

Die Suche nach der Nadel im Heuhaufen: Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Korruption¹

Michael Kunz, KUNZ COMPLIANCE, Bern

Einleitung

Sorgfaltspflichten für Banken liegen nicht erst seit der Finanzkrise im Trend. Heute wird sogar ernsthaft darüber diskutiert, ob Banken die Steuerehrlichkeit ihrer Kunden kontrollieren sollen. Am Beispiel der Bekämpfung der Geldwäscherei wird nachfolgend aufgezeigt, dass Sorgfaltspflichten bei Banken – nach Auffassung des Schreibenden – nur beschränkt geeigneten sind, den angestrebten Erfolg zu erzielen. Dies gilt insbesondere, wenn die bisher erzielten Ergebnisse in der Schweiz in Verhältnis zu den Kosten gesetzt werden. Die Erfahrungen aus diesem Bereich könnten deshalb auch für zukünftige Regelungen zur Bekämpfung der Korruption genutzt werden.

Meilensteine

Die Bekämpfung der Geldwäscherei und noch mehr deren Regulierung haben seit der UNO-Konvention von Wien von 1988 zur Bekämpfung des Drogenhandels einen wahren Steigerungslauf hinter sich. Ohne direkten Bezug zur Bekämpfung des Drogenhandels wurden in der Schweiz aber bereits 1977 Sorgfaltspflichten bei Banken bei der Entgegennahme von Geldern und zur Handhabung des Bankgeheimnisses eingeführt (sog. Sorgfaltspflichtvereinbarung, VSB). Die zentralen Regeln der VSB – Identifizierung der Vertragspartei und Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person – bilden heute auch international den Kern der Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung der Geldwäscherei. Auch die Bekämpfungsstrategie blieb seit der Wiener Konvention von 1988 unverändert:

- Einziehung von Verbrechenserslösen („Verbrechen soll sich nicht lohnen“);
- Kriminalisierung der Geldwäscherei;
- Gewährung von Rechtshilfe und Auslieferung von Delinquenten.

Nachdem es ursprünglich „nur“ um die Bekämpfung des Drogenhandels und der damit zusammenhängenden Geldwäscherei ging, wurde die Strafbarkeit der Geldwäscherei auf eine Vielzahl von anderen Delikten ausgedehnt, den sog. Vortaten. Heute gehören auch die Terrorismusfinanzierung und die Korruption dazu. In der Schweiz wurde der Vortatenkatalog in den letzten zwei Jahren auf Menschen-

¹ Beim vorliegenden Text handelt es sich um eine Zusammenfassung des am 19. April 2010 anlässlich der Generalversammlung von Transparency International Schweiz gehaltenen Referates, ergänzt um aktuelle Zahlen. Der Sprechstil wurde weitgehend beibehalten.

schmuggel, Produktpiraterie, Warenfälschung und bandenmässiger Schmuggel ausgedehnt. Mit letzterem wurde erstmals in der Schweiz auch ein Steuerdelikt zur Vortat für Geldwäscherei, ein eigentlicher Paradigmenwechsel.

Gesetzliche Grundlagen

Vergleicht man die gesetzlichen und reglementarischen Grundlagen zur Bekämpfung der Geldwäscherei, der Terrorismusfinanzierung und der Korruption sowie zur Umsetzung von Wirtschaftssanktionen, so fällt ein enormes Gefälle in der Regulierungsdichte auf. Während die Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei auf vier unterschiedliche Regulierungsebenen verteilt – um nicht zu sagen verstreut – sind, existieren zur Bekämpfung der Korruption bloss die Strafbestimmungen im Strafgesetzbuch und im Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb. Regeln zur Bekämpfung der Geldwäscherei bestehen auf folgenden vier Ebenen:

- Strafgesetzbuch: Strafbestimmungen zur Geldwäscherei, mangelnden Sorgfalt bei Finanzgeschäften, kriminellen Organisation und Terrorismusfinanzierung;
- Geldwäschereigesetz: Konkretisierung der Sorgfaltspflichten;
- Geldwäschereiverordnungen–FINMA 1–3: Konkretisierung der Sorgfaltspflichten;
- Sorgfaltspflichtvereinbarung der Bankiervereinigung (VSB): Konkretisierung der Sorgfaltspflichten.

Die regulatorischen Grundlagen zur Bekämpfung der Geldwäscherei werden bei den Banken und anderen Finanzintermediären in internen Regelwerken weiter konkretisiert (z.B. Code of Conduct, Compliance-Handbuch, GwG-/VSB-Reglement, Weisungen etc.), wodurch in der Praxis eine fünfte Regulierungsebene geschaffen wurde.

Bisherige Ergebnisse

Der Erfolg der Strategie zur Bekämpfung der Geldwäscherei und des entsprechenden Dispositivs lässt sich auf vielfältig Weise messen. Ein zentraler Indikator ist die Anzahl der Meldungen wegen Geldwäscheverdacht², welche bei der staatlichen Meldestelle für Geldwäscherei eingehen. Banken und andere Finanzintermediäre, welche dem Geldwäschereigesetz unterstehen, sind unter Strafandrohung im Unterlassungsfall verpflichtet, solche Meldungen zu erstatten, sobald sie (mindestens) einen begründeten Verdacht haben.

