

Jahresmedienkonferenz vom 7. April 2016

Mark Branson
Direktor

Geldwäschereibekämpfung ist keine Kür, sondern Pflicht

Sehr verehrte Damen und Herren

Diese Woche haben sich Journalisten weltweit einmal mehr mit der Frage auseinandergesetzt, welche Rolle Offshore-Strukturen spielen, um Vermögen zu verbergen. Die Breite der Vorwürfe spiegelt die Tatsache, dass das globale Finanzsystem anfällig ist für Missbrauch. Und es zeigt sich auch: Es gibt weltweit noch Einiges zu tun, um diesen Missbrauch wirksam zu bekämpfen.

Warum wir eine Zunahme des Geldwäschereirisikos auch in der Schweiz sehen und wie auf dieses reagiert werden muss, darauf möchte ich im zweiten Teil meiner Ausführungen eingehen. Lassen Sie mich im ersten Teil aber zunächst auf die Personal- und Kostenentwicklung unserer Behörde in den vergangenen Jahren zu sprechen kommen.

FINMA bleibt trotz Wachstum in den Anfangsjahren eine schlanke Behörde

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über eine Finanzmarktaufsicht mit einer schlanken Organisation: Seit drei Jahren sind die Kosten der FINMA stabil. Der Personalbestand ist seit 2012 plafoniert. Kein Zweifel: Personalbestand und Budget der FINMA sind in den ersten Jahren ihres Bestehens deutlich gewachsen. Dies, weil die FINMA ihre Lehren aus der Finanzkrise von 2007 und 2008 gezogen hatte und sich für Kernaufgaben in der Aufsicht gezielt personell verstärkte. Die Krise hatte deutlich aufgezeigt, dass die FINMA in verschiedenen Bereichen, nicht zuletzt in der Bankenaufsicht, unterdotiert gewesen war.

Die FINMA war mit ihrem Personalaufbau nach der Finanzkrise aber nicht allein: Alle Aufsichtsbehörden relevanter Finanzplätze haben nach der Finanzkrise ihre personellen Ressourcen ausgebaut. Viele weitaus stärker als die Schweiz. In der Eurozone wurde zusätzlich zu den nationalen Aufsichtsbehörden 2014 die zentrale Bankenaufsicht der Europäischen Zentralbank gegründet, mit heute rund 800 Mitarbeitenden. Vergleichbare Aufsichtsbehörden sind wie die zwei britischen Aufsichtsbehörden mit 3'600 Mitarbeitenden sieben Mal, die deutsche mit 2'500 Mitarbeitenden fünf Mal und sogar die irische CBI mit 800 Mitarbeitenden mehr als anderthalb Mal so gross wie die FINMA.

Der Geschäftsaufwand der FINMA hat sich 2015 im Vergleich zum Vorjahr reduziert. Er betrug noch 124 Millionen Franken im Vergleich zu 127 im Jahr 2014. Die Stabilisierung des Personalbestandes und der Kosten war gewollt. Beide sollen stabil bleiben. Da die Komplexität unserer Aufgaben tendenziell zunimmt, und wir weiterhin auch in Spezialisten und ihr Wissen investieren müssen, wird der Zwang zu Effizienz und Priorisierung ein Dauerthema für unsere Behörde bleiben.

Geldwäschereirisiken im Umgang mit Geldern aus neuen Quellen

Lassen Sie mich nun zu den aktuellen Erkenntnissen und Anstrengungen der FINMA in der Geldwäschereibekämpfung kommen. Derzeit beschäftigen uns mehrere Geldwäschereifälle. Und dabei handelt es sich nicht um kleine Fische. Man muss vielmehr von Geldflüssen rund um eklatante Korruptionfälle ausgehen.

Meine Konklusion in aller Kürze vorneweg: Das Geldwäschereirisiko in der Schweiz hat zugenommen. Und die Banken sollten Geldwäscherei noch stärker bekämpfen.

Zunächst einmal gilt es festzuhalten: Geldwäscherei ist ein globales Problem. Die Informationen aus den öffentlich gemachten Panama Papers sind nur der jüngste Beweis dafür, dass Vermögen wie Wasser durch verschiedene Länder fließt. Manchmal mit legitimen Absichten, manchmal nicht.

