfuhr aus Nordkorea und Ausfuhr nach Nordkorea. Der bilaterale Warenhandel zwischen der Schweiz und Nordkorea war zwischen 2011 und 2014 äusserst gering. Im Bereich Importe stand bis 2017 der Textil- und Bekleidungsbereich im Vordergrund, der jedoch heute verboten ist. Ausser bei Dokumenten oder Diplomatenut wurden seit 2018 keine Importe aus Nordkorea mehr verzeichnet.

10.2.2 Verwaltungsstrafentscheide basierend auf Nordkorea-Verordnung

Basierend auf der Verordnung über Massnahmen gegenüber der Demokratischen Volksrepublik Korea gab es seit 2013 insgesamt drei rechtskräftige Verwaltungsstrafentscheide (Strafbescheide und Einstellungsverfügungen).

	Verstoss	Rechtliche Qualifikation	Datum Entscheid	Proliferation, inkl. Proliferationsfinanzierung
1)	Auskunftspflicht (Art. 3)	Übertretung	20.01.2020	nicht ausgeschlossen
2)	Joint-Venture-Verbot (Art. 8a), Finanzdienstleistungs- und Geldtransferverbot (Art. 10) und Ein-, Aus- und Durchfuhrkontrolle (Art. 17)	Übertretung / Vergehen	29.11.2021	nicht ausgeschlossen
3)	Ein-, Aus- und Durchfuhrkontrolle (Art. 17)	Übertretung	29.11.2021	nicht ausgeschlossen

Im Fall 1 kam es zur Einstellung, weil die beschuldigte Person im Rahmen des laufenden Verfahrens ihrer Auskunftspflicht gemäss Art. 3 EmbG nachkam und somit objektiv kein Verstoss gegen diese Bestimmung mehr vorlag.

²⁶⁷ Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), [Aussenhandelsstatistik](#), zuletzt abgerufen am 13. Juli 2023.

²⁶⁸ Vgl. Nordkorea-Verordnung, Anhang 5, Fassung vom 01.06.2023.

²⁶⁹ Vgl. Nordkorea-Verordnung, Art. 17 Abs. 2 und 3, Fassung vom 01.06.2023.

10.2.3 Ablehnungen von Gütern nach EmbG, KMG und GKG

Das SECO veröffentlicht jährlich Statistiken zur Ausfuhr von Kriegsmaterial²⁷⁰ und quartalweise Statistiken zu Einzelausfuhrbewilligungen für Dual-Use Güter und besondere militärische Güter²⁷¹. Ausfuhren im Rahmen des GKG werden zudem im Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik²⁷² erfasst.

Basierend auf den Bestimmungen des GKG erfolgten im Zeitraum von 1991 bis 2023 nur eine Ablehnung für Nordkorea. Dabei handelte es sich um eine Vakuumpumpe im Jahr 2005. Im Zeitraum 2012-2023 wurden zwei Gesuche wieder zurückgezogen.

10.2.4 Finanzstatistik Nordkorea

Ende 2023 beliefen sich die Zahlungsbilanz und das Auslandvermögen in Bezug auf Nordkorea auf CHF 10'000. Diese Zahl war im untersuchten Zeitraum von Ende 2014 bis Ende 2023 stabil bei CHF 0.²⁷³

Die Bankenstatistik²⁷⁴ gegenüber Nordkorea weist folgende Zahlen auf:

	Ende 2023	Zwischen 2014-2023 ²⁷⁵
Flüssige Mittel	0.-	0.-
Forderungen gegenüber Kunden	0.-	Der Wert stieg 2016 bis auf CHF 9'000 und nahm in den zwei darauffolgenden Jahren auf CHF 0 ab und ist seit 2019 stabil bei CHF 0.
Handelsgeschäft	0.-	0.-
Total Aktiven	0.-	Der Wert stieg 2016 bis auf CHF 9'000 und nahm in den zwei darauffolgenden Jahren auf CHF 0 ab und ist seit 2019 stabil bei CHF 0.
Verpflichtungen aus Kundeneinlagen	Gerundet 19'000.-	Dieser Wert schwankt seit Ende 2014 zwischen CHF 559'000 und gerundet CHF 19'000.
Verpflichtungen gegenüber Banken	Gerundet 21'000.-	Dieser Wert betrug 2014 und 2015 knapp CHF 156'000 und von 2016 bis 2022 CHF 0.
Total Passiven	Gerundet 39'000.-	Dieser Wert nahm seit Ende 2014 von CHF 485'000 (mit einer Spitze von CHF 559'000 im 2016) auf gerundet CHF 39'000 im 2023 ab.
Treuhandaktive und Treuhandpassive	0.-	0.-

