

Bundesstrafgericht
Tribunal pénal fédéral
Tribunale penale federale
Tribunal penal federal



Geschäftsnummer: BE.2020.21

Beschluss vom 23. Juni 2021

Beschwerdekammer

Besetzung

Bundesstrafrichter
Roy Garré, Vorsitz,
Patrick Robert-Nicoud und Stephan Blättler,
Gerichtsschreiberin Inga Leonova

Parteien

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT,
Generalsekretariat EFD,

Gesuchsteller

gegen

BANK A., vertreten durch Rechtsanwälte Flavio
Romerio und Stephan Groth,

Gesuchsgegnerin

Gegenstand

Entsiegelung (Art. 50 Abs. 3 VStrR)

Sachverhalt:

- A.** Zwischen Mai und August 2018 erstattete die Bank A. bei der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) gestützt auf Art. 305^{ter} Abs. 2 StGB mehr als 30 Verdachtsmeldungen betreffend Transaktionen aus den Jahren 2008-2010 im Zusammenhang mit zahlreichen libyschen Kundenbeziehungen und setzte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (nachfolgend «FINMA») darüber in Kenntnis (Verfahrensakten EFD, pag. 010 0009 ff., 010 0020 ff.). Die MROS entschied, einen Grossteil der bei ihr eingegangenen Verdachtsmeldungen an die Bundesanwaltschaft (nachfolgend «BA») weiterzuleiten und teilte dies der Bank A. am 19. Dezember 2018 und 18. Juni 2020 mit (act. 1.2, Schreiben der MROS vom 19. Dezember 2018 und 18. Juni 2020).
- B.** Die BA nahm die ihr weitergeleiteten Verdachtsmeldungen wegen Art. 305^{bis} StGB mit Verfügung vom 6. August 2019 nicht anhand (act. 1.2, Nichtanhandnahmeverfügung vom 6. August 2019).
- C.** Am 7. November 2019 erstattete die FINMA beim Eidgenössischen Finanzdepartement (nachfolgend «EFD») gegen die Verantwortlichen der Bank A. sowie allfällige weitere involvierte Personen Strafanzeige wegen Widerhandlung gegen Art. 9 i.V.m. Art. 37 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0). Gemäss den Ausführungen der FINMA bestehe der Verdacht, dass im Zusammenhang mit den Kontobeziehungen der Bank A. der libyschen Familien B., C. und D. eine Verdachtsmeldung an die MROS nach Art. 9 GwG pflichtwidrig unterlassen worden sei. Ihrer Strafanzeige legte die FINMA unter anderem einige der ihr von der Bank A. eingereichten Dokumente bei (Verfahrensakten EFD, pag. 010 0001 ff.).
- D.** In der Folge eröffnete das EFD am 13. August 2020 ein Verwaltungsstrafverfahren wegen des Verdachts auf Verletzung der Meldepflicht gemäss Art. 37 GwG gegen Unbekannt (Verfahrensakten EFD, pag. 050 0001).
- E.** Am 14. August 2020 erliess das EFD eine Auskunfts- und Editionsverfügung und wies die Bank A. an, ihm Unterlagen betreffend die Geschäftsbeziehungen mit a.B., b.B., c.B., C. und D. herauszugeben sowie anzugeben, welche Personen in der Periode 1. Januar 2012 bis 31. Juli 2018 zu welchen Zeitpunkten und in welcher Funktion mit den Geschäftsbeziehungen beschäftigt

waren und dafür verantwortlich zeichneten. Des Weiteren forderte das EFD die Bank A. auf, ihm sämtliche bankinternen Weisungen betreffend GwG-Sorgfaltspflichten, gültig im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Juli 2018, sowie sämtliche weiteren Unterlagen (Organigramme, Reglemente, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Handbücher, Handlungsabläufe, Pflichtenhefte etc.) zu Organisation, personeller Besetzung (inkl. Namen und Kürzel), Hierarchie, Zuständigkeiten sowie Pflichten und Befugnissen im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung (inkl. Identifikation von Kunden) bis zur obersten Leitungsebene für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Juli 2018 (inkl. Erläuterung der verschiedenen Verantwortlichkeiten) einzureichen (act. 1.1).

- F.** Innert der mehrfach erstreckten Frist reichte die Bank A. die angeforderten Unterlagen dem EFD am 27. November 2020 auf einem passwortgeschützten Datenträger ein und erhob gegen dessen Durchsuchung zugleich Einsprache. Des Weiteren beantragte die Bank A. im Schreiben vom 27. November 2020 die Siegelung sämtlicher Unterlagen der Bank A., die das EFD von der FINMA erhältlich gemacht habe oder mache oder gestützt auf Unterlagen der FINMA erstellt habe oder erstelle (act. 1.2).
- G.** Mit Verfügung vom 17. Dezember 2020 trat der untersuchende Beamte des EFD auf die Einsprache der Bank A. vom 27. November 2020 betreffend Unterlagen, die das EFD von der FINMA erhältlich machte oder macht oder gestützt auf Unterlagen der FINMA erstellte oder erstellt, nicht ein (act. 1.4). Die dagegen von der Bank A. erhobenen Beschwerden wies sowohl der Leiter des Rechtsdienstes des EFD mit Entscheid vom 13. Januar 2021 als auch anschliessend die Beschwerdekammer mit Beschluss BV.2021.7 vom 22. März 2021 ab. Gegen den Beschluss der Beschwerdekammer erhob die Bank A. Beschwerde beim Bundesgericht, über welche bis dato noch nicht entschieden wurde (Verfahren 1B_243/2021).
- H.** In Bezug auf die sich auf dem passwortgeschützten USB-Stick befindlichen Unterlagen ersuchte das EFD die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts am 17. Dezember 2020 um Entsiegelung der ihm am 27. November 2020 in elektronischer Form eingereichten Unterlagen und um Erlaubnis zu deren Durchsuchung (act. 1).

- I. Die Bank A. ersuchte das Gericht mit Schreiben vom 24. Dezember 2020 um Einsicht in die Beilagen 1-6 des Entsiegelungsgesuchs sowie um Erstreckung der Frist zur Einreichung einer Gesuchsantwort (act. 4). Mit Zwischenverfügung vom 29. Dezember 2020 gewährte die Beschwerdekammer der Bank A. Einsicht in die Beilagen 1, 2, 4 und 5 des Entsiegelungsgesuchs und wies das Akteneinsichtsgesuch im Übrigen ab. Die Frist zur Einreichung der Gesuchsantwort erstreckte das Gericht bis zum 14. Januar 2021 (act. 5). Auf Antrag der Bank A. erstreckte das Gericht die Frist zur Einreichung der Gesuchsantwort letztmals bis zum 25. Januar 2021 (act. 7).

- J. Innert erstreckter Frist liess sich die Bank A. mit Eingabe vom 25. Januar 2021 zum Entsiegelungsgesuch vernehmen und beantragte dessen vollumfängliche Abweisung. In prozessualer Hinsicht ersucht die Bank A. das Gericht, das Entsiegelungsverfahren vorerst auf die Frage zu beschränken, ob eine Durchsuchung der gesiegelten Aufzeichnungen und Daten überhaupt zulässig sei. Sollte die Zulässigkeit der Durchsuchung bejaht werden, sei ihr eine Frist anzusetzen, um sich zu den Entsiegelungshindernissen zu äussern (act. 8). Das Schreiben des EFD vom 2. Februar 2021, worin es auf die Einreichung eine Replik verzichtete, wurde der Bank A. am darauffolgenden Tag zur Kenntnis gebracht (act. 10, 11).

- K. Die prozessualen Anträge der Bank A. betreffend die Beschränkung des Verfahrens auf die Frage der Zulässigkeit der Durchsuchung und Ansetzung einer Frist, um sich zu den Entsiegelungshindernissen zu äussern, wies das Gericht mit Zwischenverfügung vom 25. Mai 2021 ab (act. 12).

- L. Im Beschwerdeverfahren 1B_243/2021 gegen den Beschluss der Beschwerdekammer BV.2021.7 vom 22. März 2021 wies das Bundesgericht das Gesuch der Bank A. um aufschiebende Wirkung mit Verfügung vom 7. Juni 2021 ab.

Auf die Ausführungen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, in den folgenden rechtlichen Erwägungen Bezug genommen.