Es gibt zu viele kriminelle Gelder, die im weltweiten Finanzsystem gewaschen werden. Statistiken der UNO gehen von weltweit bis zu fünf Prozent des globalen Bruttoinlandproduktes aus. Wir sprechen hier also von Hunderten von Milliarden. Unternehmen wir genug, um die Verbreitung dieser Gelder im Finanzsystem zu bekämpfen? Es braucht einen Schulterschluss von Strafverfolgern und Aufsichtsbehörden. In der Schweiz funktioniert diese Zusammenarbeit mit der Bundesanwaltschaft übrigens sehr gut und ist auf der Basis eines neuen Memorandum of Understanding (MoU) standardisiert.

Geldwäscherei ist alles andere als ein Kavaliersdelikt: Sie ermöglicht es Kriminellen, von ihren Gesetzesverstößen zu profitieren. Sie fördert Korruption. Sie fördert den Missbrauch von Macht und Privilegien. Korruption und Steuerbetrug sind die natürlichen Feinde des Fortschritts, gerade in Schwellen- und Entwicklungsländern.

Die Schweiz ist der weltweit grösste Standort für das grenzüberschreitende Vermögensverwaltungsgeschäft mit Privatkunden. Wer in der Vermögensverwaltung viele Gelder anzieht, ist naturgemäss auch einem höheren Geldwäschereirisiko ausgesetzt. Entsprechend leistungsfähig muss die Schweizer Geldwäschereibekämpfung sein. Die Schweiz ist hier in der Pflicht.

Wo stehen wir? Formell haben sich die Prozesse zur Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz in den vergangenen Jahren verbessert. Das Parlament hat gerade vergangenes Jahr das Geldwäschereigesetz angepasst und die FINMA kurz darauf ihre Geldwäschereiverordnung. Die Regeln scheinen grösstenteils angemessen. Wie steht es aber mit der konkreten Umsetzung? Und wie komme ich überhaupt zur Feststellung, die Geldwäschereirisiken hätten hier zugenommen?

Wir stellen fest, dass viele Vermögensverwaltungsbanken vermehrt Gelder von entfernten, ihnen historisch weniger vertrauten Märkten entgegennehmen. Bei vielen Instituten haben die verwalteten Vermögen aus Schwellenländern in den vergangenen Jahren zugenommen. Prinzipiell ist dies kein Problem, eher eine Chance. Aber: Mit neuen Märkten gehen auch neue Risiken einher. Wir sehen hier deshalb eine Risikoverschiebung. Nicht Verletzungen lokaler Steuergesetze stehen da im Zentrum, sondern die Geldwäschereirisiken. Auch wenn ein automatischer Informationsaustausch (AIA) eine gewisse Risikominderung mit sich bringen würde, haben wir es hier mit Märkten zu tun, mit denen die-

ser zumindest in einer ersten Phase noch kein Thema ist. Die Herkunft der Gelder ist in Schwellen- oder Entwicklungsländern oft weit schwieriger zu bestimmen als in klassischen Industriestaaten. Was sind Gelder aus kriminellen Quellen? Hinter welchen Geldern steckt Korruption?

Die Fälle Petrobras und 1MDB als markante Beispiele von Geldwäschereirisiken

In zwei prominenten Fällen haben sich diese Risiken in jüngerer Vergangenheit gezeigt: Gleich mehrere Schweizer Banken sind involviert in den Korruptionsskandal um die brasilianische Petrobras sowie in die Geldflüsse um den malaysischen Staatsfonds 1MDB. Die FINMA hat im Zusammenhang mit diesen Fällen bei über 20 Banken Abklärungen vorgenommen und führt derzeit in sieben Fällen Verfahren gegen Beaufichtigte. Es gibt konkrete Hinweise, dass die Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung und das Risikomanagement bei diesen Banken ungenügend gewesen sind.

Ich möchte nicht pauschal dem ganzen Finanzplatz etwas vorwerfen: Die Mehrheit der Banken verhält sich korrekt. Beim Beispiel „Petrobras“ haben drei Viertel der untersuchten Banken die Geldwäschereibestimmungen weitgehend angemessen angewendet. Ein Viertel aber womöglich nicht, und ein Viertel ist zu viel.

Und damit auch das deutlich gesagt ist: Die genannten Skandale sind keineswegs ein auf den Schweizer Finanzplatz beschränktes Problem. Wir wissen, dass auch über Banken mit Hauptsitz in den USA, in Grossbritannien oder im mittleren Osten verdächtige Gelder geflossen sind. Die Transaktionen erfolgten auch über mehrere andere internationale Finanzplätze. Entsprechend aufwendig gestalten sich nun die Verfahren. Involviert sind Strafverfolgungs- und Aufsichtsbehörden aus vier Kontinenten.