270 SECO, [Zahlen und Statistiken](#), zuletzt abgerufen am 28. Juli 2023.

271 SECO, [Zahlen und Statistiken/ab 2015](#), zuletzt abgerufen am 28. Juli 2023

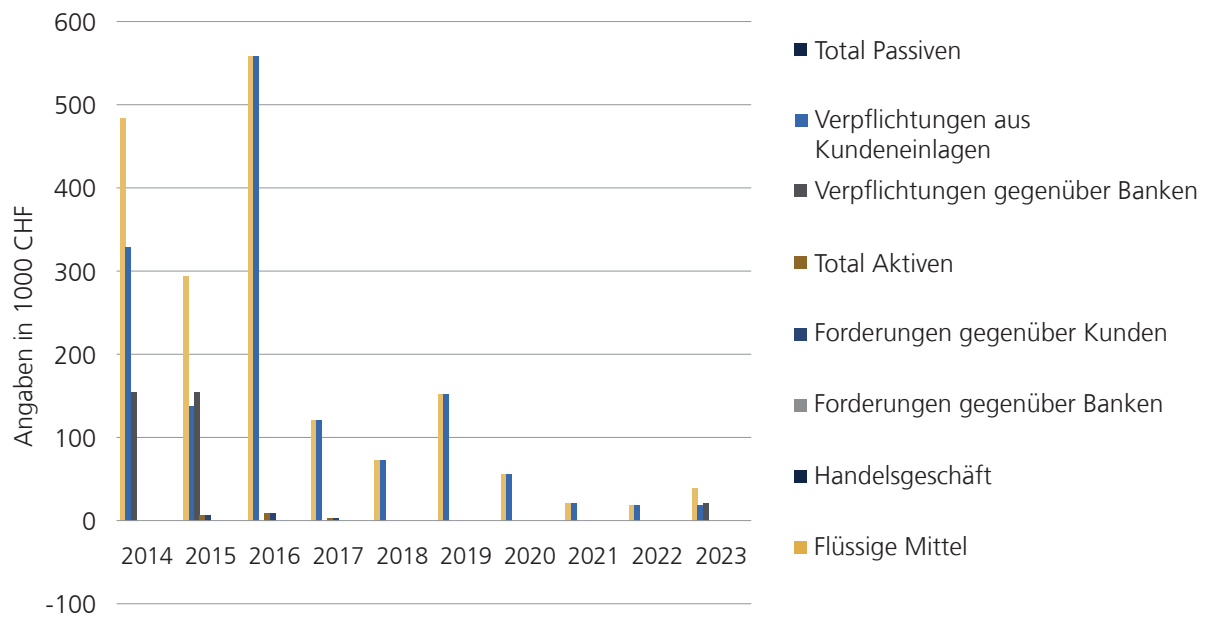
272 SECO, [Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2022 einschliesslich Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifäre Massnahmen im Jahr 2022](#), 11. Januar 2023, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2023.

273 Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Aussenwirtschaft](#), Nordkorea, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

274 Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), [Ergänzende Daten zur Bankenstatistik](#), Nordkorea, zuletzt abgerufen am 24. Juni 2024.

275 Wenn nichts anderes vermerkt, sind diese Zahlen stabil.

Bankenstatistik Nordkorea 2014-2023



In Bezug auf die Gesamtheit aller in den Bankenstatistiken enthaltenen Vermögenswerte, Inland und Ausland, machen Nordkorea bei den verschiedenen Finanzaktivitäten einzeln maximal 0.009 Prozent der Vermögen aus.