Die Beschwerdekammer zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Gemäss Art. 50 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG; SR 956.1) richtet sich das Verfahren bei Verdacht auf Widerhandlungen gegen das FINMAG oder der Finanzmarktgesetze – worunter auch das GwG fällt (Art. 1 Abs. 1 lit. f FINMAG) – nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0), soweit das FINMAG oder die Finanzmarktgesetze nichts anderes bestimmen. Verfolgende und urteilende Behörde ist das EFD (Art. 50 Abs. 1 zweiter Satz FINMAG).
 - 1.2 Die Bestimmungen der Eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) sind insoweit ergänzend oder sinngemäss anwendbar, als das VStrR dies ausdrücklich festlegt (vgl. Art. 22, Art. 30 Abs. 2-3, Art. 31 Abs. 2, Art. 41 Abs. 2, Art. 43 Abs. 2, Art. 58 Abs. 3, Art. 60 Abs. 2, Art. 80 Abs. 1, Art. 82, Art. 89 und Art. 97 Abs. 1 VStrR). Soweit das VStrR einzelne Fragen nicht abschliessend regelt, sind die Bestimmungen der StPO grundsätzlich analog anwendbar (BGE 139 IV 246 E. 1.2 S. 248, E. 3.2 S. 249; Urteile des Bundesgerichts 1B_210/2017 vom 23. Oktober 2017 E. 1.1; 1B_91/2016 vom 4. August 2016 E. 4.1; zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 1.1). Die allgemeinen strafprozessualen und verfassungsrechtlichen Grundsätze sind jedenfalls auch im Verwaltungsstrafverfahren zu berücksichtigen (BGE 139 IV 246 E. 1.2 und E. 3.2; TPF 2018 162 E. 3; 2017 107 E. 1.2 und E. 1.3; 2016 55 E. 2.3).
2.
 - 2.1 Gemäss Art. 50 Abs. 3 VStrR ist dem Inhaber von Papieren, wenn immer möglich Gelegenheit zu geben, sich vor der Durchsuchung über deren Inhalt auszusprechen. Erhebt er gegen die Durchsuchung Einsprache, so werden die Papiere vorläufig versiegelt und verwahrt. Über die Zulässigkeit der Durchsuchung entscheidet die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts (Art. 50 Abs. 3 i.V.m. Art. 25 Abs. 1 VStrR und Art. 37 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes [Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71]).
 - 2.2 Eine förmliche (Verwirkungs-)Frist zur Einreichung des Entsiegelungsgesuchs analog dem Art. 248 Abs. 2 StPO ist den Bestimmungen des VStrR nicht zu entnehmen. Erfolgt ein Entsiegelungsgesuch knapp anderthalb Mo-

nate nach der Hausdurchsuchung und Siegelung, ist dem Beschleunigungsgebot in Strafsachen genügend Rechnung getragen (Urteil des Bundesgerichts 1B_641/2012 vom 8. Mai 2013 E. 3.3; zu Entsiegelungsgesuchen, die innert einer Frist von rund zwei Monaten oder später eingereicht wurden vgl. Beschlüsse des Bundesstrafgerichts BE.2018.8 vom 22. November 2018; BE.2013.4 vom 14. Oktober 2014 E. 1.3.3; BE.2013.8 vom 5. Dezember 2013 E. 1.4.3; BE.2013.7 vom 6. November 2013 E. 1.3.3; BE.2013.6 vom 29. Oktober 2013 E. 1.3.3; BE.2013.5 vom 16. Oktober 2013 E. 1.3.3).

- 2.3** Das Entsiegelungsgesuch vom 17. Dezember 2020 ist formgerecht und innert zwanzig Tagen nach dem seitens der Gesuchsgegnerin am 27. November 2020 erklärten Siegelungsantrag eingereicht worden. Das Entsiegelungsgesuch erweist sich damit als fristgerecht. Als Inhaberin der auf dem Datenträger gespeicherten Daten ist die Gesuchsgegnerin zur Erhebung der Einsprache legitimiert. Somit ist auf das Entsiegelungsgesuch einzutreten.

3.

- 3.1** Strafprozessuale Zwangsmassnahmen wie Durchsuchungen von Aufzeichnungen und Sicherstellungen können nur ergriffen werden, wenn ein hinreichender Tatverdacht vorliegt (Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO). Dies gilt auch für Strafuntersuchungen nach VStrR (Urteil des Bundesgerichts 1B_367/2012 vom 8. Mai 2013 E. 3.7.1). Nebst dem hinreichenden Tatverdacht i.S.v. Art. 197 Abs. 1 lit. b StPO (vgl. auch Art. 309 Abs. 1 lit. a StPO, der im Rahmen der Eröffnung einer Strafuntersuchung durch die Staatsanwaltschaft ebenfalls von hinreichendem Tatverdacht spricht) kennt die Strafprozessordnung den Verdacht im Sinne eines Anfangsverdachts (vgl. Art. 299 Abs. 2 StPO) sowie den dringenden Tatverdacht im Zusammenhang mit schwerwiegenderen Grundrechtseingriffen (vgl. Art. 269 Abs. 1 lit. a StPO; ACKERMANN, Tatverdacht und Cicero – in dubio contra suspicionem maleficij, in: Niggli/Pozo/Queloz [Hrsg.], Festschrift für Franz Riklin, 2007, S. 331; ZIMMERLIN, Zürcher Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 197 StPO N. 10 f. m.w.H.).

Im Gegensatz zum erkennenden Sachrichter hat das für die Beurteilung von Zwangsmassnahmen im Vorverfahren zuständige Gericht bei der Überprüfung des hinreichenden Tatverdachts keine erschöpfende Abwägung sämtlicher belastender und entlastender Beweisergebnisse vorzunehmen. Bestreitet die beschuldigte (oder eine von Zwangsmassnahmen betroffene andere) Person den Tatverdacht, ist vielmehr zu prüfen, ob aufgrund der bisherigen Untersuchungsergebnisse genügend konkrete Anhaltspunkte für eine Straftat und eine Beteiligung der beschuldigten Person an dieser Tat

vorliegen, die Strafbehörden somit das Bestehen eines hinreichenden Tatverdachts mit vertretbaren Gründen bejahen durften. Es genügt dabei der Nachweis von konkreten Verdachtsmomenten, wonach das inkriminierte Verhalten mit erheblicher Wahrscheinlichkeit die fraglichen Tatbestandsmerkmale erfüllen könnte (vgl. BGE 141 IV 87 E. 1.3.1 S. 90; 137 IV 122 E. 3.2 S. 126; 124 IV 313 E. 4 S. 316; 116 Ia 143 E. 3c S. 146; s.a. Urteil des Bundesgerichts vom 6. Oktober 2016 1B_243/2016 E. 3.6). In Abgrenzung zum dringenden setzt dabei der hinreichende Tatverdacht gerade nicht voraus, dass Beweise oder Indizien bereits für eine erhebliche oder hohe Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung sprechen (Urteil des Bundesgerichts 1B_636/2011 vom 9. Januar 2012 E. 2.2.3; vgl. zum Ganzen ausführlich den Entscheid des Bundesstrafgerichts BE.2006.7 vom 20. Februar 2007 E. 3.1; s.a. Beschlüsse des Bundesstrafgerichts BE.2017.1 vom 26. April 2017 E. 3.1; BB.2014.163 vom 9. Juni 2015 E. 3.1; je m.w.H).

- 3.2** Im Entsiegelungsentscheid ist vorab zu prüfen, ob ein hinreichender Tatverdacht für eine die Durchsuchung rechtfertigende Straftat besteht. Dazu bedarf es zweier Elemente: Erstens muss ein Sachverhalt ausreichend detailliert umschrieben werden, damit eine Subsumtion unter einen oder allenfalls auch alternativ unter mehrere Tatbestände des Strafrechts überhaupt nachvollziehbar vorgenommen werden kann. Zweitens müssen ausreichende Beweismittel oder Indizien angegeben und vorgelegt werden, die diesen Sachverhalt stützen. Zur Frage des Tatverdachtes bzw. zur Schuldfrage hat das Entsiegelungsgericht weder ein eigentliches Beweisverfahren durchzuführen, noch dem erkennenden Strafrichter vorzugreifen (BGE 137 IV 122 E. 3.2 S. 126 f.; s.a. 143 IV 330 E. 2.1 S. 333; zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 5.2).
- 3.3** Die Gesuchsgegnerin bestreitet das Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts und bringt im Wesentlichen vor, dass 26 von den 31 Konten, für welche sie die Verdachtsmeldungen erstattet habe, in den Jahren 2012-2016 geschlossen worden seien. Auch wenn eine Meldepflicht nach Art. 9 GwG über das Ende einer Geschäftsbeziehung hinaus dauere, bestünde für saldierte Kundenbeziehungen keine Überwachungspflicht. Daher habe sie im Mai 2014, als der World-Check-Eintrag zu a.B. aktualisiert worden und der Artikel in der «Daily Mail» erschienen sei, keine weitergehende Überwachungspflichten mehr gehabt. Trotzdem seien diese Informationen identifiziert und geprüft worden. Der Gesuchsteller verweise in Bezug auf den Tatverdacht auf die Ausführungen aus den Verdachtsmeldungen sowie auf die Strafanzeige der FINMA, die auf Informationen beruhe, die ihr die Gesuchsgegnerin zur Verfügung gestellt habe. Der BA hätten dieselben Verdachtsmeldungen (inkl. Beilagen) vorgelegen und sie sei vom genau gleichem

Sachverhalt ausgegangen wie die FINMA und der Gesuchsteller. Die BA sei zu derselben Beurteilung des Sachverhalts gelangt wie die Mitarbeitenden der Gesuchsgegnerin. Die BA habe jeglichen Verdacht auf Straftaten und eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte verneint und die Nichtanhandnahme der Strafuntersuchung verfügt. Hätte die BA gestützt auf die Informationen in den Verdachtsmeldungen zu den Konten mit Bezug zu den Familien B., C. und D. einen Verdacht auf verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte bejaht, hätte sie keine Nichtanhandnahmeverfügung erlassen. Dies zeige, dass die Mitarbeitenden der Gesuchsgegnerin durch den Ausschluss des Verdacht auf eine verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte in den vor 2018 durchgeführten Prüfungen nicht gegen Art. 37 GwG verstossen hätten (act. 8, S. 7 ff.).