2009 gingen bei der Meldestelle total 896 Meldungen ein. Die Anzahl der Meldungen stieg seit dem Jahr 2006 (619 Meldungen) kontinuierlich an. Die Meldestelle

² Es bestehen mehrere Meldegründe, auf welche hier nicht im Einzelnen eingegangen wird.

leitete 2009 89% aller Meldungen an staatliche (Bundesanwaltschaft) oder kantonale Strafverfolgungsbehörden weiter. Auch diese Quote stieg in den letzten drei Jahren an. Die Banken haben 2009 603 Meldungen erstattet, das sind 67% aller Meldungen. Die Grossbanken und die ausländisch beherrschten Banken sind zusammen für 55% aller Meldungen von Banken verantwortlich.

Eine Analyse der Zahlen zum Stand der von der Meldestelle weitergeleiteten Verdachtsmeldungen zeigt ein ernüchterndes Resultat, jedenfalls für die Schweiz. In weniger als 5% aller Meldungen kam es bisher in der Schweiz zu einer Verurteilung, die meisten Verfahren wurden gar nicht eröffnet oder eingestellt, eine kleinere Anzahl sistiert. Darunter können sich allerdings geldwäsche-relevante Fälle befinden, welche mangels genügender Verdachtsmomente nicht weiter verfolgt wurden oder im Ausland zu Verurteilungen geführt haben. Weiter wird die Analyse erschwert, weil die kantonalen Strafverfolgungsbehörden ihrer Meldepflicht zu den Ergebnissen der Verfahren an die Meldestelle nur ungenügend nachkommen und die Datenlage also unvollständig ist. Die Verurteilungsquote in der Schweiz lag allerdings über die letzten Jahre hinweg konstant bei oder unter 5%. Dies gilt ebenso für die Bestandesänderungen zwischen 2008 und 2009.

Eine weitere Messgrösse für den Erfolg der Bekämpfungsstrategie ist die absolute Anzahl der Verurteilungen wegen Geldwäscherei. Die polizeiliche Kriminalstatistik weist alleine für das Jahr 2009 269 Verurteilungen wegen Geldwäscherei aus, während es im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen an die Meldestelle seit 2000 zu total bloss 230 Verurteilungen kam, davon 108 Verurteilungen inkl. Geldwäscherei und 122 Schuldsprüche ohne Geldwäscherei. Auch wenn die ungenügenden Meldungen der kantonalen Strafverfolgungsorgane berücksichtigt würden, muss davon ausgegangen werden, dass aus Strafverfahren, welche nicht durch Meldungen wegen Geldwäschereiverdacht ausgelöst wurden, zehnmal mehr Verurteilungen wegen Geldwäscherei resultieren als aus Verfahren, die durch eine Verdachtsmeldung ausgelöst wurden. Ein Grund für diese Diskrepanz könnte darin liegen, dass die häufigste Vortat bei Verurteilungen wegen Geldwäscherei Drogendelikte sind, wobei der Drogenhändler auch gleich noch als sein eigener Geldwäscher verurteilt wird, eine schweizerische Spezialität.

Ein weiteres Indiz für den zweifelhaften Erfolg der Bekämpfungsstrategie sind die 7'821 Verurteilungen 2009 wegen Betrug, nach den Drogendelikten eine der häufigsten Vortaten für Geldwäscherei. Im Vergleich dazu gingen 2009 bei der Meldestelle 327 Meldungen mit einer vermuteten Vortat Betrug ein, im Durchschnitt seit 2000 191 Meldungen pro Jahr. Da wie oben dargelegt regelmässig nur ca. 5% aller Meldungen zu einer Verurteilung führen, erkannten Banken und andere Finanzintermediäre vermutlich weniger als 1% aller Betrugsfälle, die später effektiv zu Verurteilungen führten.

Dimension des Problems

Die Dimension des Problems, geldwäscherelevante Vorgänge zu erkennen, zeigt sich bei einem Blick in die Statistik der Schweizerischen Nationalbank. Allein über das Zahlungssystem Swiss Interbank Clearing (SIC) wurden 2009 381'650'144 Transaktionen mit einem Umsatz von CHF 56'825'899'000'000 abgewickelt. Zum Vergleich: PostFinance wickelte 2009 865'000'000 Transaktionen ab. Zählt man alle übrigen Finanztransaktionen hinzu (andere Zahlungssysteme, internationale Zahlungen, Kreditkartenzahlungen, interne Überweisungen etc.), so werden in der Schweiz pro Jahr vermutlich mehr als 5 Mia. Transaktionen abgewickelt. 896 werden dabei von Finanzintermediären als geldwäscherelevant erkannt. D.h., dass das Meldesystem weniger als 0,00002% aller Transaktionen in der Schweiz als möglicherweise geldwäscherelevant erkennt; bei einer Verurteilungsquote von 5% sind somit weniger als 0,000001% aller Transaktionen in der Schweiz gemäss Meldesystem tatsächlich geldwäscherelevant.

