



Abteilung II
B-6815/2013

Urteil vom 10. Juni 2014

Besetzung

Richter Philippe Weissenberger (Vorsitz),
Richter Frank Seethaler, Richterin Eva Schneeberger,
Gerichtsschreiberin Patricia Egli.

Parteien

X. _____ & Co,
vertreten durch Rechtsanwälte Dr. Marco Balmelli
und Prof. Dr. Pascal Grolimund,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Sorgfalts- und Meldepflichten zur Bekämpfung der
Geldwäscherei, Verletzung aufsichtsrechtlicher
Bestimmungen.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die X._____ & Co (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist eine Kommanditgesellschaft im Sinne von Art. 594 ff. OR mit Sitz in W._____. Die Beschwerdeführerin verfügt zur Ausübung ihrer Tätigkeit in der Schweiz über eine Bewilligung als Bank und Effekthändlerin der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (nachfolgend: Vorinstanz). Die Beschwerdeführerin ist eine auf Vermögensverwaltung spezialisierte Privatbank und konzentriert sich bei ihrer Geschäftstätigkeit grundsätzlich auf Geld- und Anlagefragen von in- und ausländischen Privatkunden sowie auf die Vermögensverwaltung von institutionellen Kunden.

A.b Das Konkursamt des Kantons Z._____ gelangte mit Schreiben vom 10. April 2012 an die Vorinstanz und informierte diese über ein laufendes Konkursverfahren gegen A._____. Das Konkursamt hatte in diesem Zusammenhang die Beschwerdeführerin mittels mehrerer Schreiben in der Zeitspanne vom 9. Juni 2010 bis 6. September 2011 aufgefordert, Auskunft über bestehende und/oder bereits saldierte Konten betreffend A._____ zu erteilen. A._____ wurde in der Folge vom Amtsgericht Y._____ mit Urteil vom 11. November 2011 wegen Bankrotts gemäss § 283 Abs. 1 Nr. 1 und § 283a Nr. 1 des deutschen StGB zu einer Freiheitsstrafe verurteilt. Aufgrund dieses Urteils vom 11. November 2011 stellte das Konkursamt fest, dass von einem Konto von A._____ bei der Beschwerdeführerin am 20. November 2009 ein Betrag von EUR 1'070'860.68 bar abgehoben und am selben Tag auf das Konto von B._____ bei der Beschwerdeführerin wieder einbezahlt wurde. Das Konkursamt machte geltend, dass diese Aktion bezweckt habe, der Konkursmasse Geld zu entziehen. Vor diesem Hintergrund stellte das Konkursamt des Kantons Z._____ der Vorinstanz die Unterlagen zur Prüfung und eventuellen Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen zu.

A.c Mit Schreiben vom 22. Mai 2012 verlangte die Vorinstanz unter anderem Auskunft über die Kontobeziehungen der Beschwerdeführerin mit A._____ und B._____ sowie Angaben zur Bartransaktion vom 20. November 2009. Aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Unterlagen ergab sich, dass A._____ am 20. November 2009 den Geschäftssitz der Beschwerdeführerin in W._____ aufsuchte, um eine Barschenkung in der Höhe von EUR 1'070'860.68 an die ebenfalls anwesende (Angaben zum Verwandtschaftsgrad) B._____ vorzunehmen. Die Beschwerdeführerin stellte für diese Barschenkung vom 20. Novem-

ber 2009 je einen Beleg über eine Auszahlung und eine Einzahlung aus. Eine physische Übergabe des Geldes hat indessen nicht stattgefunden. Das Geld wurde lediglich intern transferiert. Nach den Angaben der Beschwerdeführerin war die Barschenkung von A._____ an B._____ am 20. November 2009 steuerlich motiviert. Die Bartransaktion sei getätigt worden, um den Bezug zwischen zwei Konten nicht offenlegen zu müssen. In der Folge verlangte die Vorinstanz weiter Einblick in die Unterlagen der Beschwerdeführerin betreffend die am 6. September 2007 erfolgte Barschenkung von A._____ an (Angaben zum Verwandtschaftsgrad) C._____ in der Höhe von EUR 500'000.–. Auch bei dieser Transaktion wurde das Geld nicht physisch bei der Beschwerdeführerin aus- und einbezahlt, sondern intern transferiert. Die Beschwerdeführerin stellte gleichwohl für die Barschenkung vom 6. September 2007 zwei Transaktionsbelege über eine Auszahlung und eine Einzahlung aus. Gemäss den Angaben der Beschwerdeführerin standen auch bei dieser Transaktion steuerliche Überlegungen im Vordergrund.

A.d Am 26. Oktober 2012 informierte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz darüber, dass sie am 1. Oktober 2012 der Meldestelle für Geldwäscherei eine Meldung gestützt auf Art. 9 GwG (SR 955.0) in Bezug auf C._____ erstattet habe.

A.e Die Vorinstanz teilte der Beschwerdeführerin am 25. Januar 2013 mit, dass sie aufgrund der erfolgten Abklärungen gegen sie ein eingreifendes Verwaltungsverfahren eröffnen werde. In der Folge wurden mehrere Einvernahmen durchgeführt. Mit Schreiben vom 2. August 2013 liess die Vorinstanz der Beschwerdeführerin den provisorisch erstellten Sachverhalt zukommen und lud diese zur Stellungnahme ein. Die Beschwerdeführerin hat sich am 5. September 2013 zur Sache vernehmen lassen.

B.

Mit Verfügung vom 25. Oktober 2013 stellte die Vorinstanz fest, dass die Beschwerdeführerin aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt habe (Ziff. 1 des Dispositivs). Die Vorinstanz werde einen Prüfbeauftragten einsetzen, welcher im Sinne der Verfügungserwägungen die korrekte Anwendung von Art. 9 GwG und Art. 8 der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 08; in Kraft seit 1. Juli 2008) durch die Beschwerdeführerin überprüfen und zuhanden der Vorinstanz Bericht erstatten werde (Ziff. 2 des Dispositivs). Der Beschwerdeführerin wurden schliesslich Verfahrenskosten von Fr. 69'000.– auferlegt (Ziff. 3 des Dispositivs). Zur Begründung der Verfügung bringt die Vorin-

stanz im Wesentlichen vor, die Beschwerdeführerin habe in ihren Geschäftsbeziehungen im Zusammenhang mit der Barschenkung von A._____ an B._____ vom 20. November 2009 und im Zusammenhang mit der Barschenkung von A._____ an C._____ vom 6. September 2007 ihre Meldepflichten im Sinne von Art. 9 GwG verletzt und sei den Abklärungspflichten gemäss Art. 6 GwG nur ungenügend nachgekommen. Damit habe sie aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt. Im Übrigen habe sie auch mit dem Ausstellen von irreführenden Bescheinigungen im Zusammenhang mit diesen Transaktionen aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt (Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03).