3.4

3.4.1 Der Gesuchsteller führt eine Untersuchung gegen Unbekannt wegen des Verdachts der Meldepflichtverletzung im Sinne von Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG. Seine Ausführungen betreffend den hinreichenden Tatverdacht stützt er auf die Strafanzeige der FINMA vom 7. November 2019 samt deren Beilagen, bestehend insbesondere aus den MROS-Meldungen sowie den Artikeln in «Daily Mail» und «The Guardian» vom [...] 2016 (Verfahrensakten, pag. 010 0001 ff.; 040 0028 ff.). Da das Bundesgericht im Beschwerdeverfahren 1B_243/2021, dessen Gegenstand die Nichtsiegelung der Beilagen der Strafanzeige vom 7. November 2019 bildet, das Gesuch der Gesuchsgegnerin um aufschiebende Wirkung am 7. Juni 2021 abgewiesen hat, sind diese Beilagen auch im Nachfolgenden zu berücksichtigen. Gestützt auf die Strafanzeige der FINMA vom 7. November 2019 samt deren Beilagen geht der Gesuchsteller zusammengefasst von folgendem Sachverhalt aus (act. 1, S. 7 ff.):

3.4.2 a.B.

a.B. sei bis zum Sturz von Muammar al-Gaddafi im Jahr 2011 während mehr als 20 Jahren Vorsitzender der libyschen «Organisation P.» gewesen. In dieser Zeit habe die Organisation P. in Libyen Bauprojekte in Milliardenhöhe finanziert. Die Organisation P. sei eine der mächtigsten staatlichen Organisationen gewesen, die Infrastrukturprojekte wie Flughäfen, Konferenzzentren oder Universitäten in Libyen finanziert habe. Gemäss einem Artikel in «The Guardian» aus dem Jahr 2016 habe a.B. als Vorsitzender der Organisation P. jährlich rund GBP 12'000.-- verdient. Ab dem 27. Juni 2011 sei Muammar al-Gaddafi als mutmasslicher Kriegsverbrecher und wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit per Haftbefehl international gesucht worden. Ab dem 22. August 2011 habe Muammar al-Gaddafi als abgesetzt gegolten und sei von der neuen Regierung polizeilich gesucht worden. Am

20. Oktober 2011 sei er getötet worden. Angesichts der politischen Lage in Libyen habe die Europäische Union die Organisation P. am 10. August 2011 auf die Liste der Unternehmen aufgenommen, gegen welche restriktive Massnahmen verhängt worden seien. Der Grund hierfür sei gewesen, dass die Organisation P. im Namen oder auf Weisung des Gaddafi-Regimes gehandelt habe und eine potentielle Finanzierungsquelle des Regimes gewesen sei. Auch der Schweizer Bundesrat habe die Organisation P. auf die Liste der sanktionierten libyschen Unternehmen aufgenommen.

Aus den MROS-Meldungen der Gesuchsgegnerin gehe hervor, dass a.B. bei ihr acht Geschäftsbeziehungen gehabt habe, an welchen er Vertragspartner, wirtschaftlich Berechtigter oder zeichnungsberechtigt gewesen sei. Aus den Meldungen gehe weiter hervor, dass über mehrere dieser Konten Immobilientransaktionen abgewickelt worden seien, die im Zusammenhang mit Immobilienkäufen und Renovation einer Immobilie im Ausland stünden. So seien auf das Konto der Unternehmung E. zwischen 1999 und 2016 vom Konto der F. SA mehrere Zahlungen im Umfang von rund CHF 4,5 Mio. eingegangen. Im gleichen Zeitraum seien von der F. SA rund CHF 2,3 Mio. an die Unternehmung E. zurückgeflossen. Gemäss Kundenangaben sei der Hintergrund dieser Transaktionen ein Immobilienerwerb in Kanada gewesen. Vom Konto der Stiftung G. bei der Gesuchsgegnerin, an welcher a.B. wirtschaftlich berechtigt gewesen sei, seien am 22. Juni 2011 GPB 200'000.-- an die H. Ltd. zwecks Renovation einer Immobilie in London überwiesen worden. Mit demselben Zweck seien zudem am 11. Juli 2011 auf ein Konto von a.B. bei der Bank I. in London GPB 250'000.-- transferiert worden. Vom Konto Nr. 1 bei der Gesuchsgegnerin, lautend auf a.B. und d.B., sei am 30. Juli 2004 ein Betrag von GPB 200'000.-- mit dem Zahlungsbetreff «Achat d'une maison UK» an die Unternehmung J. überwiesen worden. Ferner seien am 25. August 2004 und 3. November 2004 jeweils USD 340'000.-- an die Unternehmung K. (USA) mit dem Zahlungsbetreff «achat immobilier» transferiert worden.

Die Gesuchsgegnerin habe gegenüber der FINMA am 14. September 2018 erklärt, dass sie im März 2012 im Rahmen eines Standardreviews vier Geschäftsbeziehungen von a.B. als wirtschaftlich Berechtigten identifiziert habe. Die Organisation P. sei im «World-Check Critical Name Pool» von August 2011 bis April 2013 aufgeführt gewesen. Die internationale Gemeinschaft habe der Organisation P. vorgeworfen, Gelder des libyschen Entwicklungsprogramms für private Investitionen des Gaddafi-Regimes abgezweigt zu haben und a.B. sei in diesem Zusammenhang als Vorsitzender der Organisation P. erwähnt worden. In der Folge sei das Team «Business Compliance» der Gesuchsgegnerin involviert worden, das die Geschäftsbezie-

hung auf mögliche Veruntreuung geprüft habe. Die Kundenberater der Gesuchsgegnerin hätten im Auftrag der Business Compliance eine Recherche (sog. «negative news search») zu a.B. und seiner Familie durchgeführt. Dabei seien Verbindungen von a.B. zum Gaddafi-Regime sowie Medienberichte festgestellt worden, wonach gegen ihn wegen «taking 300 Mio out of Libya» ermittelt werde. Die Gesuchsgegnerin habe zu dieser Zeit auch eine Recherche zu C. durchgeführt, jedoch ohne negative Informationen gefunden zu haben. Da a.B. kein spezifisches Delikt vorgeworfen worden sei und die Transaktionen auf den betroffenen Konten als plausibel erachtet worden seien, habe das Team «Investigation & SARs» der Gesuchsgegnerin gestützt auf die Befunde der Business Compliance am 20. April 2012 auf eine MROS-Meldung verzichtet. Daraufhin sei das Team der Gesuchsgegnerin für politisch exponierte Personen [PEP] zum Schluss gekommen, dass a.B. als eine PEP und seine Angehörigen als PEP Nahestehende zu qualifizieren seien. Im Mai 2012 habe die Gesuchsgegnerin entschieden, die Geschäftsbeziehung mit a.B. zu saldieren. Die Saldierungen hätten sich bis zum 10. April 2013 hingezogen, wobei zwei Geschäftsbeziehungen mit Bezug zu a.B. auch darüber hinaus bestehen geblieben seien.

Am [...] 2014 sei in der britischen «Daily Mail» ein Artikel erschienen, worin die Aussage des libyschen Generalstaatsanwalts zitiert worden sei, wonach gegen a.B. ein Strafverfahren wegen Veruntreuung und Amtsmissbrauch hängig sei. Als das Gaddafi-Regime zusammengebrochen sei, soll a.B. heimlich Gelder in Millionenhöhe in den Londoner Immobilienmarkt investiert haben. Namentlich sei das Immobilienunternehmen «L.» erwähnt worden, in das a.B. investiert haben soll. Die libysche Regierung versuche, die Gelder zu repatriieren. Diesbezüglich habe die Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA im Schreiben vom 14. September 2018 ausgeführt, dass a.B. im World-Check erstmals am 21. Mai 2014 mit Veruntreuung von Geldern im Zusammenhang mit der Organisation P. und unter Erwähnung eines internationalen Haftbefehls aufgeführt worden sei. Da zu diesem Zeitpunkt alle Geschäftsbeziehungen mit a.B. saldiert gewesen seien, habe der World-Check Eintrag keine Treffer zu den geschlossenen Geschäftsbeziehungen generiert. Hingegen habe der Eintrag einen Treffer zu einer Geschäftsbeziehung von C. bei der Gesuchsgegnerin ergeben, bei welcher a.B. als Zeichnungsberechtigter eingetragen gewesen sei. Am 8. Januar und 6. April 2016 habe die Gesuchsgegnerin die übrigen zwei Geschäftsbeziehungen saldiert, die einen Bezug zu a.B. aufgewiesen hätten.