Trotzdem: Der Reputation des Schweizer Finanzplatzes schaden solche Fälle. Wenn das Schweizer Bankensystem im grossen Stil für Geldwäscherei missbraucht wird, wirft dies ein schlechtes Licht auf die hiesigen Geschäftspraktiken und Kontrollen.

Es sind insbesondere drei Dinge, die an diesen Fallbeispielen besonders beunruhigen:

1. Die Fälle liegen nicht Jahre zurück – nein, die Gelder sind bis in jüngerer Zeit entgegengenommen worden. Es sind keine Altlasten.
2. Es handelt sich nach unseren bisherigen Erkenntnissen nicht um Gelder aus dem Graubereich. Hier deutet vieles auf klare Fälle von Korruption hin.
3. Es handelt sich nicht um kleine Fische. Der Umfang der Fälle und die Höhe der Summen sind enorm. Wir sprechen von Geldflüssen in einer Dimension von mehreren Milliarden US-Dollar, und von einzelnen Transaktionen von Hunderten von Millionen. Dies sind relevante Grössen für Entwicklungsländer, in denen das monatliche Durchschnittseinkommen unter Tausend Dollar beträgt.

In diesen Fällen kann man auf der Basis unserer bisherigen Erkenntnisse bereits ein Zwischenfazit ziehen: Manche Institute hatten einen zu grossen Risikoappetit. Sie nahmen vermögende Kunden auf, deren Hintergründe unklar waren. Sie führten für diese Aufträge aus, bei welchen die Motive der Auftraggeber diffus blieben. Sie nahmen dabei Gebühren ein, die überdurchschnittlich hoch scheinen.

Wie kann man das Problem angehen? Aus meiner Sicht lösen wir das Problem nicht mit einer erneuten Regelverschärfung, sondern indem wir die bestehenden Regeln konsequent und konsistent umsetzen. Und hier sind die Institute und deren Mitarbeitende selbst angesprochen. Es braucht im Geldwäschereibereich noch grössere Sensibilität.

Beitrag der Aufsichtsbehörde zur Stärkung der Geldwäschereibekämpfung

Welchen Beitrag kann die Aufsichtsbehörde hier leisten? Wir haben in diesem Bereich als Behörde offenbar noch nicht genug erreicht. Wir haben deshalb unsere Aufsicht weiter intensiviert und systematisiert. Unser Ziel ist es, mit unserer Aufsicht vermehrt auch präventive Wirkung zu erzielen. Wir ordnen die Banken neu auch bei der Geldwäschereibekämpfung nach ihrem Risikoprofil ein. Wir wenden dabei spezifisch entwickelte Kriterien an. Ein Beispiel: Je mehr Kunden mit Sitzgesellschaften eine Bank hat, desto höher fällt ihr Geldwäschereirisikoring aus. Aktuell haben 14 Banken ein Geldwäschereirating im roten Bereich. Bei jedem dieser Institute sind wir aktiv geworden.

Ein weiteres wesentliches Instrument der FINMA neben der intensivierten Aufsicht ist die Rechtsdurchsetzung bzw. das Enforcement. Im Jahr 2015 haben wir bei 29 Instituten Abklärungen wegen Verdachts auf Verletzungen der Geldwäschereibestimmungen durchgeführt. Nicht alle Abklärungen führen zu Verfahren. Aber alle haben zur Folge, dass die Prozesse für die Geldwäschereibestimmungen bei den betroffenen Instituten korrigiert werden. Bei gravierenden Mängeln führen wir Verfahren. In den vergangenen Jahren schlossen wir deren 16 allein im Bankenbereich ab. Insgesamt sechs Verfahren richteten sich zusätzlich gegen natürliche Personen aus dem beaufsichtigten Bereich.

Die FINMA hat in den vergangenen Jahren bei Verfahren ihren Sanktionskatalog ausgeweitet: Sie hat im Kontext von Fällen im Geldwäschereibereich unrechtmässige Gewinne eingezogen, für drei Jahre die Aufnahme von Beziehungen mit politisch exponierten Personen (PEP) verboten, die Neubesetzung eines Verwaltungsrats verfügt und 2015 zum ersten Mal den Bewilligungsentzug und die Zwangsliquidation eines direkt unterstellten Finanzintermediärs (DUFI) angeordnet, dies wegen Involvierung in Korruptionsgeschäfte. Gegen zwei Bankmanager hat die FINMA langjährige Berufsverbote ausgesprochen. Neben der gezielten Aufsicht hofft die FINMA, auch mit griffigen Verfahren eine präventive Wirkung zu erzielen. Und unseres Erachtens sind die Verbote und Bewilligungsentzüge, die wir verfügen, weitaus griffiger als die im Ausland häufig verhängten Bussen.