C.

Gegen diese Verfügung vom 25. Oktober 2013 führt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 3. Dezember 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die Verfügung vom 25. Oktober 2013 sei unter Kostenfolge aufzuheben. In ihrer Begründung bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, ihr sei keine Verletzung der Meldepflicht nach Art. 9 GwG oder der Abklärungspflichten nach Art. 6 GwG vorzuwerfen. Zudem seien im Zusammenhang mit den Transaktionen vom 6. September 2007 und vom 20. November 2009 keine Belege unvollständig oder in anderer Weise irreführend ausgestellt worden, weshalb Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03 nicht verletzt seien. In einem Eventualstandpunkt bringt die Beschwerdeführerin zudem vor, selbst wenn aufsichtsrechtliche Bestimmungen verletzt worden wären, seien diese als entschuldbar und keinesfalls als schwere Verletzung von aufsichtsrechtlichen Vorschriften zu qualifizieren. Die von der Vorinstanz ergriffenen Massnahmen seien daher unverhältnismässig.

D.

Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 31. Januar 2014 die Abweisung der Beschwerde.

E.

Mit Replik vom 2. April 2014 hält die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen und Ausführungen vollumfänglich fest.

F.

In ihrer Eingabe vom 28. April 2014 verzichtet die Vorinstanz auf die Einreichung einer Duplik und verweist in tatsächlicher und rechtlicher Hin-

sicht vollumfänglich auf die angefochtene Verfügung sowie auf die Vernehmlassung.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (Art. 31 VGG i.V.m. Art. 5 VwVG und Art. 33 Bst. e VGG i.V.m. Art. 54 Abs. 1 FINMAG [SR 956.1]). Ein Ausschlussgrund (Art. 32 VGG) liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Sie ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind gewahrt (Art. 50 und 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Auf die Beschwerde ist demnach einzutreten.

2.

Der Beschwerde kommt von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu (Art. 55 Abs. 1 VwVG). Dieser Grundsatz gilt vorbehältlich des Entzugs der aufschiebenden Wirkung und spezialgesetzlicher Regelungen (Art. 55 Abs. 2 und Abs. 5 VwVG). Da vorliegend einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht entzogen wurde und auch keine spezialgesetzliche Regelung diesbezüglich besteht, kommt der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu (Art. 53 FINMAG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 VwVG). Die Beurteilung des eventualiter gestellten verfahrensrechtlichen Antrags der Beschwerdeführerin, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen, falls eine Ausnahme vom gesetzlichen Regelfall vorliegen sollte, erübrigt sich daher.

3.

Gemäss dem in Art. 12 VwVG verankerten Untersuchungsgrundsatz stellt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Der Untersuchungsgrundsatz bezieht sich dabei auf die Abklärung der rechtserheblichen Tatsachen, welche die tatbeständlichen Voraussetzungen der anwendbaren Rechtsnorm erfüllen (PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 12 N. 28). Als Beweismittel über erhebliche Tatsachen kann auch ein Parteigutachten herangezogen wer-

den. Die Beweiskraft eines solchen Gutachtens ist zwar nicht dieselbe wie bei einem von der Behörde eingeholten Sachverständigengutachten; es ist aber in die Beweiswürdigung einzubeziehen, sofern es als schlüssig erscheint, nachvollziehbar begründet sowie in sich widerspruchsfrei ist und keine Indizien gegen seine Zuverlässigkeit bestehen (BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENBARGER, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 19 N. 16). Das von der Beschwerdeführerin als Beweis im Zusammenhang mit dem Vorwurf der Verletzung von Art. 9 GwG eingebrachte Gutachten von Prof. Dr. Mark Pieth vom 2. Dezember 2013, das Gutachten von PD Dr. Christoph B. Bühler zur Frage der Verletzung von Art. 8 VSB vom 2. Dezember 2013 und das Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann betreffend Regulierung der FINMA vom 8. März 2013 werden vor diesem Hintergrund in die vorliegende Beweiswürdigung miteinbezogen, wobei sich ein direkter Bezug auf die Gutachten erübrigt, da deren Inhalt vollständig in die Beschwerde aufgenommen wurde.

Gemäss Art. 62 Abs. 4 VwVG bindet die Begründung der Begehren die Beschwerdeinstanz in keinem Falle. Diese Bestimmung ist Ausdruck des Grundsatzes der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Demzufolge ermittelt die Beschwerdeinstanz im konkreten Fall das einschlägige Recht selber und misst ihm den ihres Erachtens richtigen Sinn bei, ohne in irgendeiner Weise an die von den Parteien in ihren Eingaben vorgetragene Rechtsauffassung gebunden zu sein. Das bedeutet insbesondere, dass die Beschwerdeinstanz befugt ist, eine angefochtene Verfügung mittels Motivsubstitution zu schützen (THOMAS HÄBERLI, in: Praxiskommentar VwVG, 2009, Art. 62 N. 37 ff.; MADELEINE CAMPRUPI, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 62 N. 15).

4.

Die Beschwerdeführerin bringt vor, ihr könne keine Verletzung der Meldepflicht nach Art. 9 GwG bzw. der Abklärungspflicht nach Art. 6 GwG vorgeworfen werden.

Mit Blick auf die Abklärungspflicht nach Art. 6 GwG führt die Beschwerdeführerin insbesondere aus, im Fokus ihrer Abklärungen und der darauf beruhenden Beurteilung habe ihre Kundin B._____ gestanden. Nach der Information des Konkursamtes Z._____ über den Konkurs von A._____ im Juni 2010 habe sie zuerst das Konto von B._____ gesperrt. Weiter habe sie B._____ am 5. Mai 2011 zum Schenkungsvorgang befragt. Wie das in der Folge in Auftrag gegebene Rechtsgutachten

vom 19. August 2011 verdeutliche, habe dabei der Fokus einzig auf der Strafbarkeit von B. _____ sowie auf der Rückzahlung der Gelder aufgrund insolvenzrechtlicher Bestimmungen gelegen. Schliesslich habe sie die Rückzahlung der Vermögenswerte an die Insolvenzmasse überwacht, womit aus ihrer Optik der rechtmässige Zustand insoweit wieder hergestellt worden sei. Sie habe damit entsprechend ihrer Verpflichtungen gemäss Art. 6 GwG den aus ihrer Optik wesentlichen Sachverhalt abgeklärt. Anhaltspunkte für weitere Abklärungen oder eine Meldung nach Art. 9 GwG hätten nicht bestanden.