Im [...] 2016 habe auch «The Guardian» einen Artikel zu den Vorwürfen gegen die Organisation P. und a.B. publiziert. a.B. soll Gelder, die für den Aufbau Libyens bestimmt gewesen seien, mit Hilfe von Gesellschaften ausser Landes geschafft und in Immobilien investiert haben. Am 9. August 2018

habe die Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA angegeben, dass der World-Check-Eintrag zu a.B. nach den Enthüllungen im Zusammenhang mit den «Panama Papers» im November 2016 erweitert worden sei. Da die letzte Geschäftsbeziehung mit Bezug zu a.B. im April 2016 geschlossen worden sei, hätten die negativen Schlagzeilen zu keinem Treffer im System der Bank geführt. Weiter habe die Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA angegeben, dass sie erst bei der Prüfung von D. im Jahr 2018 auf den Artikel in «The Guardian» vom [...] 2016 gestossen sei. Im Frühjahr 2018 seien auch die ersten Medienanfragen an die Gesuchsgegnerin zu a.B. erfolgt. In der Folge habe die Gesuchsgegnerin zwischen Mai und August 2018 diverse MROS-Meldungen erstattet.

3.4.3 c.B.

c.B., der Sohn von a.B., sei im Word-Check ab dem 20. Oktober 2014 als PEP eingetragen gewesen. Er sei an verschiedenen Geschäftsbeziehungen des Vaters bei der Gesuchsgegnerin zeichnungsberechtigt gewesen. Ferner sei c.B. als wirtschaftlich Berechtigter an einem Konto bei der Gesuchsgegnerin eingetragen gewesen, das auf die im Fürstentum Liechtenstein domizilierte Unternehmung M. gelautet habe. Dieses Konto sei am 15. Juli 2002 eröffnet und am 10. August 2007 saldiert worden. Darauf seien zwischen November 2002 und November 2003 drei Transaktionen seitens der Organisation P. im Umfang von USD 6'142'398.--, EUR 4'532'365.-- und CHF 4'745'620.-- eingegangen. Ein Teil dieser Vermögenswerte sei gemäss den MROS-Meldungen zwischen Dezember 2002 und Mai 2005 im Umfang von mehr als USD 2 Mio. und EUR 1,5 Mio. auf zwei Privatkonten von a.B. bei der Gesuchsgegnerin weitertransferiert worden.

Infolge Unregelmässigkeiten beim Zahlungsfluss auf zwei Konten und fragwürdigen Firmenregistrierungen auf den Namen c.B. habe das Business Center der Gesuchsgegnerin diese Konten überprüft, an welchen c.B. wirtschaftlich berechtigt gewesen sei. Das Team «Investigation & SARs» habe keinen Zusammenhang zwischen den Transaktionen und zu den Anschuldigungen gegenüber dem Vater erkennen können. In der Folge seien die beiden Konten geschlossen worden. Die MROS-Meldung betreffend das auf die Unternehmung M. lautende Konto habe die Gesuchsgegnerin am 6. Juli 2018 erstattet.

3.4.4 b.B.

b.B. sei ebenfalls Sohn von a.B. Er sei sowohl an zwei Konten des Vaters bei der Gesuchsgegnerin als auch an den auf die auf den Britischen Jungferninseln domizilierten N. Ltd. und O. Ltd. lautenden Konten Nrn. 2 und 3

zeichnungsberechtigt und wirtschaftlich Berechtigter gewesen. Die Gesuchsgegnerin habe am 6. Juli 2018 auch in Bezug auf die Geschäftsbeziehungen von b.B. MROS-Meldungen erstattet, woraus hervorgehe, dass auf das Konto der N. Ltd. bei der Gesuchsgegnerin zwischen Juni und September 2001 von der Organisation P. rund USD 4,5 Mio. und EUR 1'047'732.-- eingegangen seien. Die Gesuchsgegnerin habe in der Verdachtsmeldung angegeben, dass es sich bei diesen Eingängen von der Organisation P. um Zahlungen aus einem Beratungsvertrag im Zusammenhang mit der Beschäftigung als Subunternehmer bei der Entwicklung eines Gebäudes gehandelt habe. Der Beratungsvertrag sei der Gesuchsgegnerin nicht vorgelegen. Die Vermögenswerte seien im Februar 2002 auf das auf a.B. lautende Konto Nr. 4 bei der Gesuchsgegnerin weitergeleitet worden.

3.4.5 C.

C. soll ein Geschäftspartner von a.B. gewesen sei. Er sei unter anderem am Konto der Unternehmung E. bei der Gesuchsgegnerin wirtschaftlich berechtigt gewesen. Die Gesuchsgegnerin habe gegenüber der FINMA angegeben, dass der Eintrag im World-Check betreffend a.B. vom 21. Mai 2014 zu einem Treffer auf das Konto Nr. 5 von C. geführt habe. Bei der durchgeführten Analyse sei die Gesuchsgegnerin auf ein Formular A gestossen, gemäss welchem a.B. zusammen mit C. an einer Transaktion auf die Geschäftsbeziehung der F. SA wirtschaftlich berechtigt gewesen seien. Diese Transaktion sei im Zusammenhang mit einem Immobilienkauf in Kanada gestanden. Der damalige Kundenberater bei der Gesuchsgegnerin sei telefonisch über die Transaktion informiert worden. Er habe erfahren, dass a.B. auf das Konto 1'509'200.-- Deutsche Mark überweisen werde, was der Hälfte des Kaufpreises entsprochen haben soll. Da keine Verbindungen zu den Anschuldigungen in der Presse gegenüber a.B. hergestellt und weil über C. keine negativen Informationen gefunden worden seien, habe die Gesuchsgegnerin von einer MROS-Meldung abgesehen. Die Konten von C. seien zwischen Januar und April 2016 geschlossen worden.

Auf die Geschäftsbeziehung der F. SA bei der Gesuchsgegnerin seien Immobilientransaktionen in Millionenhöhe geflossen. Ebenso seien auf das Konto der Unternehmung E. Transaktionen im Immobilienbereich geflossen, die im Zusammenhang zu a.B. gestanden seien. Namentlich seien am 6. Dezember 2000 GPF 525'000.-- vom auf a.B. lautenden Konto an die Unternehmung E. überwiesen worden. Gemäss den Kundenangaben sei dieser Transaktion ein Kaufvertrag zwischen a.B. und C. zugrunde gelegen, mit welchem a.B. eine Immobilie erworben haben soll, die vorher der Unternehmung E. gehört habe.

Betreffend die auf C. und seine Kinder lautenden Geschäftsbeziehungen habe die Gesuchsgegnerin im Juni und Juli 2018 mehrere MROS-Meldungen eingereicht.

3.4.6 D.

Die Gesuchsgegnerin habe gegenüber der FINMA angegeben, dass sie erst bei der Überprüfung der libyschen Geschäftsbeziehungen Anfangs 2018 auf den Artikel in «The Guardian» vom [...] 2016 gestossen sei. Im Rahmen dieser Kontrolle habe die Gesuchsgegnerin Geschäftsbeziehungen zu D. identifiziert, auf welche Zahlungen in Höhe von rund CHF 5 Mio. und EUR 5,3 Mio. von im Zeitungsartikel genannten Sitzgesellschaften eingegangen seien. Daraufhin habe die Gesuchsgegnerin am 11. Mai 2018 zu den auf die Q. Inc. und R. Ltd. lautenden Konten eine Meldung an die MROS erstattet.

3.5

3.5.1 Der Gesuchsteller ist der Ansicht, dass die Gesuchsgegnerin die Verdachtsmeldungen an die MROS vor 2018, möglicherweise bereits im Jahr 2012 hätte erstatten sollen (act. 1). Unter Berücksichtigung des in der Auskunfts- und Editionsverfügung vom 14. August 2020 angegebenen Zeitraumes ist anzunehmen, dass der Gesuchsteller von einem mutmasslichen Deliktszeitraum von Januar 2012 bis Ende Juli 2018 ausgeht.