10.2.5 Ausländerstatistik und Visavergaben

Im Einklang mit den relevanten Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates erteilt die Schweiz keine Arbeitsbewilligungen an nordkoreanische Staatsbürger und die nordkoreanischen Arbeitskräfte in der Schweiz haben grundsätzlich das Land verlassen.

Ende 2023 betrug die ständige nordkoreanische Wohnbevölkerung in der Schweiz 8 Personen. Diese ist seit 2014 von einem Maximum von 16 Personen stetig gesunken. Drei dieser Personen sind im Besitz einer C-Niederlassung, die verbleibenden sind B-Aufenthalter. Es gibt keine nordkoreanisch, nicht-ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz. Zudem wurde 2013 zum letzten Mal eine nordkoreanische Person in der Schweiz eingebürgert. Es kam zu keinen Visaablehnungen.

Dazu kommen 41 Nordkoreanerinnen und Nordkoreaner, die in der Schweiz die auf der Botschaft in Bern, bei der Mission in Genf oder bei einer internationalen Organisation arbeiten, oder eine solche Person begleiten (Familie).²⁷⁶

Seit 2014 laufen ausserdem jährlich maximal zwei Asylprozesse mit Nordkoreabezug, wobei seit 2018 kein neues Asylgesuch gestellt wurde.

276 Stand Oktober 2023

10.3 Weitere Daten

10.3.1 Verdachtsmeldungen an MROS

Bei der Verfassung von Verdachtsmeldungen schildern meldende Finanzintermediäre schriftlich den Sachverhalt der verdächtigen Vorgänge sowie die Gründe für die Einreichung einer Verdachtsmeldung.

In der Zeitspanne zwischen 2012 und 2023 wurden der MROS insgesamt 83'493 Geschäftsbeziehungen gemeldet.²⁷⁷ Bemerkenswerterweise war das Wort «Proliferationsfinanzierung» in den geschilderten Sachverhalten von lediglich zehn gemeldeten Geschäftsbeziehungen enthalten (0.01% des Gesamtbestandes), alle der Nennungen waren in den Jahren 2022 bis 2023. In 35 Geschäftsbeziehungen wurde das Wort «Proliferation» (ohne «Proliferationsfinanzierung») erwähnt (0.04% des Gesamtbestandes). Die 35 Geschäftsbeziehungen wurden der MROS von lediglich drei verschiedenen Banken gemeldet.²⁷⁸ Das Wort «Iran» wurde in 800 Geschäftsbeziehungen erwähnt (0.96% des Gesamtbestandes), während dies beim Stichwort «Nordkorea» bei nur 119 Geschäftsbeziehungen der Fall war (0.14% des Gesamtbestandes)²⁷⁹.

Zudem wurden zwischen 2012 und 2023 lediglich 173 Geschäftsbeziehungen gemeldet, bei denen die Vertragspartner²⁸⁰ oder wirtschaftlich berechnigte Personen²⁸¹ natürliche Personen mit iranischer Nationalität waren (0.21% aller gemeldeten Geschäftsbeziehungen). Bei juristischen Personen mit iranischem Domizil war dies nur bei 7 Geschäftsbeziehungen der Fall (0.01% aller gemeldeten Geschäftsbeziehungen). Im gleichen Zeitrahmen wurden MROS keine Geschäftsbeziehungen gemeldet, an denen natürliche Personen nordkoreanischer Nationalität oder juristische Personen mit nordkoreanischem Domizil beteiligt waren.