In Bezug auf den Vorwurf der Verletzung von Art. 9 GwG betont die Beschwerdeführerin im Weiteren, es liege keine Verletzung der Meldepflicht vor, weil es an einem Vermögenswert fehle, der aus einem Verbrechen herrühre. Art. 9 GwG knüpfe an den Tatbestand von Art. 305^{bis} StGB an und sei daher gleich auszulegen wie diese strafrechtliche Bestimmung. Die vorliegend zur Diskussion stehenden Konkursdelikte seien jedoch nicht als Vortaten im Sinne von Art. 305^{bis} StGB zu qualifizieren. Führe die Vortat zu keinem Vermögenszuwachs beim Täter, so rührten die betroffenen Vermögenswerte nicht aus einem Delikt her und könnten daher auch kein Geldwäschereiobjekt sein. Im Falle der Konkursdelikte hätte der Täter die Vermögenswerte der Konkursmasse zuführen sollen, habe dies aber unterlassen. Auch wenn dieses Verhalten Verbrechenscharakter aufweisen könne, ändere dies nichts daran, dass die Vermögenswerte aus der Geschäftstätigkeit des Täters herrührten. Schliesslich sei die Geldwäscherei eine Verwertungstat, welche die Vollendung einer Tat voraussetze. Das Konkursdelikt sei jedoch erst mit Konkurseröffnung abgeschlossen. Eventualiter sei davon auszugehen, dass der gute Glaube die Surrogatskette und somit den Geldwäschereitattbestand begrenze. Selbst wenn von einer autonomen Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG ausgegangen werde, würden die vorliegenden Sachverhalte nicht erfasst, da die zwei Schenkungen beim Täter des Konkursdelikts keinen ökonomischen Vorteil begründen würden und es bei den gutgläubigen Beschenkten an der Tatbeteiligung fehle.

4.1 Das seit 1. April 1998 in Kraft stehende Geldwäschereigesetz dient namentlich der Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB) und der Sicherstellung der Sorgfalt bei Finanzgeschäften (Art. 1 GwG). In Ergänzung zu den strafrechtlichen Bestimmungen soll das Geldwäschereigesetz verhindern, dass Gelder verbrecherischen Ursprungs in den ordentlichen Geldkreislauf gelangen. Das Geldwäschereigesetz leistet mit seinen Sorgfalts- und Verhaltenspflichten einen eigenständigen Beitrag zur Be-

kämpfung der Geldwäscherei und dient darüber hinaus der Deliktprävention, der Risikoverminderung für die Finanzintermediäre und schliesslich der Aufrechterhaltung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz (Botschaft zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière [GAFI] vom 15. Juni 2007, BBl 2007 6276 [nachfolgend: Botschaft GAFI]; vgl. auch CHRISTOPH K. GRABER, in: Das neue GwG, 3. Aufl. 2009, Art. 1 N. 1; RALPH WYSS, in: GwG, Geldwäschereigesetz [nachfolgend: Kommentar GwG], 2. Aufl. 2009, Art. 1 N. 2, 5). Die Geldwäschereigesetzgebung zielt insbesondere auch darauf, die für die Geldwäscherei verantwortlichen Personen zu ermitteln und strafrechtlich zu belangen (Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 17. Juni 1996 [Geldwäschereigesetz, GwG], BBl 1996 III 1102, 1116 [nachfolgend: Botschaft GwG]; BGE 134 III 529 E. 4.2). Dem Geldwäschereigesetz liegt somit eine umfassende Zielsetzung zu Grunde, welche über den Zweck und das Instrumentarium des Strafgesetzbuches hinausreicht (Botschaft GwG, S. 1102, 1113).

4.2 Der Finanzintermediär hat die wirtschaftlichen Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung abzuklären, wenn sie ungewöhnlich erscheinen und ihre Rechtmässigkeit nicht erkennbar ist (Art. 6 Abs. 2 Bst. a GwG) oder Anhaltspunkte vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren (Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG). Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG stellt dabei kein zusätzlicher Tatbestand dar, sondern lediglich die Hervorhebung von besonders ungewöhnlichen Geschäften im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a GwG (vgl. WERNER DE CAPITANI, in: Kommentar, Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei, Band II, 2002, Art. 6 N. 5, 144). Als Anhaltspunkte im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG haben bereits schwache Verdachtsmomente zu gelten (vgl. DE CAPITANI, a.a.O., Art. 6, N. 156 ff.; MICHAEL REINLE, Die Meldepflicht im Geldwäschereigesetz, 2007, Rz. 422; GRABER, a.a.O., Art. 6 N. 7).

4.3 In engem Zusammenhang mit der Abklärungspflicht in Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG steht die Meldepflicht des Finanzintermediärs gemäss Art. 9 Abs. 1 GwG. Der Finanzintermediär muss der Meldestelle für Geldwäscherei (Art. 23 GwG) unverzüglich Meldung erstatten, wenn er weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren (Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG). Vermögenswerte, die aus einem Verbrechen "herrühren" sind insbesondere Vermögenswerte, die durch ein Verbrechen erlangt wurden (vgl. DE CAPITANI, a.a.O., Art. 6 N. 152). Als Verbrechen

chen gelten gemäss Art. 10 Abs. 2 StGB Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind (vgl. DAVE ZOLLINGER, in: Kommentar GwG, Art. 305^{bis} N. 12; BGE 126 IV 255 E. 3a). Als begründet ist ein Verdacht anzusehen, wenn er auf einem konkreten Hinweis oder mehreren Anhaltspunkten beruht, die auf eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte hindeuten (Botschaft GwG, S. 1130; GRABER, a.a.O., Art. 9 N. 8; DANIEL THELESKLAF, in: Kommentar GwG, Art. 9 N. 9; DE CAPITANI, a.a.O., Art. 9 N. 40; Entscheid des Bundesgerichts 4A_313/2008 vom 27. November 2008 E. 4.2.2.3). Hat der Finanzintermediär konkrete Kenntnisse davon, dass ein Strafverfahren wegen einer schweren Straftat gegen seinen Kunden angehoben wurde und die betroffenen Vermögenswerte damit in Zusammenhang stehen könnten, so muss er sich in der Regel für eine Meldung nach Art. 9 GwG entscheiden (vgl. ZOLLINGER, a.a.O., Art. 305^{ter} StGB N. 26; GRABER, a.a.O., Art. 9 N. 11; CARLO LOMBARDINI, *Banques et blanchiment d'argent*, 2e éd., 2013, Rz. 501 f.). Im Zweifel ist immer eine Meldung zu erstatten (vgl. THELESKLAF, a.a.O., Art. 9 N. 9; DE CAPITANI, a.a.O., Art. 9 N. 43 ff.; THOMAS ZWIEFELHOFER, *Die Sorgfaltspflichten des liechtensteinischen Geldwäschereirechts verglichen mit den entsprechenden Bestimmungen des schweizerischen Rechts*, 2007, S. 446 f.). Die Meldung muss unverzüglich erfolgen. Damit ist der Zeitpunkt gemeint, in dem das Wissen eintritt bzw. der Verdacht sich erhärtet hat, dass Vermögenswerte mit deliktischem Umfeld in die Geschäftsbeziehung involviert sind (vgl. THELESKLAF, a.a.O., Art. 9 N. 15).