3.5.2 Das GwG in der Fassung vom 1. Februar 2009 stand bis zum 31. Dezember 2015 in Kraft und sah eine identische Strafandrohung wie die derzeit geltende revidierte Fassung des GwG vor. Die vorliegend relevanten Passagen von Art. 9 GwG blieben auch durch zwischenzeitliche Revisionen unverändert. Die in Art. 37 GwG vorgesehene Busse für vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht nach Art. 9 GwG beträgt bis zu 500'000 Franken und diejenige für fahrlässiges Handeln bis zu 150'000 Franken. Dabei handelt es sich bei den Straftaten gemäss Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG nicht um blosse Ordnungswidrigkeiten (Art. 3 i.V.m. Art. 45 Abs. 2 VStrR), bei denen keine Zwangsmassnahmen zulässig wären, sondern um eine als Dauerdelikt ausgestaltete qualifizierte Übertretung (BGE 144 IV 391 E. 3.1; 142 IV 276 E. 5.4.2).

3.5.3 In Bezug auf die verwaltungsrechtlichen Regelungen betreffend GwG-Sorgfaltspflichten ist das Recht massgebend, das zur Tatzeit in Kraft stand. Vom 18. Dezember 2002 bis zum 31. Dezember 2010 stand die Verordnung über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Banken-, Effektenhändler- und Kollektivanlagenbereich (GwV-FINMA 1) in Kraft (vgl. Ziff. I 4 der Verordnung der FINMA vom 20. November 2008 über die Anpassung von Behördenverordnungen an das Finanzmarktaufsichtsgesetz, in Kraft seit 1. Januar 2009, AS 2008 5616). Die GwV-FINMA 1 wurde

per 1. Januar 2011 zusammen mit zwei weiteren von den jeweiligen FINMA-Vorgängerorganisationen ausgearbeiteten Geldwäschereiverordnungen in der Verordnung der FINMA über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung vom 8. Dezember 2010 (aGwV-FINMA, AS 2010 6295) zusammengeführt. Die relevanten Normen der bis dahin bestehenden Verordnungen wurden weitestgehend unverändert in die neue Verordnung überführt, wobei die materiellen Regelungen betreffend die Sorgfaltspflichten keine vorliegend relevanten Änderungen erfahren haben (vgl. Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2019.55 vom 28. Juli 2020 E. 1.1.4). Die aGwV-FINMA stand vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2015 in Kraft. Seit dem 1. Januar 2016 ist die Verordnung der FINMA vom 3. Juni 2015 über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor in Kraft (GwV-FINMA; SR 955.033.0) und entspricht in Bezug auf die hier relevanten Normen den Bestimmungen der aGwV-FINMA. Mit Blick auf den Zeitpunkt der Entstehung einer möglichen Meldepflicht ist vorliegend die aGwV-FINMA anwendbar (vgl. Art. 78 Abs. 3 GwV-FINMA).

3.6

3.6.1 Art. 9 GwG regelt die den Finanzintermediären obliegenden Meldepflichten bei Geldwäschereiverdacht. Als Finanzintermediäre gelten unter anderem Banken nach dem Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG; SR 952.0; vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a GwG). Die Bank muss der MROS unverzüglich Meldung erstatten, wenn sie bzw. ihre Organe wissen oder den begründeten Verdacht haben, dass die in die Geschäftsbeziehung involvierten Vermögenswerte im Zusammenhang mit einer strafbaren Handlung nach Art. 305^{bis} StGB stehen oder aus einem Verbrechen herrühren (Art. 9 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 und 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 GwG). Hat ein Finanzintermediär keinen begründeten Verdacht auf Geldwäscherei, aber Wahrnehmungen gemacht, die drauf schliessen lassen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren, so kann er diese gestützt auf das Melderecht von Art. 350^{ter} Abs. 2 StGB der Meldestelle für Geldwäscherei melden (Art. 29 Abs. 1 aGwV-FINMA). Übt die Bank bei diesen bloss «zweifelhaften Geschäftsbeziehungen» mit bedeutenden Vermögenswerten ihr Melderecht nicht aus, so dokumentiert sie die Gründe (Art. 29 Abs. 2 aGwV-FINMA). Führt die Bank die zweifelhafte Geschäftsbeziehung weiter, so hat sie diese genau zu überwachen und auf Anhaltspunkte, die auf Geldwäscherei hinweisen, zu überprüfen (Art. 29 Abs. 3 aGwV-FINMA).

3.6.2 Die Bank muss nach Art. 6 Abs. 2 GwG die Hintergründe und den Zweck einer Transaktion oder einer Geschäftsbeziehung namentlich abklären, wenn die Transaktion oder die Geschäftsbeziehung ungewöhnlich erscheint, es sei denn, ihre Rechtmässigkeit ist erkennbar (lit. a), wenn Anhaltspunkte

vorliegen, dass Vermögenswerte aus einem Verbrechen herrühren (lit. b) oder wenn die Transaktion oder die Geschäftsbeziehung mit einem erhöhten Risiko behaftet ist (lit. c). Geschäftsbeziehungen zu ausländischen politisch exponierten Personen sowie zu ihnen nahestehenden Personen gelten in jedem Fall als Geschäftsbeziehungen mit erhöhten Risiken (Art. 6 Abs. 3 GwG; Art. 2 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 12 Abs. 3 aGwV-FINMA). Das oberste Geschäftsführungsorgan oder mindestens eines seiner Mitglieder entscheidet über deren Aufnahme und jährlich über deren Weiterführung (Art. 18 Abs. 1 lit. a und Art. 19 Abs. 1 aGwV-FINMA).

3.6.3 Die Bank trifft mit angemessenem Aufwand zusätzliche Abklärungen bei Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit erhöhten Risiken (Art. 14 Abs. 1 aGwV-FINMA). Abzuklären ist nach Art. 14 Abs. 2 aGwV-FINMA je nach den Umständen namentlich, ob die Vertragspartei an den eingebrachten Vermögenswerten wirtschaftlich berechtigt ist (lit. a), die Herkunft der eingebrachten Vermögenswerte (lit. b), den Verwendungszweck abgezogener Vermögenswerte (lit. c), die Hintergründe und Plausibilität grösserer Zahlungseingänge (lit. d) sowie der Ursprung des Vermögens der Vertragspartei und der wirtschaftlich berechtigten Person (lit. e). Die Abklärungen umfassen je nach den Umständen insbesondere das Einholen schriftlicher oder mündlicher Auskünfte der Vertragspartei oder der wirtschaftlich berechtigten Person sowie die Konsultation allgemein zugänglicher öffentlicher Quellen und Datenbanken (Art. 15 Abs. 1 lit. a und lit. c aGwV-FINMA). Die Bank überprüft die Ergebnisse der Abklärungen auf ihre Plausibilität hin und dokumentiert sie (Art. 15 Abs. 2 aGwV-FINMA). Werden bei einer Geschäftsbeziehung erhöhte Risiken sichtbar, leitet die Bank die zusätzlichen Abklärungen unverzüglich in die Wege und führt sie so rasch als möglich durch (Art. 16 aGwV-FINMA).

3.6.4 Gemäss dem Anhang zur aGwG-FINMA betreffend die Anhaltspunkte für Geldwäscherei sind Erklärungen des Kunden über die Hintergründe von Transaktionen auf ihre Plausibilität zu überprüfen (A2). Nicht jede Erklärung des Kunden ist unbesehen zu akzeptieren, sondern vom Finanzintermediär kritisch zu hinterfragen (BGE 136 IV 188 E. 6.3.1). Besondere Risiken im Hinblick auf Geldwäscherei beinhalten Transaktionen bei denen Vermögenswerte kurz nach ihrem Eingang beim Finanzintermediär wieder abgezogen werden (Durchlaufkonti), sofern sich aus der Geschäftstätigkeit der Kundin oder des Kunden kein plausibler Grund für diesen sofortigen Abzug ergibt (A4). Besonders verdächtige Anhaltspunkte sind Strafverfahren gegen die Kundin oder den Kunden des Finanzintermediärs wegen Verbrechen, Korruption oder Missbrauches öffentlicher Gelder (A39).

3.6.5 Verdachtsgründe nach Art. 9 GwG können sich neben den internen auch aus bankexternen Hinweisen, wie bspw. aus vertrauenswürdigen, seriös recherchierten Medienberichten ergeben. Bereits ein «simple doute» löst grundsätzlich eine Meldepflicht aus. Die verbrecherische Vortat muss nicht mit grosser Wahrscheinlichkeit vorliegen. Im Zweifel hat eine Verdachtsmeldung zu erfolgen. Wenn im Rahmen von Hintergrundabklärungen nach Art. 6 Abs. 2 GwG der Verdacht nicht ausgeräumt werden kann, so gilt er ohne Weiteres als begründet (Urteile des Bundesgerichts 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 4.8 f.; 4A_313/2008 vom 27. November 2008 E. 4.2.2.3; Beschluss des Bundesstrafgerichts BE.2018.4 vom 20. August 2018 E. 4.3; je mit zahlreichen Hinweisen zur Literatur und Rechtsprechung). Die Meldepflicht nach Art. 9 GwG hört mit der Beendigung der verdächtigen Geschäftsbeziehung nicht auf, sondern hält an, solange Vermögenswerte aufgespürt und eingezogen werden können (BGE 144 IV 391 E. 3.1; 142 IV 276 E. 5.4.2 S. 279 f. m.H.).

