

Prüfung der Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei

Bundesamt für Polizei

Das Wesentliche in Kürze

Der Schweizer Finanzplatz verwaltet rund 7900 Milliarden Franken Vermögen. Fast die Hälfte der Kunden stammt aus dem Ausland. Die Schweiz betreut etwa einen Viertel des weltweiten, grenzüberschreitenden Vermögens und steht damit an der Spitze vor Hong Kong und Singapur. In der Basel Anti-Geldwäscherei-Statistik belegt die Schweiz hingegen nur Rang 27 von 32 innerhalb der Europäischen Union und dem Rest von Westeuropa. Der Hauptgrund für diese schlechte Platzierung liegt beim sogenannten Schattenfinanzindex, welcher die Intransparenz (z. B. der Register, Zollfreilager, Eigentümer bei Firmen) und Steuervermeidungsmöglichkeiten eines Staates misst.

In diesem Spannungsfeld hat die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) die Aufgabe, pro Jahr ca. 5000 Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären (FI, zu 90 % Banken) im Wert von durchschnittlich 15,5 Milliarden Franken zu analysieren und leitet nötigenfalls die Ergebnisse ihrer Analysen an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes, der Kantone oder an ihre ausländischen Partnerbehörden (Financial Intelligence Units – FIU).

Im vorliegenden Bericht beurteilt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob MROS auf Basis ihrer neuen Ausrichtung die Aufgaben innerhalb des Bundesamtes für Polizei (fedpol) wirksam und effizient erfüllt. Die Qualität der Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften, den FI, den FIU und mit den wichtigsten nationalen Behörden (wie z. B. der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht – FINMA) steht ebenfalls im Fokus der Prüfung.

Mit der 2019 verabschiedeten Strategie, der neuen Organisation und ihrer aktuellen Prozesse ist MROS gut für die Zukunft aufgestellt. MROS alleine kann aber kein Garant für eine wirkungsvolle Geldwäschereiabwehr der Schweiz sein. Es braucht eine enge nationale und internationale Kooperation der involvierten Behörden, griffige Geldwäschereigesetze und die Bereitschaft des privaten Finanzsektors.

Die neue Strategie passt und MROS verfügt über die nötige operative Unabhängigkeit

Die für 2020 neu verfasste MROS-Strategie überzeugt. Die Ziele sind ambitiös und noch in der Umsetzungsphase. Zusammen mit der Strategie verbesserte MROS auch ihre Organisation und Prozesse. Die bald über 50 Mitarbeitenden verfügen über ein diversifiziertes Fachwissen und entsprechen einer Verdreifachung des Personalbestands innerhalb der letzten sieben Jahre. Gleichzeitig hat sich das Meldevolumen seit 2015 vervierfacht.

MROS ist seit der Gründung im Jahr 1998 bei fedpol angesiedelt. Eine enge Kooperation bei der Verbrechensbekämpfung ist sinnvoll. Zudem kann MROS von der Infrastruktur von fedpol profitieren. In den Kernprozessen behält MROS die erforderliche Unabhängigkeit. Aufgrund der speziellen Stellung und der wachsenden Bedeutung von MROS wäre jedoch eine Geschäftsordnung ähnlich derjenigen der Internen Revisionen der Departemente und Bundesämter empfehlenswert. Darin sollten die wesentlichen Elemente der Führung durch fedpol bzw. der Unabhängigkeit von MROS geregelt sein.

Eine stärkere Digitalisierung, verfeinerte Analysetools sowie eine verbesserte Datenqualität können weitere Effizienzpotenziale eröffnen

Seit dem 1. Januar 2020 sind die Schnittstellen zwischen den meldenden FI, MROS und den Strafverfolgungsbehörden dank der Fachapplikation goAML digitalisiert. Mithilfe einer Teilautomatisierung bei der Triage von Verdachtsmeldungen und automatisierten Abfragen bei den wichtigsten Datenbanken könnte die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Meldungen weiter sinken.

Mittels eines neuen Triagemodells konnte der seit 2016 stark angewachsene Pendenzenberg erstmals wieder abgearbeitet werden. Mit einer konsequenteren Triage könnte sich MROS – und mit ihr die Strafverfolgungsbehörden – stärker auf die schweren Fälle von Geldwäscherei konzentrieren.

MROS weiss nicht, was mit über 50 % ihrer Meldungen bei den Strafverfolgungsbehörden geschieht. Diese Informationen wären für MROS aber wichtig, um die Effektivität der eigenen Arbeit besser zu beurteilen und sich noch gezielter auf die Strafbehörden auszurichten. Seit mehr als 20 Jahren erinnert MROS die Bundesanwaltschaft, die kantonalen Staatsanwaltschaften und die urteilenden Gerichte an ihre gesetzliche Verpflichtung, ihr diese Rückmeldungen *unaufgefordert* und *unverzüglich* zu geben. Aussagekräftiger als die reine Anzahl übermittelter Meldungen wären auch wertmässige Angaben: Wie viele der durchschnittlich jährlich von MROS als verdächtig gemeldeten 15,5 Milliarden Franken enden in einem Schuldspruch? Für diese und weitere aussagekräftigere Kennzahlen benötigt MROS gute Analyse- und Statistiktools und die Besetzung der noch vakanten Stellen im Team «Strategische Analyse».

Nationale und internationale Kooperation ist zentral für eine wirksame Geldwäschereiabwehr

Die Bundesanwaltschaft bezeichnet die Partnerschaft mit MROS als gut. Die Analyseberichte von MROS sind auf die Bedürfnisse der Strafverfolgung ausgerichtet. Die Kooperation mit den kantonalen Staatsanwaltschaften ist Teil der Strategie und wird noch vertieft.

Bei der Sensibilisierung der FI auf das Thema Geldwäscherei muss MROS möglichst breit vorgehen. Es geht dabei nicht nur um die Banken, sondern auch um FI, die heute kaum Verdachtsmeldungen absetzen (wie z. B. Treuhänder, Anwälte, Notare, Rohwaren- und Edelmetallhändler etc.). Mittels der von MROS geplanten Public-private-Partnership sollten sich die teilnehmenden FI dazu verpflichten, mehr, qualitativ besser und vor allem zeitgerechter zu melden.

Eine wirksame Partnerschaft mit der FINMA ist entscheidend für MROS. Als Aufsichtsbehörde hat die FINMA direkt, bzw. via Aufsichts- und Selbstregulierungsorganisationen, die meisten Kompetenzen bei den FI: Sie kann die Einhaltung der Geldwäschereigesetze vor Ort überprüfen und hat die Pflicht, Verdachtsmomente bei MROS zu melden, wenn es der FI nicht tut. Hier bietet sich die in der MROS-Strategie angedachte Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen den beiden Behörden an.

Auf nationaler Ebene sollte MROS im Sinne einer Public-public-Partnership den gegenseitigen Austausch von Verdachtshinweisen unter Behörden ausbauen. Im Verbund ist die Geldwäschereibekämpfung schlagkräftiger.

Die Zusammenarbeit mit den ausländischen FIU ist mehrheitlich gut. Der Austausch mit den für die MROS wichtigsten FIU kann aber noch intensiviert werden.