4.4 Ausgangspunkt der Gesetzesauslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist weiter abzustellen "auf die Entstehungsgeschichte der Norm und ihren Zweck sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt" (BGE 131 II 697 E. 4.1 m.H.). Eine verbindliche Rangfolge der verschiedenen zu berücksichtigenden Auslegungselemente ist weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre erarbeitet worden (vgl. ERNST A. KRAMER, *Juristische Methodenlehre*, 3. Aufl. 2010, S. 170 ff. m.H.). Vielmehr bekennen sich das Bundesgericht und die herrschende Lehre zum Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (vgl. BGE 134 I 184 E. 5.1, BGE 134 II 249 E. 2.3, BGE 133 V 57 E. 6.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8. Aufl. 2012, N. 128 ff.). Es sollen jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben (vgl. ULRICH HÄFELIN/ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. 2010, N. 217 m.H.).

4.5 Im Juni 2010 informierte das Konkursamt Z._____ die Beschwerdeführerin über den Konkurs von A._____. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, waren mit Blick auf die damaligen Umstände Anhaltspunkte vorhanden, die weitere Abklärungen der Beschwerdeführerin im Sinne von Art. 6 GwG bedingten. Die Beschwerdeführerin belegte denn auch in der Folge das Konto von B._____ am 15. Juli 2010 mit einer bankinternen Sperre und führte eine Befragung von B._____ durch, um die Hintergründe der Barschenkung von A._____ an B._____ in der Höhe von EUR 1'070'860.68 vom 20. November 2009 abzuklären. Die Beschwerdeführerin gab zudem in Erfüllung ihrer Abklärungspflicht nach dem Geldwäschereigesetz ein Rechtsgutachten in Auftrag. Dieses Gutachten vom 19. August 2011 hielt fest, dass sich A._____ mit der Barschenkung an B._____ vom 20. November 2009 nach deutschem Recht strafbar gemacht hatte, da er sein Vermögen trotz drohender oder sogar eingetretener Zahlungsunfähigkeit dem Insolvenzverfahren entzogen hatte (§§ 283 und 283a des deutschen StGB). Dieser Straftatbestand entspricht in der Schweizer Rechtsordnung Art. 164 Ziff. 1 Abs. 1 StGB, der als Strafdrohung eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vorsieht und damit ein Verbrechen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 StGB darstellt. Aufgrund dieser Abklärungen lag somit ein konkreter Hinweis vor, dass die Vermögenswerte der Transaktion vom 20. November 2009 aus einer strafbaren Handlung herrührten. Ein weiterer Hinweis erfolgte Ende Oktober 2011, als der Strafverteidiger von A._____ mit Schreiben vom 27. Oktober 2011 um die Rückführung der Gelder an die Insolvenzmasse bat und informierte, dass im November 2011 eine mündliche Verhandlung vor dem Strafgericht Y._____ (D) stattfinden werde und A._____ mit einer empfindlichen Freiheitsstrafe rechnen müsse. Mit der zutreffenden Einschätzung der Vorinstanz ist festzuhalten, dass unter Würdigung aller Umstände die Anhaltspunkte am 19. August 2011, spätestens aber Ende Oktober des gleichen Jahres einen begründeten Verdacht im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG in Bezug auf die Geschäftsbeziehung zu B._____ ergaben. Die Beschwerdeführerin wäre daher verpflichtet gewesen, in Bezug auf B._____ spätestens ab den genannten Zeitpunkten unverzüglich eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei (Art. 23 GwG) zu erstatten. Gleiches gilt mit Blick auf ihre Geschäftsbeziehung in Bezug auf C._____. Vor dem Hintergrund der Informationen zu A._____ hätte die Beschwerdeführerin auch mit Blick auf die Barschenkung von A._____ an C._____ in der Höhe von EUR 500'000.– vom 6. September 2007 einen begründeten Verdacht im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 haben und daher unverzüglich eine Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei erstatten müssen.

4.6 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, dass die Beschwerdeführerin vorliegend in Bezug auf B._____ und C._____ ihre Abklärungspflichten im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG und die Meldepflicht im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG verletzt hat.

4.7 Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen.

4.7.1 Die von der Beschwerdeführerin in Bezug auf die Abklärungspflicht nach Art. 6 GwG betonte Fokussierung ihrer Abklärungen auf B._____ und deren Strafbarkeit verkennt, dass die Abklärungspflichten nach Art. 6 GwG der breiten Zielsetzung des Gesetzes entsprechend (vgl. dazu E. 4.1) die gesamten wirtschaftlichen Hintergründe und Zwecksetzungen einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung umfassen. Der Finanzintermediär kann sich daher keineswegs auf die Abklärung des allfällig strafbaren Verhaltens nur eines Vertragspartners und die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes beschränken. Vielmehr ist gestützt auf Art. 6 GwG bei entsprechenden Anhaltspunkten unter Einbezug weiterer involvierter Personen abzuklären, ob die Vermögenswerte allenfalls aus einem Verbrechen herrühren. Verdichten sich die Anhaltspunkte zu einem begründeten Verdacht, ist ohne Verzögerung eine Meldung gestützt auf Art. 9 GwG an die Meldestelle für Geldwäscherei zu erstatten (vgl. dazu E. 4.3).