3.7

3.7.1 Wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird, kam der Gesuchsteller zu Recht zum Schluss, dass vor 2018 begründeter Verdacht bestand, dass die von der Gesuchsgegnerin verwalteten Vermögenswerte aus einem Verbrechen stammen oder im Zusammenhang mit Geldwäschereihandlungen stehen könnten.

3.7.2 Die Europäische Union hat die Organisation P. am [...] 2011 auf die Liste der Unternehmen aufgenommen, gegen welche restriktive Massnahmen verhängt worden sind (Verfahrensakten, pag. 040 0026 f.). Dies weil Vorwürfe im Raum standen, dass die Organisation P. im Namen oder auf Weisung des Gaddafi-Regimes gehandelt habe und eine potentielle Finanzierungsquelle des Regimes gewesen sei. Auch die Schweiz hat im [...] 2011 Massnahmen gegen Libyen ergriffen und die Organisation P. auf die Liste der sanktionierten libyschen Unternehmen aufgenommen (die Liste ist auf der Webseite des Staatssekretariats für Wirtschaft [SECO] einsehbar). Somit war im Sommer 2011 öffentlich bekannt, dass die Organisation P. Gelder des libyschen Entwicklungsprogramms für private Investitionen des Gaddafi-Regimes abgezweigt haben könnte. Zu diesem Zeitpunkt war a.B. bereits seit mehreren Jahren Vorsitzender der Organisation P. Laut den Angaben der Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA war Organisation P. im «World-Check Critical Name Pool» von August 2011 bis April 2013 aufgeführt.

3.7.3 Weiter gab die Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA am 18. September 2018 an, dass sie im März 2012 im Rahmen eines Standardreviews vier Geschäftsbeziehungen von a.B. als wirtschaftlich Berechtigten identifiziert habe. Die in der Folge durchgeführte Recherche der Gesuchsgegnerin habe

nach a.B. und seinen Familienmitgliedern ergeben, dass a.B. Verbindungen zum Gaddafi-Regime gehabt habe. Zudem seien Medienberichte festgestellt worden, wonach gegen a.B. wegen «taking 300 Mio out of Libya» ermittelt werde. Somit bestanden im Jahr 2012 Hinweise darauf, dass der Vorsitzende der Organisation P. und Kunde der Gesuchsgegnerin Verbindungen zum Gaddafi-Regime hatte und verdächtigt werde, Gelder in zweistelliger Millionenhöhe aus Libyen ins Ausland zu bringen. Somit bestanden bereits zu diesem Zeitpunkt erste Anzeichen, dass gegen a.B. ein Strafverfahren wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder eröffnet worden war, was einen besonders verdächtigen Anhaltspunkt i.S.v. A39 des Anhangs zur aGwG-FINMA darstellt. Ebenfalls in 2012 qualifizierte die Gesuchsgegnerin a.B. und seine Familienmitglieder als PEP resp. PEP nahestehende Personen. Aufgrund dieser Qualifikation und vor dem Hintergrund der gegenüber a.B. im Jahr 2012 erhobenen Vorwürfe war die Gesuchsgegnerin bereits zu diesem Zeitpunkt verpflichtet, die mit a.B. und seinen Söhnen im Zusammenhang stehenden Geschäftsbeziehungen und Hintergründe von Transaktionen mit grösster Sorgfalt und unter Würdigung der gesamten Umstände auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

3.7.4 Im [...] 2014 zitierte die Zeitung «Daily Mail» in einem Artikel den libyschen Generalstaatsanwalt, wonach gegen a.B. ein Strafverfahren wegen Veruntreuung und Amtsmissbrauch hängig gewesen sei. Der Vorwurf lautete, dass a.B. nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes heimlich Gelder in Millionenhöhe in den Londoner Immobilienmarkt investiert haben soll. Diesbezüglich erwähnte die Gesuchsgegnerin gegenüber der FINMA im Schreiben vom 14. September 2018, dass a.B. im World-Check erstmals am 21. Mai 2014 mit Veruntreuung von Geldern im Zusammenhang mit der Organisation P. und unter Erwähnung eines internationalen Haftbefehls aufgeführt worden sei. Somit hätte der Gesuchsgegnerin spätestens im Mai 2014 bekannt sein sollen, dass gegen ihren Kunden ein Strafverfahren wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder läuft und damit (weiterhin) ein besonders verdächtiger Anhaltspunkt i.S.v. A39 des Anhangs zur aGwG-FINMA bestanden hatte. Ein Abgleich der Vorwürfe im «Daily Mail» Artikel mit den Transaktionen auf den Konten von a.B. und C. hätten mögliche Parallelen in Immobilientransaktionen gezeigt, denen die Gesuchsgegnerin hätte nachgehen müssen. Infolge der Qualifizierung von a.B. als PEP hätte die Gesuchsgegnerin sowohl die laufenden als auch die bereits saldierten Geschäftsbeziehungen einer eingehenden Prüfung unterziehen müssen. Hätte die Gesuchsgegnerin dies getan, hätte sie die Zweifel an der Rechtmässigkeit der eingebrachten Vermögenswerte und getätigten Transaktionen als begründet erachten müssen. Die Gesuchsgegnerin hätte daher bereits im Mai 2014 den begründeten Verdacht haben müssen, dass die von ihr verwalteten Vermögenswerte mög-

licherweise aus Verbrechen stammen oder im Zusammenhang mit Geldwäscherei stehen könnten. Der am [...] 2016 publizierte Artikel im «The Guardian», von welchem die Gesuchsgegnerin erst im Jahr 2018 Kenntnis erlangt haben soll, wiederholte resp. präzisierte lediglich die bereits früher gegenüber der Organisation P. und a.B. erhobenen Vorwürfe und bezeichnete insbesondere Gesellschaften, mit deren Hilfe Gelder aus Libyen gebracht worden sein sollen. Im Rahmen der in der Folge durchgeführten Kontrolle habe die Gesuchsgegnerin Geschäftsbeziehungen zu D. identifiziert, auf welche Zahlungen in Höhe von rund CHF 5 Mio. und EUR 5,3 Mio. von im Zeitungsartikel genannten Sitzgesellschaften eingegangen seien. Spätestens im Jahr 2016 hätte die Gesuchsgegnerin einen meldepflichtigen Sachverhalt erkennen und eine entsprechende Meldung an die MROS machen müssen. Dies umso mehr, als den Angaben der Gesuchsgegnerin zufolge, die letzte Geschäftsbeziehung mit Bezug zu a.B. erst im April 2016, d.h. rund einen Monat zuvor geschlossen worden sei (supra E. 3.4.2). Wie der Gesuchsteller richtigerweise ausführt, ging mit der Saldierung der Konten in den Jahren 2012-2016 die Meldepflicht der Gesuchsgegnerin nicht unter.

3.7.5 Angemerkt sei, dass die Gesuchsgegnerin die MROS-Meldungen im Mai und August 2018 erstattete, mithin nachdem sie seitens diverser internationaler Journalisten im Mai resp. Juni 2018 hierzu angefragt worden war. In diese Richtung deuten jedenfalls auch die Ausführungen der Gesuchsgegnerin in ihrer Gesuchsantwort vom 25. Januar 2021 hin (act. 8, S. 3). Angesicht des vorliegenden Verfahrensgegenstandes kann dahingestellt bleiben, ob diesbezüglich ein Zusammenhang besteht und ob erst die Medienanfragen die Gesuchsgegnerin dazu bewegt haben, eine Meldung an die MROS zu erstatten.

3.7.6 Nach dem Gesagten ist ein hinreichender Tatverdacht zu bejahen, dass die bei der Gesuchsgegnerin verantwortlichen Personen die Meldepflicht nach Art. 9 GwG verletzt und dadurch den Tatbestand von Art. 37 GwG erfüllt haben könnten.

3.8 Am Vorliegen des hinreichenden Tatverdachts vermögen die von der Gesuchsgegnerin ins Recht gelegte Nichtanhandnahmeverfügung der BA vom 6. August 2019 sowie die Schreiben der MROS betreffend die Nichtweiterleitung einiger Verdachtsmeldungen nichts zu ändern.