277 Der Begriff «Geschäftsbeziehung» meint die vertragliche bzw. geschäftliche Beziehung zwischen einem Finanzintermediär und einem bestimmten Kunden. Eine Geschäftsbeziehung kann dabei mehrere Konten (zum Beispiel ein Girokonto, ein Sparkonto und ein Wertschriftenkonto) umfassen. Durch die Einführung des Systems goAML hat sich die Zählweise der von der MROS erhaltenen Verdachtsmeldungen geändert: Seit dem 1. Januar 2020 zählt die Meldestelle die Anzahl Meldungen und nicht wie bis anhin die Anzahl gemeldeter Geschäftsbeziehungen. Da mit einer einzigen Verdachtsmeldung mehrere Geschäftsbeziehungen vom meldenden FI gemeldet werden können, ist es deshalb schwierig, präzise Vergleiche mit den Zahlen der Vorjahre vorzunehmen, als gemeldete Geschäftsbeziehungen gezählt wurden. Im Jahr 2019 umfasste jede Verdachtsmeldung, die schweizerische Finanzintermediäre bei der MROS eingereicht haben, im Durchschnitt 1,8 Geschäftsbeziehungen. Dieser Durchschnittswert wurde verwendet, um Vergleiche zwischen den Jahren nach dem Übergang zu goAML und den Vorjahren zu ermöglichen. Da die im Rahmen der vorliegenden Analyse untersuchten «Meldungen» überwiegend vor dem 1. Januar 2020 eingereicht wurden, hat sich die MROS entschieden, die vorliegenden Berechnungen jeweils mit der Anzahl Geschäftsbeziehungen zu zählen.

278 Als Vergleich: In der Schweiz gab es im Geschäftsjahr 2021 insgesamt 239 Banken, während sich die Gesamtanzahl der meldepflichtigen Finanzintermediäre in der Schweiz gemäss Schätzung der MROS im niedrigen vierstelligen Bereich bewegt. Vgl. Statistik der Schweizerischen Nationalbank (SNB), [Anzahl Banken für alle Bankengruppen](#), abgerufen am 24. Juni 2022.

279 Sämtliche Stichwörter wurden jeweils in unterschiedlichen Sprachen (Deutsch, Italienisch, Französisch, Englisch) und möglichen Schreibweisen für die Textsuche verwendet.

280 Kunden von schweizerischen Finanzintermediären

281 Tatsächlichen Eigentümer der auf den gemeldeten Konten gehaltenen Vermögenswerten

2012 – 2023	Gemeldete Geschäftsbeziehungen
Gesamtbestand	83'493 (100%)
PF-relevante Vortaten ²⁸²	197 (0.28%)
Erwähnung des Stichworts «Proliferationsfinanzierung» im vom meldenden Finanzintermediär geschilderten Sachverhalt einer Meldung	10 (0.005%)
Erwähnung des Stichworts «Proliferation» im vom meldenden Finanzintermediär geschilderten Sachverhalt einer Meldung	35 (0.04%)
Erwähnung des Stichworts «Iran» im geschilderten Sachverhalt einer Meldung	800 (0.96%)
Erwähnung des Stichworts «Nordkorea» im geschilderten Sachverhalt einer Meldung	119 (0.14%)
Gemeldete Geschäftsbeziehungen mit Vertragspartnern u./o. wirtschaftlich berechtigten Personen iranischer Staatsangehörigkeit (nat. oder jur. Personen)	180 (0.22%)
Gemeldete Geschäftsbeziehungen mit Vertragspartnern u./o. wirtschaftlich berechtigten Personen nordkoreanischer Staatsangehörigkeit (nat. oder jur. Personen)	0 (0%)

Zwischen 2012 und 2023 erhielt die MROS insgesamt 10'253 Informationsanfragen²⁸³ von ausländischen FIUs. Diese Anfragen wurden mittels verschiedener Auswertungen²⁸⁴ auf mögliche Zusammenhänge mit Proliferationsfinanzierung geprüft. Für den besagten Zeitraum konnten lediglich vier Informationsanfragen identifiziert werden (0.04% aller Anfragen), deren Sachverhalt zum Zeitpunkt der damaligen Analyse durch die MROS in Zusammenhang mit Proliferation gestellt wurde – allerdings in keinem der Fälle explizit mit deren Finanzierung.

Zwischen Ende November 2019 und Jahresende 2023 erhielt die MROS insgesamt 3127 Informationsanfragen ausländischer FIUs, darunter elf Informationsanfragen (0.35% der in diesem Zeitraum erhaltenen Anfragen), deren Sachverhalte in Verbindung mit einer PF-relevanten Vortat²⁸⁵ zu Geldwäscherei standen.