4.7.2 Weiter erweist sich die von der Beschwerdeführerin vertretene Auslegung von Art. 9 GwG als nicht überzeugend. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG muss ein Finanzintermediär unverzüglich Meldung erstatten, wenn er den begründeten Verdacht hat, dass die in eine Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren. Der Wortlaut dieser Bestimmung verweist zu ihrer Auslegung klarerweise nicht auf Art. 305^{bis} StGB. Vielmehr knüpft die Meldepflicht nach grammatikalischer Interpretation einzig an das Bestehen eines begründeten Verdachts an, dass die Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen könnten. Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG verweist mit der Verwendung des Begriffs des "Verbrechens" einzig auf Art. 10 Abs. 2 StGB. Verbrechen sind nach dieser Bestimmung Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Gestützt auf die grammatikalische Auslegung von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG genügt somit der begründete Verdacht, dass die Vermögenswerte aus einer Tat herrühren, die mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht ist, um eine

Meldepflicht des Finanzintermediärs auszulösen. Zusätzliche Kriterien in Bezug auf die Tat, wie beispielsweise der von der Beschwerdeführerin angeführte Vermögenszuwachs beim Täter, sind nach dem klaren Wortlaut von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG nicht vorausgesetzt. Da die Gläubigerschädigung durch Vermögensminderung gemäss Art. 164 Ziff. 1 Abs. 1 StGB mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bedroht und damit ein Verbrechen im Sinne von Art. 10 Abs. 2 StGB darstellt, begründen Vermögenswerte aus einer solchen Tat nach grammatischer Auslegung eine Meldepflicht nach Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG.

4.7.3 Ein von der Beschwerdeführerin betonter Zusammenhang zwischen Art. 9 GwG und Art. 305^{bis} StGB ist einzig in Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 GwG vorhanden, nach dem eine Meldepflicht besteht, wenn der Finanzintermediär weiss oder den begründeten Verdacht hat, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Art. 260^{ter} Ziff. 1 StGB oder 305^{bis} StGB stehen. Wie die Vorinstanz diesbezüglich zu Recht anführt, sind die eine Meldepflicht auslösenden Tatbestände in Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1-4 GwG nicht kumulativ, sondern alternativ zu verstehen. Der Tatbestand von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG, der einen begründeten Verdacht auf eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte genügen lässt, vermag bereits für sich genommen die Meldepflicht der Beschwerdeführerin zu begründen. Die Vorinstanz stützt ihren Vorwurf denn auch einzig auf eine Verletzung von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG.

4.7.4 Aus systematischer Sicht bringt die Beschwerdeführerin vor, dass die Voraussetzung der Meldepflicht in Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG, nach dem die Vermögenswerte "aus einem Verbrechen herrühren" müssen, gleich auszulegen sei wie die analoge Formulierung in Art. 305^{bis} StGB. Die Vorinstanz betont diesbezüglich jedoch zu Recht, dass eine solche Interpretation die unterschiedlichen Zielsetzungen der Bestimmungen ausser Acht liesse. Das Geldwäschereigesetz leistet zwar einen Beitrag zur direkten Bekämpfung der Geldwäscherei (Art. 305^{bis} StGB), dient darüber hinaus jedoch weiter der Deliktprävention, der Risikoverminderung für die Finanzintermediäre und schliesslich der Aufrechterhaltung des Ansehens des Finanzplatzes Schweiz (Botschaft GAFI, S. 6276; Botschaft GwG, S. 1102, 1116; GRABER, a.a.O., Art. 1 N. 1; WYSS, a.a.O., Art. 1 N. 2, 5). Die in Art. 9 GwG verankerte Meldepflicht der Finanzintermediäre stellt die zentrale Bestimmung zur Erreichung dieser Ziele dar (vgl. GRABER, a.a.O., Art. 9 N. 1; THELESKLAFF, a.a.O., Art. 9 N. 3; LOM-

BARDINI, a.a.O., Rz. 475). Art. 9 GwG liegt somit eine umfassendere Zwecksetzung als Art. 305^{bis} StGB zu Grunde. Aus teleologischer Sicht ist Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG dementsprechend so auszulegen, dass ein möglichst grosser Kreis von Vermögenswerten, bei denen ein begründeter Verdacht auf verbrecherische Herkunft besteht, gemeldet wird. Eine wie von der Beschwerdeführerin vertretene restriktive Auslegung, nach der Konkursdelikte von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG nicht erfasst seien, da sie keine Vortaten im Sinne von Art. 305^{bis} StGB darstellten, vermag daher mit Blick auf den Zweck von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG nicht zu überzeugen. Schliesslich ist auch zu bezweifeln, dass die von der Beschwerdeführerin vertretene Auslegung zu einem vernünftigen, praktikablen Ergebnis führen würde. Eine solche Auslegung von Art. 9 GwG würde nämlich bedingen, dass der Finanzintermediär vor einer Meldung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG abklärt, aus welcher Art von Verbrechen die Vermögenswerte stammen und ob es sich dabei um Taten handelt, die als Vortaten im Sinne von Art. 305^{bis} StGB zu qualifizieren sind oder nicht. Diese detaillierten Abklärungen sind dem Finanzintermediär jedoch regelmässig nicht möglich, haben doch nur die Meldestelle für Geldwäscherei und gegebenenfalls die Strafverfolgungsbehörden Zugang zu Informationen, die eine verlässliche Subsumtion unter einen bestimmten Tatbestand ermöglichen (vgl. THELESKLAF, a.a.O., Art. 9 N. 12; DE CAPITANI, a.a.O., Art. 9 N. 52a; MATHIAS PINI, Risk Based Approach – ein neues Paradigma in der Geldwäschereibekämpfung, 2007, S. 67 ff.). Vor diesem Hintergrund erübrigen sich Weiterungen zu den Vorbringen der Beschwerdeführerin zu Tatbestand und Rechtsnatur der Geldwäscherei in Art. 305^{bis} StGB.

4.8 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin bezüglich der Geschäftsbeziehungen zu B._____ und C._____ ihrer Abklärungspflicht nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG ungenügend nachgekommen ist. Da vorliegend spätestens Ende Oktober 2011 ein begründeter Verdacht vorlag, dass die von A._____ an B._____ und C._____ gemachten Barschenkungen aus einem Verbrechen (Art. 164 Ziff. 1 Abs. 1 StGB) herrühren, wäre die Beschwerdeführerin zudem zu einer Meldung an die Meldestelle für Geldwäscherei verpflichtet gewesen. Es liegt somit eine Verletzung von Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG und Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG vor.

5.