Der Nichtanhandnahmeverfügung der BA vom 6. August 2019 lag nicht der Vorwurf von Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG, sondern allfällige Geldwäschereihandlungen i.S.v. Art. 305^{bis} StGB zugrunde. Die Beurteilung, ob die Mitarbeiter der Gesuchsgegnerin ihrer Meldepflicht rechtzeitig nachgekommen sind und möglicherweise Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG verletzt haben könnten, war weder

von der BA zu beurteilen noch war dies Gegenstand der von ihr am 6. August 2019 erlassenen Nichtanhandnahmeverfügung. Ob die BA gestützt auf die ihr vorgelegenen Informationen auf die Verdachtsmeldungen zu Recht nicht eingetreten ist, braucht in Anbetracht des vorliegenden Verfahrensgegenstandes nicht beurteilt zu werden. Ausserdem kann die BA die von ihr erlassene Nichtanhandnahmeverfügung bei Vorliegen neuer Beweismittel oder Tatsachen wiederaufnehmen (vgl. Art. 310 Abs. 2 i.V.m. Art. 323 Abs. 1 StPO). Das vorliegende Entsiegelungsverfahren wurde vom Gesuchsteller im Verwaltungsstrafverfahren eingereicht und das Entsiegelungsgericht hat zwar denselben Sachverhalt wie die BA zu beurteilen, jedoch unter einem anderen Blickwinkel, nämlich mit Blick auf allfällige Verletzung von Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG. Das Verwaltungsstrafverfahren wegen des Verdachts auf Verletzung von Art. 9 i.V.m. Art. 37 GwG wird vom Gesuchsteller geführt und er resp. das Sachgericht hat zu prüfen, ob die Gesuchsgegnerin resp. ihre Mitarbeiter ihrer Sorgfaltspflicht nachgekommen sind sowie ob und zu welchem Zeitpunkt eine Meldepflicht an die MROS bestand. Die Beurteilung des diesbezüglichen Sachverhalts erfolgt aus der *ex ante* – Perspektive (LUCHSINGER, in: Kunz/Jutzi/Schären [Hrsg.], Handkommentar Geldwäschereigesetz [GwG], 2017, Art. 9 GwG N. 101). D.h. die Beurteilung des Sachverhalts erfolgt anhand des Kenntnisstandes der Mitarbeiter der Gesuchsgegnerin in den Jahren 2012 bis 2018 und der ihnen damals zur Verfügung gestandenen Informationen. Das Gesagte gilt sinngemäss in Bezug auf die Schreiben der MROS vom 18. Juni 2020, worin sie der Gesuchsgegnerin mitteilte, die unter Referenznummer 27798/31 – 27800/63 und 26900/63 – 26902/59 geführten Verdachtsmeldungen vorerst nicht an eine Strafverfolgungsbehörde zu übermitteln. Ob die FINMA die Strafanzeige auch in Kenntnis der Nichtanhandnahmeverfügung der BA vom 6. August 2019 und den Schreiben der MROS vom 18. Juni 2020 erstattet hätte, ist reine Spekulation, auf welche nicht weiter einzugehen ist.

3.9 Nach dem Gesagten ist der hinreichende Tatverdacht zu bejahen, weshalb die Durchsuchung zulässig ist. Die Rüge der Gesuchsgegnerin geht damit fehl. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die dem Gesuchsteller auf dem Datenträger übergebenen Dokumente zu entsiegeln sind.

4.

4.1 Papiere sind mit grösster Schonung der Privatgeheimnisse zu durchsuchen. Insbesondere sollen Papiere nur dann durchsucht werden, wenn anzunehmen ist, dass sich Schriften darunter befinden, die für die Untersuchung von Bedeutung sind (Art. 50 Abs. 1 VStrR). Bei der Durchsuchung sind ausser-

dem das Amtsgeheimnis sowie Geheimnisse, die Geistlichen, Rechtsanwälten, Notaren, Ärzten, Apothekern, Hebammen und ihren beruflichen Gehilfen in ihrem Amte oder Beruf anvertraut werden, zu wahren (Art. 50 Abs. 2 VStrR).

Stellt die Verwaltungsstrafbehörde beim zuständigen Entsiegelungsgericht den Antrag, die versiegelten Unterlagen seien zu entsiegeln, prüft das Entsiegelungsgericht im Untersuchungsverfahren, ob die Geheimnisschutzinteressen (oder andere gesetzliche Entsiegelungshindernisse), welche vom Inhaber oder der Inhaberin der versiegelten Aufzeichnungen und Gegenstände angerufen werden, einer Durchsuchung seitens der Verwaltungsstrafbehörde entgegenstehen (Art. 50 Abs. 2-3 VStrR; BGE 145 IV 273 E. 3.3; 141 IV 77 E. 4.1 S. 81; 137 IV 189 E. 4 S. 194 f.; Urteile des Bundesgerichts 1B_210/2017 vom 23. Oktober 2017 E. 3.4; 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 3.3; zum Ganzen Urteil des Bundesgerichts 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 4.14). Die Untersuchungsbehörden müssen hierbei jedoch im Rahmen des Entsiegelungsgesuchs noch nicht darlegen, inwiefern ein konkreter Sachzusammenhang zwischen den Ermittlungen und einzelnen noch versiegelten Dokumenten besteht. Es genügt, wenn sie aufzeigen, inwiefern die versiegelten Unterlagen grundsätzlich verfahrenserheblich sind (sog. «potenzielle Erheblichkeit», vgl. BGE 132 IV 63 E. 4.4; Urteile des Bundesgerichts 1B_336/2018 vom 8. November 2018 E. 4.3; 1B_433/2017 vom 21. März 2018 E. 4.14; 1B_322/2013 vom 20. Dezember 2013 E. 3.1 m.w.H.). Es ist unvermeidlich, dass diese Zwangsmassnahme auch Schriften betrifft, die für die Untersuchung bedeutungslos sind (BGE 108 IV 75 E. 5; Urteile des Bundesgerichts 8G.116/2003 vom 26. Januar 2004 E. 5; 8G.9/2004 vom 23. März 2004 E. 6 in fine; Beschluss des Bundesstrafgerichts BE.2017.13 vom 9. August 2017 E. 2.3).

- 4.2** Nach der bundesgerichtlichen Praxis trifft die das Siegelungsbegehren gestellte Person im Entsiegelungsverfahren die prozessuale Obliegenheit, allfällige Geheimhaltungsinteressen bzw. Entsiegelungshindernisse ausreichend zu substantzieren. Tangierte Geheimnisinteressen sind wenigstens kurz zu umschreiben und glaubhaft zu machen. Auch sind – besonders bei sehr umfangreichen Unterlagen oder elektronischen Dateien – diejenigen Aufzeichnungen und Dateien zu benennen, die dem Geheimnisschutz unterliegen. Dabei ist der Betroffene nicht gezwungen, die angerufenen Geheimnisrechte bereits inhaltlich offenzulegen. Kommt der Betroffene seiner Mitwirkungs- und Substanziierungsobliegenheit im Entsiegelungsverfahren nicht nach, ist das Entsiegelungsgericht nicht gehalten, von Amtes wegen nach allfälligen materiellen Durchsuchungshindernissen zu forschen (BGE 142 IV 207 E. 7.1.5 S. 211, E. 11 S. 228; 141 IV 77 E. 4.3 S. 81,

E. 5.5.3 S. 86, E. 5.6 S. 87; 138 IV 225 E. 7.1 S. 229; 137 IV 189 E. 4.2 S. 195, E. 5.3.3 S. 199; Pra 2017 Nr. 24 S. 215 ff. E. 7.3; Urteil des Bundesgerichts 1B_394/2017 vom 17. Januar 2018, in BGE 144 IV 74 nicht publ. E. 6.1; s.a. BGE 143 IV 462 E. 2.3 S. 468 f.).

4.3

4.3.1 Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Unterlagen, die sich auf dem USB-Stick befinden sollten, untersuchungsrelevant sind und ob deren Durchsuchung schützenswerte Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen, die gegenüber den Strafverfolgungsinteressen überwiegen.

4.3.2 Mit der Auskunfts- und Editionsverfügung vom 14. August 2020 forderte der Gesuchsteller die Gesuchsgegnerin zur Einreichung folgender Unterlagen auf (act. 1.1):

- sämtliche bankinternen Weisungen betreffend GwG-Sorgfaltspflichten, gültig im Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Juli 2018;
- sämtliche weiteren Unterlagen (Organigramme, Reglemente, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien, Handbücher, Handlungsabläufe, Pflichtenhefte etc.) zu Organisation, personeller Besetzung (inkl. Namen und Kürzel), Hierarchie, Zuständigkeiten sowie Pflichten und Befugnissen im Zusammenhang mit der Geldwäschereibekämpfung (inkl. Identifikation von Kunden) bis zur obersten Leitungsebene für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Juli 2018 (inkl. Erläuterung der verschiedenen Verantwortlichkeiten);
- konkrete Angaben darüber, welche Personen (Kundenberater, PEP Desk, Compliance, Geschäftsleitung, Fachstelle für Geldwäscherei etc.) in der Periode 1. Januar 2012 bis 31. Juli 2018 zu welchen Zeitpunkten in welcher Funktion mit den Geschäftsbeziehungen beschäftigt waren und dafür verantwortlich zeichneten;
- das vollständige Kundendossier (inkl. KYC mit Änderungen, interne Notizen, No AML-Reports und zugrundeliegende Unterlagen, E-Mails [von sämtlichen Servern], Empfehlungen oder Anweisungen von Compliance, Reviews etc.);
- sämtliche geldwäscherelevanten Abklärungen, Analysen, Feststellungen, Sitzungsprotokolle und Entscheide der First und Second Line of Defence namentlich zu ungewöhnlichen Transaktionen, Art und Zweck der Geschäftsbeziehungen, PEP-Reviews sowie betreffend die Vornahme oder Nichtvornahme von Verdachtsmeldungen an die

MROS und die entsprechenden Dokumente sowie die bankinterne und externe Kommunikation;

- Kontoauszüge auf Monatsbasis ab Eröffnung bis zur Saldierung (inkl. Transaktionsdetails zur Überweisung des Schlusssaldos).