Ohne Mathematiker zu sein dürfte ohne weiteres erkennbar sein, dass die 896 Meldungen angesichts der Anzahl Transaktionen pro Jahr statistisch überhaupt keine Aussagekraft hat, da sie praktisch irrelevant ist. Jede andere Zahl wäre genauso richtig oder falsch. Allein der Vergleich mit der Anzahl Verurteilungen wegen Geldwäscherei und Betrug zeigt, dass die Finanzintermediäre bloss einen Bruchteil der tatsächlich relevanten Geldwäschetransaktionen erkennen, und dies trotz umfassendster Sorgfaltspflichten und Strafdrohung.

Der Grund für den nach Auffassung des Schreibenden massiven Misserfolges des Meldesystems mit Bezug auf die Situation in der Schweiz hat zwei hauptsächliche Ursachen:

- Die Suche nach geldwäscherelevanten Transaktionen ist schwieriger als die Suche nach der Nadel im Heuhaufen: wie eine geldwäscherelevante Transaktion aussieht, ist trotz aller bisherigen Versuche schlicht nicht abstrakt und allgemein gültig zu beschreiben, auch die von den Aufsichtsbehörden entwickelten Kriterien sind viel zu allgemein; die Banken wissen ganz einfach nicht, nach was sie genau suchen müssen. Dadurch spucken die informatikgestützten Transaktionsüberwachungssysteme der Banken weitgehend irrelevante Meldungen (sog. Alerts) aus, die als „false positives“ bezeichnet werden. Selbst bei einer völlig unrealistischen Annahme einer Erfolgsquote von 99,99% würde eine Analyse von 100 Mio. Transaktionen im Ergebnis 10'000 Alerts als fälschlicherweise geldwäscherelevant ergeben. Bei einer vermuteten tatsächlichen Trefferquote von Transaktionsüberwachungssystemen von deutlich unter 10% sind die in der Schweiz anfallenden Alerts ohne jegliche Aussagekraft bezüglich Geldwäscherei-

levanz. Die Compliance-Mitarbeitenden bei Banken verwenden deshalb einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeit darauf, die false positives zu erkennen und von weiteren, zeitraubenden Abklärungen auszuschliessen. Nach Schätzungen des Schreibenden resultiert aus 100'000 Alerts aus einem Transaktionsüberwachungssystem am Schluss eine einzige Verurteilung: 99'000 Alerts sind bei dieser Annahme false positives, bei 1'000 Alerts werden besondere Abklärungen durchgeführt, von diesen wird bei 20 Alerts eine Verdachtsmeldung erstattet, wobei es später in einem Fall zu einer Verurteilung kommt. Die Kosten für das Bekämpfungsdispositiv bei den Finanzintermediären in der Schweiz schätzt der Schreibende auf mehr als 100 Mio. Franken pro Jahr;

- Das Bekämpfungsdispositiv setzt auf der untersten Stufe des Finanzsystems beim einzelnen Finanzintermediär, der einzelnen Bank an. Diese haben weitgehend bloss eine Innensicht, bezüglich ein- und ausgehenden Transaktionen sind nur eingeschränkte Informationen und Abklärungsmöglichkeiten vorhanden. Netzwerkanalysen, welche für komplexere Transaktionsmuster erforderlich wären, sind auf dieser Stufe praktisch ausgeschlossen. Zur Bekämpfung der Geldwäscherei durch international agierende kriminelle Organisationen ist dieses Vorgehen nicht geeignet.

Obwohl zumindest die Melde- und Verurteilungsstatistiken öffentlich zugänglich sind, scheint sich bisher in der Öffentlichkeit niemand an den Ergebnissen zu stören, weder die zuständigen Behörden noch die Politiker. Auch die Banken scheinen sich an der Unverhältnismässigkeit von Aufwand und Ertrag in ihrem Bereich nicht zu stören. Durch die Übernahme der hohen Kosten demonstrieren sie gegen aussen ihre Bereitschaft, an der Bekämpfung der Geldwäscherei mitzuwirken. Deren relative Erfolglosigkeit stört sie solange nicht, als sie nicht dafür verantwortlich gemacht werden.

Schlussfolgerungen

Auch umfassendste Sorgfaltspflichten können den Erfolg eines Bekämpfungsdispositivs nicht sicherstellen, wie sich am Beispiel der Geldwäschereibekämpfung zeigt. Es braucht deshalb nicht immer mehr, sondern allenfalls bessere Sorgfaltspflichten. Bei der Bekämpfung der Geldwäscherei reichte auch das vermutlich nicht, ein Überdenken der grundsätzlichen Bekämpfungsstrategie wäre angebracht. Für die Bekämpfung der Korruption und die Entwicklung zusätzlicher Instrumente sollten deshalb die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Bekämpfung der Geldwäschereibekämpfung genutzt werden.