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, dass sie im Zusammenhang mit den vorliegend relevanten Transaktionen weder Art. 8 VSB noch andere

Bestimmungen des Aufsichtsrechts verletzt habe. Der Tatbestand von Art. 8 VSB setze erstens eine wahrheitswidrige Bescheinigung voraus und zweitens müsse sich die wahrheitswidrige Angabe auf einen relevanten Sachverhalt beziehen. Die vorliegenden für die Transaktionen vom 20. November 2009 und 6. September 2007 ausgestellten Ein- und Auszahlungsbelege seien keine wahrheitswidrigen Bescheinigungen. Die Ein- und Auszahlungsbelege hielten in keiner Weise fest, noch werde der Eindruck erweckt, dass ein physischer Vorgang stattgefunden habe. In den Belegen werde einzig von Auszahlungen, von ausbezahltem Betrag, von Einzahlungen, von einbezahltem Betrag und von einer Belastung bzw. von einer Gutschrift auf dem jeweiligen Konto gesprochen. Selbst wenn die Bescheinigungen als wahrheitswidrig betrachtet würden, sei der Tatbestand von Art. 8 VSB nicht erfüllt, da keine aktive Unterstützung zur Irreführung oder Täuschung einer ausländischen Behörde bewirkt worden sei. Die Beschwerdeführerin weist weiter darauf hin, dass die Vorinstanz ein generelles Verbot von Kassageschäften, die im weitesten Sinn steuerliche Fragen im Ausland aufwerfen könnten, annehme. Indem die Vorinstanz dieses Verbot auf zwei Kassageschäfte der Jahre 2007 und 2009 anwende, verstosse sie gegen das Legalitätsprinzip, gegen das Verbot der Rückwirkung von Rechtssätzen bzw. eventualiter gegen die Regeln über die Praxisänderung.

5.1 Nach Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG wird der Bank die zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit notwendige Bewilligung der FINMA nur erteilt, wenn die mit der Verwaltung und Geschäftsführung der Bank betrauten Personen einen guten Ruf geniessen und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit bieten. Darüber hinaus hat auch die Bank als Institut das Gewährserfordernis zu erfüllen (vgl. CHRISTOPH WINZELER, in: Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2. Aufl. 2013, Art. 3 N. 23 m.w.H.). Die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gebietet, dass die Bank keine rechts- und sittenwidrigen Geschäfte tätigt (vgl. BGE 111 Ib 126 E. 2a). Darunter ist zunächst die Beachtung der Rechtsordnung, d.h. der Gesetze und der Verordnungen, namentlich im Banken- und Börsenrecht, aber auch im Zivil- und Strafrecht sowie des internen Regelwerkes der Banken sowie Standesregeln zu verstehen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.261/2004 vom 27. Mai 2004 E. 1; BVGE 2010/39 E. 4.1.3, BVGE 2008/23 E. 3.1). Mit anderen Worten ist es mit dem Gebot einwandfreier Geschäftstätigkeit nicht zu vereinbaren, wenn das Geschäftsgewahren der Banken gegen deren Standesregeln verstösst (vgl. WINZELER, a.a.O., Art. 3 N. 27; BEAT KLEINER/RENATE SCHWOB, in: Basler Kommentar zum Bankengesetz, 2005, Art. 3 N. 16, 25, je m.H.). Das Erfor-

dernis der Gewähr einer einwandfreien Geschäftstätigkeit ist namentlich nicht gewahrt, wenn eine Bank einem Kunden bei der Abwicklung eines Geschäfts hilft, das eine – selbst nur eventuelle – Täuschung der in- oder ausländischen Behörden bezweckt (vgl. BGE 111 Ib 126 E. 2a).

Gemäss Art. 8 der Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 08 [in Kraft seit 1. Juli 2008]; identisch mit Art. 8 VSB 03) ist es den Banken untersagt, Täuschungsmanövern ihrer Vertragspartner gegenüber Behörden des In- und Auslandes, insbesondere gegenüber Steuerbehörden, durch unvollständige oder auf andere Weise irreführende Bescheinigungen Vorschub zu leisten. Gemäss Rz. 54 VSB 08 fallen unter dieses Verbot auch routinemässig erstellte Belege, zu denen namentlich Gutschrifts- und andere Belastungsanzeigen gerechnet werden. Bescheinigungen gelten als unvollständig, wenn zur Täuschung von Behörden relevante Sachverhalte unterdrückt werden (Rz. 55 VSB 08). Eine irreführende Bescheinigung liegt vor, wenn Sachverhalte zur Täuschung von Behörden wahrheitswidrig dargestellt werden, beispielsweise durch die Angabe falscher Gutschriftenempfänger bzw. Belasteter (Rz. 56 VSB 08). Gemäss Praxis der Aufsichtscommission der Schweizerischen Bankiervereinigung dürfen insbesondere Bescheinigungen über Barbezüge nebst anschliessender Bareinzahlung nur ausgestellt werden, wenn der Barbezug tatsächlich erfolgt. Mit anderen Worten verstösst es gegen die Standesregeln, wenn ein Barbezug bescheinigt wird, der effektiv nicht erfolgt ist (vgl. BARBARA BRÜHWILER/KATHRIN HEIM, Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken [VSB 08], Praxis-kommentar, 2. Aufl. 2008, Art. 8 N. 6 m.w.H.; LOMBARDINI, a.a.O., Rz. 133 ff.). Die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken ist von der Vorinstanz bzw. von der EBK als Mindeststandard anerkannt (FINMA-RS 08/10 Selbstregulierung als Mindeststandard).

5.2 Die Beschwerdeführerin stellte für die Schenkung von A. _____ an B. _____ in der Höhe von EUR 1'070'860.68 vom 20. November 2009 zwei unterschiedliche Belege aus: Zum einen den auf den 20. November 2009 datierten Beleg, der eine "Auszahlung" von EUR 1'070'860.68 bestätigt und auf dem unter "Betrag erhalten" die Unterschrift des Kunden steht. Der Beleg enthält zudem den Hinweis: "Sie wurden bedient von: D. _____". Zum anderen stellte die Beschwerdeführerin einen auf den 20. November 2009 datierten Beleg über eine "Einzahlung" aus, mit dem die Gutschrift der Beschwerdeführerin auf dem Konto der Kundin über EUR 1'070'860.68 quittiert wird. Auf dem Beleg steht zudem: "Sie wurden bedient von: D. _____". Unbestrittenermassen ging die Beschwerdefüh-