4.3.3 Mit seiner Untersuchung bezweckt der Gesuchsteller festzustellen, ob die Gesuchsgegnerin der ihr obliegenden Sorgfaltspflicht nachgekommen ist. Obige Unterlagen, die sich auf dem USB-Stick befinden sollten, sind hierfür untersuchungsrelevant. Sie beziehen sich auf die sorgfaltsrechtlich relevanten Unterlagen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäscherei und der entsprechenden Meldepflicht an die MROS. Sie könnten Aufschluss über die hierfür zuständigen Personen, deren Vorgehen und Entscheidungsgrundlagen bezüglich der Geschäftsbeziehungen der Familien B., C. und D. geben. Des Weiteren könnten diese Unterlagen Aufschluss über die gesetzlich vorgeschriebenen organisatorischen Massnahmen geben, welche die Bank zur Verhinderung von Geldwäscherei zu treffen hat (vgl. BGE 142 IV 207 E. 7.1 mit zahlreichen Hinweisen). Die anwaltlich vertretene Gesuchsgegnerin legte weder gegenüber dem Gesuchsteller noch im vorliegenden Verfahren ausreichend substantiiert dar, inwiefern die versiegelten Unterlagen für die Untersuchungszwecke offensichtlich untauglich wären. Es ist nicht Aufgabe des Entsiegelungsrichters, nach diesbezüglichen Unterlagen zu forschen.

4.4 Sodann ist die Durchsuchung dieser Unterlagen mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu vereinbaren. Der Gesuchsteller beschränkte seine Auskunft- und Editionsverfügung auf den tatrelevanten Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis 31. Juli 2018. In sachlicher Hinsicht umfasst die Verfügung Unterlagen, die im Zusammenhang zu Organisationsfragen betreffend die Geldwäschereibekämpfung stehen. Dementsprechend ist die Verfügung vom 14. August 2020 weder in zeitlicher noch in sachlicher Hinsicht zu beanstanden.

5.

5.1 Weiter ist zu prüfen, ob schutzwürdige Geheimhaltungsinteressen der Entsiegelung entgegenstehen.

5.2 Im Zwischenentscheid vom 25. Mai 2021 hielt das Gericht fest, dass die Gesuchsgegnerin ausreichend Gelegenheit hatte, die ihrer Ansicht nach der Entsiegelung entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen darzulegen, und dass es das Verfahren als spruchreif erachtet. Die Anträge der Gesuchs-

gegnerin betreffend die Gewährung einer (weiteren) Frist, um sich zu allfälligen Geheimhaltungsinteressen zu äussern und die als Geschäftsgeheimnis zu qualifizierenden Informationen zu bezeichnen, wurde abgelehnt (act. 12). Da die Gesuchsgegnerin weder in der Gesuchsantwort noch nach Erhalt der Replik des Gesuchstellers zu allfälligen entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen äusserte, ist nachfolgend auf die bisherigen Ausführungen der Gesuchsgegnerin abzustellen.

- 5.3** Im Schreiben vom 27. November 2020 machte die Gesuchsgegnerin geltend, dass die auf dem USB-Stick befindlichen Unterlagen Informationen zu den bei unterhaltenen Kundenbeziehungen, interne Notizen, interne Korrespondenz sowie die Ergebnisse der wiederholten Kontrollen enthielten. Diese Informationen seien durch das Bankgeheimnis geschützt und würden ihre Geschäftsgeheimnisse enthalten. Des Weiteren würde die Durchsuchung die wirtschaftliche Privatsphäre ihrer Kunden und wirtschaftlich Berechtigten tangieren (act. 1.2, S. 7). Mit diesen Ausführungen beruft sich die Gesuchsgegnerin auf Geheimnisse gemäss Art. 50 Abs. 1 VStrR.
- 5.4** Das Bankgeheimnis i.S.v. Art. 47 BaG stellt für Durchsuchung grundsätzlich keinen Hinderungsgrund dar (KELLER, Zürcher Kommentar, 3. Aufl. 2020, Art. 248 StPO N. 22 mit Verweis auf Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1085, 1205). Verlangt eine Bank die Siegelung der von ihr angeforderten Unterlagen, hat sie im Entsiegelungsverfahren darzulegen, inwiefern ihr Interesse an der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses jenes an der Wahrheitsfindung überwiegt. Dabei handelt es sich nicht um das Bankkundengeheimnis, sondern das Geschäftsgeheimnis der Bank (KELLER, a.a.O., Art. 248 StPO N. 22 m.w.H.). Die Gesuchsgegnerin ist im Verfahren vor dem Gesuchsteller nicht beschuldigte Person und wurde zur Einreichung der Unterlagen als Zeugin aufgefordert. Die Ausführungen der Gesuchsgegnerin im Siegelungsgesuch vom 27. November 2020 genügen der ihr obliegenden Substanziierungspflicht nicht. Sie bringt lediglich vor, dass der Durchsuchung der Papiere ihre Geschäftsgeheimnisse sowie der Schutz der Privatsphäre ihrer Kunden entgegenstünden, ohne diese weder zu bezeichnen noch näher zu präzisieren. Mit diesen lediglich allgemein gehaltenen Ausführungen vermag die Gesuchsgegnerin den Begründungsanforderungen nicht zu genügen. In Bezug auf die von der Untersuchung betroffenen Konten sei angemerkt, dass diese Gegenstand der 31 MROS-Verdachtsmeldungen und der Nichtanhandnahmeverfügung der BA vom 6. August 2019 waren. Somit würden durch die Durchsuchung keine Personalien von völlig unbeteiligten Bankkunden bekannt werden.

- 5.5** Aus dem Gesagten folgt, die Gesuchsgegnerin nicht darzulegen vermochte, inwiefern die sich auf dem USB-Stick befindlichen Unterlagen von ihren Geschäftsgeheimnissen betroffen sein sollen. Somit lassen sich weder den Ausführungen der Gesuchsgegnerin noch den vorliegenden Akten Geheimnisschutzinteressen oder andere gesetzliche Entsiegelungshindernisse entnehmen, die der Durchsichtung der von der Siegelung betroffenen Unterlagen entgegenstünden. Der Entsiegelung und Durchsichtung der dem Gesuchsteller von der Gesuchsgegnerin am 27. November 2020 elektronisch eingereichten Unterlagen steht nichts entgegen.
- 6.** Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Entsiegelungsgesuch gutzuheissen und der Gesuchsteller zu ermächtigen ist, die ihm von der Gesuchsgegnerin am 27. November 2020 elektronisch eingereichten Unterlagen zu entsiegeln und zu durchsuchen.
- 7.** Bei diesem Ausgang der beiden Entsiegelungsverfahren hat die Gesuchsgegnerin als unterliegende Partei die Gerichtskosten zu tragen (Art. 25 Abs. 4 VStrR i.V.m. Art. 66 Abs. 1 BGG analog; siehe dazu TPF 2011 25 E. 3). Die Gerichtsgebühr ist unter der Berücksichtigung der Zwischenverfügungen vom 29. Dezember 2020 und 25. Mai 2021 auf Fr. 3'000.-- festzusetzen (vgl. Art. 5 und 8 Abs. 1 des Reglements des Bundesstrafgerichts vom 31. August 2010 über die Kosten, Gebühren und Entschädigungen in Bundesstrafverfahren [BStKR; SR 173.713.162]).

Demnach erkennt die Beschwerdekammer:

1. Das Entsiegelungsgesuch wird gutgeheissen. Der Gesuchsteller wird ermächtigt, die ihm am 27. November 2020 von der Gesuchsgegnerin elektronisch eingereichten Unterlagen zu entsiegeln und zu durchsuchen.
2. Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird der Gesuchsgegnerin auferlegt.

Bellinzona, 23. Juni 2021

Im Namen der Beschwerdekammer
des Bundesstrafgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Zustellung an

- Eidgenössisches Finanzdepartement, Generalsekretariat EFD, Rechtsdienst
- Rechtsanwälte Flavio Romerio und Stephan Groth

Rechtsmittelbelehrung

Gegen Entscheide der Beschwerdekammer über Zwangsmassnahmen kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden (Art. 79 und 100 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005; BGG). Das Verfahren richtet sich nach den Artikeln 90 ff. BGG.

Eine Beschwerde hemmt den Vollzug des angefochtenen Entscheides nur, wenn der Instruktionsrichter oder die Instruktionsrichterin es anordnet (Art. 103 BGG).