282 PF-relevante Vortaten: Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art 224 Abs. 1 StGB), Herstellen, Verbergen, Weiterschaffen von Sprengstoffen und giftigen Gasen (Art. 226 StGB), Gefährdung durch Kernenergie, Radioaktivität und ionisierende Strahlen (Art. 226bis StGB), Gefährdung durch gentechnisch veränderte oder pathogene Organismen (Art. 230bis Abs. 1 StGB), Verbotene Methoden der Kriegsführung (Art. 264g StGB), Einsatz verbotener Waffen (Art. 264h StGB), Verbotene Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 Ziff. 1 Abs. 4, Ziff. 2 und Ziff. 3 StGB), Verbrechen oder Vergehen (Art. 14 Abs. 2 GKG), Missachtung von Sicherheits- und Sicherungsmassnahmen (Art. 88 Abs. 2 KEG), Widerhandlungen bei nuklearen Gütern und radioaktiven Abfällen (Art. 89 Abs. 2 KEG), Widerhandlungen gegen die Bewilligungs- und Meldepflichten (Art. 33 Abs. 2 KMG), Widerhandlungen gegen das Verbot von Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen (Art. 34 Abs. 1 KMG), Widerhandlungen gegen das Verbot der Antipersonenminen (Art. 35 KMG), Widerhandlungen gegen das Verbot der Streumunition (Art. 35a Abs. 1 KMG), Widerhandlungen gegen das Finanzierungsverbot (Art. 35b Abs. 1 KMG), Vergehen (Art. 49 ChemG), Vergehen (Art. 9 Abs. 2 EmbG), Vergehen und Verbrechen (Art. 33 Abs. 3 WG)

283 Eine einzige Informationsanfrage kann Anfragen zu mehreren Subjekten (natürliche oder juristische Personen) sowie zu mehreren Konten oder Geschäftsbeziehungen (bei unterschiedlichen Finanzintermediären) enthalten.

284 Aufgrund der Einführung des Systems goAML sind die Informationsanfragen ausländischer FIUs in unterschiedlichen Formen, abhängig vom Zeitpunkt des Erhalts seitens MROS, im System hinterlegt. Je nach Zeitpunkt des Erhalts sind unterschiedliche Indikatoren auswertbar, weshalb die Möglichkeit nicht ausgeschlossen ist, dass einzelne wenige Informationsanfragen in der vorliegenden Bezifferung nicht berücksichtigt sind.

285 PF-relevante Vortaten: Siehe Fussnote 282

Im Rahmen der vorliegenden Risikoanalyse wurden diese Anfragen erneut analysiert und auf Bezüge zu Proliferationsfinanzierung geprüft. Lediglich bei einer dieser elf Informationsanfragen konnte im Rahmen der Neubeurteilung ein Bezug zu Proliferationsfinanzierung festgestellt werden.

10.3.2 Vermittlung von Kernmaterialien

Mehrere Firmen in der Schweiz betätigen sich als Vermittler für Kernmaterialien. An die Bewilligung zur Vermittlung von Kernmaterial nach Art. 13 Bst. a der Kernenergieverordnung knüpft das Bundesamt für Energie ein vierteljähriges Reporting insbesondere zu Handelspartnern und Mengen.

Zwischen 2014 und 2023 haben acht Unternehmen eine entsprechende Bewilligung erhalten oder die Bewilligung wurde verlängert. Insgesamt sind es 81 Bewilligungen. Eine Bewilligung ist heute 12 Monate gültig.

10.3.3 Versicherungsanträge SERV

Aufgrund des Proliferationsrisikos hat die SERV in den letzten 10 Jahren keine Versicherungsanträge für Exporte nach Nordkorea entgegengenommen.

Im Iran hat die SERV mehrheitlich Medikamentenlieferungen versichert sowie in kleinerem Umfang auch Geschäfte in den Bereichen Maschinenbau und Elektronik, wobei es sich hier nicht um proliferationsrelevante Güter handelte. Seit 2020 hat sie im Iran keine ausstehenden Versicherungen.