rerin auch bei der Schenkung von A._____ an C._____ am 6. September 2007 gleich vor und erstellte für die Schenkung zwei Transaktionsbelege. Auf dem Beleg einer Auszahlung vom 6. September 2007 bestätigte der Kunde unterschriftlich den Erhalt eines Betrages von EUR 500'000.–, wobei er gemäss dem Beleg von E._____ bedient wurde. Gemäss dem auf den 6. September 2007 datierten Beleg einer Einzahlung wird weiter bestätigt, dass die Beschwerdeführerin auf dem Konto des Kunden den Betrag von EUR 500'000.– gutgeschrieben hat, wobei der Kunde gemäss Beleg von E._____ bedient wurde. Bei diesen von der Beschwerdeführerin anlässlich der Schenkungen von A._____ ausgestellten Belegen handelt es sich unbestrittenermassen um Bescheinigungen im Sinne von Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03. Zudem stellen die Belege Sachverhalte wahrheitswidrig dar und sind daher irreführend. Weder am 6. September 2007 noch am 20. November 2009 fand eine physische Übergabe der entsprechenden Vermögenswerte am Schalter der Beschwerdeführerin statt; vielmehr wurde ein interner Transfer der Vermögenswerte gemacht. Die von der Beschwerdeführerin ausgestellten Belege über Aus- und Einzahlungen erwecken jedoch klarerweise den Eindruck, dass jeweils das Geld physisch aus der Kasse der Beschwerdeführerin genommen und dem Kunden übergeben wurde resp. physisch von den Kunden am Schalter der Beschwerdeführerin einbezahlt wurde. Die Angaben der Namen der jeweils bedienenden Person auf den Bescheinigungen weisen offensichtlich auf eine persönliche Übergabe der Geldbeträge am Schalter der Beschwerdeführerin hin, genauso wie die unterschriftliche Bestätigung über den Erhalt des Betrages resp. die Unterschrift der Beschwerdeführerin auf den Konti der Kunden. Durch die Ausstellung getrennter Belege für die Auszahlungen und Einzahlungen waren zudem die effektiv an den Transaktionen beteiligten Personen nicht ersichtlich. Die von der Beschwerdeführerin für die Transaktionen vom 6. September 2007 und vom 20. November 2009 ausgestellten Belege stellen somit irreführende Bescheinigungen im Sinne von Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03 dar.

Hinsichtlich der Beweggründe von A._____ führte die Beschwerdeführerin selber an, die Schenkung vom 20. November 2009 sei aus damaliger Sicht steuerlich motiviert gewesen. Die Bartransaktion sei getätigt worden, um den Bezug zwischen zwei Konten nicht offenlegen zu müssen. A._____ habe Nachforschungen der deutschen Steuerbehörden unterbinden wollen. Gemäss der Beschwerdeführerin standen auch bei der Transaktion vom 6. September 2007 steuerliche Überlegungen im Vordergrund. Die Beschwerdeführerin hat dementsprechend mit der Aus-

stellung der irreführenden Aus- und Einzahlungsbelege für die Transaktionen vom 20. November 2009 und 6. September 2007 nach ihrer Auffassung einem Täuschungsmanöver ihres Vertragspartners gegenüber den deutschen Steuerbehörden Vorschub geleistet. Damit hat die Beschwerdeführerin die in Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03 definierten Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken missachtet. Mit dieser Verletzung der Standesregeln wurde auch das Gewährserfordernis nach Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG nicht gewahrt.

5.3 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Beschwerdeführerin die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (Art. 8 VSB 08 resp. Art. 8 VSB 03) verletzt hat. Damit bot sie auch keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG. Die Vorinstanz hat damit zu Recht festgestellt, dass die Beschwerdeführerin aufsichtsrechtliche Bestimmungen verletzt hat. Vor diesem Hintergrund erübrigen sich Weiterungen zu den von der Vorinstanz alternativ vorgebrachten Ausführungen zur rechtlichen Beurteilung von effektiv stattgefundenen Bartransaktionen und den diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführerin.

6.

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich eventualiter vor, selbst wenn aufsichtsrechtliche Bestimmungen verletzt worden wären, seien diese als entschuldbar und keinesfalls als schwere Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Vorschriften zu qualifizieren. Sie habe zu keinem Zeitpunkt mutwillig Vorschriften verletzt, sondern habe in nachvollziehbarer Weise und aus berechtigtem Grund davon ausgehen können, sich rechtskonform zu verhalten. Die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten nach Art. 36 FINMAG erübrige sich daher und sei nicht verhältnismässig.

6.1 Verletzt eine Beaufsichtigte oder ein Beaufsichtigter die Bestimmungen eines Finanzmarktgesetzes, zu denen auch das Geldwäschereigesetz und das Bankengesetz zählen (Art. 1 Abs. 1 Bst. f und Bst. d FINMAG) oder bestehen sonstige Missstände, so sorgt die FINMA für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes (Art. 31 FINMAG). Ergibt das Verfahren, dass die oder der Beaufsichtigte aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt hat, und müssen keine Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes mehr angeordnet werden, so kann die Vorinstanz eine Feststellungsverfügung erlassen (Art. 32 FINMAG). Die Vorinstanz kann auch eine unabhängige und fachkundige Person damit beauftragen, bei einer oder einem Beaufsichtigten

einen aufsichtsrechtlich relevanten Sachverhalt abzuklären (Art. 36 Abs. 1 FINMAG).

Der Ausdruck "schwere Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen" in Art. 32 FINMAG bildet einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Auslegung und Anwendung als Rechtsfrage grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-4066/2010 vom 19. Mai 2011 E. 8.3.1 und B-5121/2011 vom 31. Mai 2012 E. 8.1.1). Nach konstanter Praxis und Doktrin ist indes Zurückhaltung auszuüben und der rechtsanwendenden Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn diese den örtlichen, technischen oder persönlichen Verhältnissen näher steht oder über spezifische Fachkenntnisse verfügt. Das Gericht hat nicht einzugreifen, solange die Auslegung der Verwaltungsbehörde als vertretbar erscheint (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-19/2012 vom 27. November 2013 E. 9.3.6 und B-798/2012 vom 27. November 2013 E. 9.3.4). Bezüglich der Frage, ob die Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen schwer ist, ist der FINMA daher ein gewisser fachtechnischer Beurteilungsspielraum einzuräumen (vgl. PETER CH. HSU/RASHID BAHAR/SILVIA FLÜHMANN, in: Basler Kommentar FINMAG, 2. Aufl. 2011, Art. 32 N. 22).

Der Vorinstanz kommt bei der Wahl der zu treffenden Massnahmen nach FINMAG ein weiter Ermessensspielraum zu (vgl. KATJA ROTH PELLANDA, in: Basler Kommentar FINMAG, 2. Aufl. 2011, Art. 31 N. 10 m.H.). Namentlich kommt ihr bei der Umschreibung der Aufgaben eines Untersuchungsbeauftragten im Sinne von Art. 36 FINMAG im Rahmen des gesetzlichen Einsatzbereichs ein grosses technisches Ermessen zu (vgl. BGE 132 II 382 E. 4, BGE 131 II 306 E. 3.1.3; BENEDIKT MAURENBRECHER/ANDRÉ TERLINDEN, in: Basler Kommentar FINMAG, 2. Aufl. 2011, Art. 36 N. 12). Die finanzmarktrechtlichen Massnahmen müssen jedoch – wie jedes staatliche Handeln – verhältnismässig sein (zur Einsetzung eines Beobachters durch die EBK vgl. BGE 126 II 111 E. 4 f.). Sie sollen mit anderen Worten nicht über das hinausgehen, was zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands erforderlich ist. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und für den Betroffenen zumutbar ist. Zulässigkeitsvoraussetzung bildet mithin eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation (vgl. BGE 136 II 43 E. 3.3, BGE 131 II 306 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_898/2010 vom 29. Juni 2011 E. 3.1).