Umdenken beim Meldewesen

Die Regulierung gerade erst revidiert, die Aufsicht intensiviert und das Enforcement gezielt eingesetzt. Ist es damit getan? Nein. Zum einen sind die Banken gefordert, bei der Entgegennahme und Betreuung der Gelder die gebotene Sorgfalt walten zu lassen – „Know Your Customer“ im eigentlichen Sinne. Daran führt kein Weg vorbei, wenn wir die Geldwäschereibekämpfung ernst nehmen. Zum ande-

ren gilt es, das bestehende Meldewesen kritisch zu hinterfragen. *Wann* die Banken Verdachtsfälle von Geldwäscherei an die zuständigen Strafbehörden melden müssen, spielt eine grosse Rolle. Im Meldewesen gibt es international sehr unterschiedliche Ansätze:

- In den USA oder in Kanada muss jede Transaktion ab einer gewissen Höhe gemeldet werden, mit einer entsprechenden Flut von redundanten Daten.
- In Ländern wie Grossbritannien, Hongkong oder Singapur wird systematisch jeder materielle Geldwäschereiverdacht gemeldet. 2014 resultierten in Grossbritannien auf diese Weise über 350'000 Meldungen, in den anderen Staaten waren es rund 30'000 Fälle.
- In der Schweiz ist das System differenzierter: Hierzulande muss erst bei begründetem Verdacht gemeldet werden. Über die Meldepflicht hinaus gibt es ein Melderecht. Die Erfahrung zeigt, dass Banken in der Regel erst dann melden, wenn sich Kundenbeziehungen bereits explizit, zum Beispiel in den Medien, als problematisch erwiesen haben. Die Zahl der Meldungen ist daher im internationalen Vergleich gering. 2014 waren es lediglich 1'753 Meldungen.

Wenn Kunden davon ausgehen würden, dass die Banken Gelder aus verdächtigen Quellen mit hoher Wahrscheinlichkeit melden, würden sie diese weniger in die Schweiz bringen. In Sachen Melderecht soll ein Umdenken stattfinden. Laut der Daten der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) liegt die Zahl der Hinweise, die alleine auf die interne Leistung der Bank zurückzuführen sind, bei 18 Prozent. 28 Prozent der Meldungen gehen hingegen auf Zeitungsartikel zurück. Meldungen sollen stärker von den Bankern selber ausgehen, nicht von der Medienberichterstattung. Informationen über zweifelhafte Kundenbeziehungen oder Transaktionen gehören gemeldet. Die Banken haben in den vergangenen Jahren stärker vom Melderecht Gebrauch gemacht. Fast 50 Prozent der Meldungen gehen auf das Melderecht zurück. Dies ist ein Anfang. Ein noch mutigerer und konsequenterer Ansatz im Meldewesen würde die Griffbarkeit der Geldwäschereibekämpfung weiter erhöhen.

Fazit: Die FINMA stellt fest, dass die Risiken in der Geldwäschereibekämpfung zunehmen. Besonders im Fokus stehen Geldwäschereirisiken im Zusammenhang mit Kunden aus Schwellenländern. Diese Risiken rufen nach einer verstärkten Aufsicht. Die Thematik verlangt aber vor allem auch, dass die Beaufsichtigten verantwortungsvoll und konsequent vorgehen. Der Risikoappetit für lukrative, aber undurchsichtige Kundenbeziehungen ist mancherorts noch zu hoch.

Im Meldewesen braucht es eine andere Kultur. Banken müssen vermehrt Meldung erstatten, sobald sie konkrete Verdachtsmomente haben, nicht erst, wenn die Medien die Skandale bereits öffentlich gemacht haben. Es braucht eine Kultur, in der sich Bankmitarbeitende der Geldwäschereibekämpfung verpflichtet fühlen. Gemeinsames Ziel für den Finanzplatz Schweiz muss es sein, vor grossen neuen Geldwäschereiskandalen verschont zu bleiben.