6.2 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Beschwerdeführerin mehrfach ihre Abklärungspflichten im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG nur ungenügend wahrgenommen und ihre Meldepflicht gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG nicht erfüllt hat (vgl. E. 4). Dabei gilt es zu beachten, dass der Abklärungspflicht nach Art. 6 GwG und der Meldepflicht gestützt auf Art. 9 GwG für die Realisierung der mit dem Geldwäschereigesetz verfolgten öffentlichen Interessen zentrale Bedeutung zukommt (vgl. bereits Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-2318/2006 vom 23. Juni 2008 E. 6.1.1 Ziff. 5). Die Meldepflicht nach Art. 9 GwG ist die Schnittstelle zwischen den Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre und den Massnahmen der Strafverfolgungsbehörden (vgl. REINLE, a.a.O., N. 238). Die Vernachlässigung dieser Meldepflicht verhindert eine effektive Geldwäschereibekämpfung und läuft damit der Zwecksetzung des Geldwäschereigesetzes entgegen (vgl. THELESKLAF, a.a.O., Art. 9 N. 3; LOMBARDINI, a.a.O., Rz. 475). Verletzungen der Pflichten in diesem Bereich sind daher als schwer einzustufen. Entsprechend sind Verletzungen von Art. 9 GwG auch strafrechtlich sanktioniert. Sowohl die vorsätzliche als auch die fahrlässige Verletzung von Art. 9 GwG zieht die strafrechtlichen Konsequenzen gemäss Art. 37 GwG nach sich. Insoweit spielt es vorliegend keine Rolle, dass die Beschwerdeführerin nach ihren Vorbringen nicht mutwillig gehandelt haben will, auch wenn ein mutwilliges bzw. mindestens eventualvorsätzliches Vorgehen nach den Umständen auf der Hand liegt. Weiter hat die Beschwerdeführerin gegen Art. 8 VSB 08 (bzw. Art. 8 VSB 03) verstossen (vgl. E. 5). Indem sie die Standesregeln nicht gewahrt hat, bot sie auch keine Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine zentrale Norm, die nicht nur auf den Schutz der Bankgläubiger, sondern auch auf die Vertrauenswürdigkeit der Banken und des Finanzplatzes Schweiz zielt (BGE 111 Ib 126 E. 2a; Urteil des Bundesgerichts 2A.261/2004 vom 27. Mai 2004 E. 1; BVGE 2010/39 E. 4.1.3, BVGE 2008/23 E. 3.1). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz in Ausübung ihres Ermessensspielraums die Handlungen der Beschwerdeführerin als schwere Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen gewertet und eine Feststellungsverfügung nach Art. 32 FINMAG erlassen hat.

6.3 Aufgrund der Aktenlage und den Vorbringen der Beschwerdeführerin liegt zudem die Annahme nahe, dass die Nichtvornahme der Meldung im Sinne von Art. 9 GwG und das Erstellen von irreführenden Bescheinigungen nicht nur situative Handlungen darstellen, die auf punktuellen Fehleinschätzungen beruhen. Vielmehr scheint die Beschwerdeführerin gene-

rell eine restriktive Auslegung von Art. 9 GwG und Art. 8 VSG 08 zu vertreten. Auch lässt sie eine Einsicht in das Unrecht ihrer Handlungen vermissen; im Gegenteil versteigt sie sich in einer Verteidigung ihrer eindeutig unzulässigen Vorgehensweisen. Es besteht daher durchaus ein Anfangsverdacht im Sinne von Art. 36 Abs. 1 FINMAG, der die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zur Abklärung dieser aufsichtsrechtlich relevanten Sachverhalte rechtfertigt. Ein solcher Anfangsverdacht genügt für die Anordnung eines Untersuchungsbeauftragten; entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin ist es insbesondere nicht erforderlich, dass bereits eine Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen festgestellt wurde (vgl. MAURENBRECHER/TERLINDEN, a.a.O., Art. 36 N. 13). Die Anordnung der Vorinstanz gestützt auf Art. 36 Abs. 1 FINMAG erweist sich zudem als geeignet, die mit den vorliegend relevanten aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (Art. 9 GwG, Art. 8 VSB 08) verfolgten öffentlichen Interesse zu erreichen (vgl. dazu E. 4.1). Indem die Vorinstanz für die Tätigkeit des Untersuchungsbeauftragten zeitliche Einschränkungen vorgibt und auch Beschränkungen betreffend Art der zu untersuchenden Geschäftsbeziehungen festlegt, geht die angeordnete Massnahme nicht über das Notwendige hinaus. Schliesslich erweist sich die Massnahme der Vorinstanz mit Blick auf die zentrale Bedeutung der betroffenen öffentlichen Interessen auch als zumutbar.

6.4 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Vorinstanz zu Recht schwere Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen festgestellt hat. Die von der Vorinstanz angeordnete Massnahme gestützt auf Art. 36 Abs. 1 FINMAG erweist sich zudem als verhältnismässig.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin gegen die im Geldwäschereigesetz vorgesehene Abklärungspflicht (Art. 6 Abs. 2 Bst. b GwG) und die Meldepflicht (Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 GwG) verstossen sowie die Standesregeln (Art. 8 VSG 08 resp. Art. 8 VSG 03) und damit das Gewährserfordernis (Art. 3 Abs. 2 Bst. c BankG) verletzt hat. Dementsprechend hat sie aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt, weshalb sich die Feststellungsverfügung der Vorinstanz nach Art. 32 FINMAG als gerechtfertigt erweist. Zudem hält die Einsetzung eines Untersuchungsbeauftragten zur Abklärung der in der Verfügung bestimmten aufsichtsrelevanten Sachverhalten gestützt auf Art. 36 Abs. 1 FINMAG vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip stand.

8.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin als vollständig unterlegene Partei die Kosten des Verfahrens, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und der finanziellen Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG, Art. 2 Abs. 1 VGKE). Die Verfahrenskosten belaufen sich vorliegend mit Blick auf die Schwierigkeit der behandelten Rechtsfragen und den zu ihrer Klärung notwendigen Recherchen auf insgesamt Fr. 14'000.—. Der einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird nach Rechtskraft des Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

Die Beschwerdeführerin hat als vollständig unterlegene Partei keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 14'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Philippe Weissenberger

Patricia Egli

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 12. Juni 2014