

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufgabenerfüllung der Meldestelle für Geldwäscherei

Bundesamt für Polizei

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20146.403.00133
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	9
Key facts	12
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Unterstellung, Strategie, Organisation und Personal	17
2.1 Die fedpol-Unterstellung mittels Geschäftsordnung regeln	17
2.2 Ambitiose MROS-Strategie	20
2.3 Eine zielführende Reorganisation.....	21
3 MROS-Prozesseffizienz und -wirksamkeit	24
3.1 Prozesslandschaft im Zeichen der Relais- und Filterfunktion.....	24
3.2 Effizienzgewinne dank Digitalisierung erzielt und weiter zu realisieren	25
3.3 Triage verbessert und kein Rückstand mehr	26
3.4 Vertiefte strategische Analysen und Statistiken fehlen	28
4 Zusammenarbeit mit den Stakeholdern	30
4.1 Finanzintermediäre müssen sich als Partner verstehen.....	30
4.2 Die Strafverfolgung gibt MROS lückenhafte Rückmeldungen.....	33
4.3 Die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, weiteren Aufsichtsorganen und Behörden ausbauen	36
4.4 Kooperation mit den Top 20 ausländischen Financial Intelligence Units stärken.....	39
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente	42
Anhang 2: Abkürzungen	44
Anhang 3: MROS-Strategie 2020–2021	46

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.

Audit de la réalisation des tâches du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent Office fédéral de la police

L'essentiel en bref

La place financière suisse gère quelque 7900 milliards de francs de fortune. Près de la moitié de la clientèle vient de l'étranger. La Suisse administre environ un quart de la fortune transfrontalière mondiale, ce qui la place devant Hong Kong et Singapour. En revanche, dans le classement établi selon l'indice anti-blanchiment d'argent du Basel Institute on Governance (Basel AML Index), elle ne figure qu'au 27^e rang sur 32 au sein de l'Union européenne et dans le reste de l'Europe occidentale. Ce mauvais classement est surtout dû au résultat de l'indice d'opacité financière, qui mesure le manque de transparence (par exemple des registres, des zones franches et des propriétaires de sociétés) ainsi que les possibilités d'évasion fiscale.

Dans ce contexte, le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) est chargé d'analyser chaque année quelque 5000 communications de soupçons émanant d'intermédiaires financiers (IF, dont 90 % de banques), représentant en moyenne 15,5 milliards de francs. Au besoin, il fait parvenir les résultats de ses analyses aux autorités de poursuite pénale de la Confédération, des cantons ou aux autorités partenaires étrangères (cellules de renseignements financiers – CRF).

Dans ce rapport, le Contrôle fédéral des finances (CDF) évalue si, avec sa nouvelle orientation, le MROS s'acquitte de ses tâches de manière efficace et efficiente au sein de l'Office fédéral de la police (fedpol). L'audit a aussi porté sur la qualité de la collaboration avec les ministères publics, les IF, les CRF et les principales autorités nationales, telles que l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA).

Avec la stratégie adoptée en 2019, sa nouvelle organisation et les actuels processus, le MROS est bien positionné pour l'avenir. Il ne peut toutefois garantir à lui seul l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent en Suisse. Il faut une étroite coopération nationale et internationale des autorités concernées, une législation contre le blanchiment d'argent efficace et la volonté du secteur financier privé.

La nouvelle stratégie est adéquate et le MROS dispose de l'indépendance opérationnelle nécessaire

La nouvelle stratégie du MROS pour 2020 est convaincante. Les objectifs sont ambitieux et encore en cours de mise en œuvre. En même temps que la stratégie, le MROS a aussi amélioré son organisation et ses processus. Le personnel, qui comptera bientôt plus de 50 collaborateurs, dispose d'une expertise diversifiée et représente un triplement de l'effectif au cours des sept dernières années. En même temps, le volume des communications a quadruplé depuis 2015.

Depuis sa création en 1998, le MROS est rattaché à fedpol. Une collaboration étroite en matière de lutte contre la criminalité fait sens. Le MROS peut en outre profiter de l'infrastructure de fedpol. Il dispose de l'indépendance nécessaire dans le cadre des processus

clés. Cependant, en raison du rôle particulier et de l'importance croissante du MROS, il serait souhaitable d'adopter un règlement analogue à ceux des services de révision interne des départements et des offices fédéraux. Ce règlement devrait fixer les éléments essentiels de la gestion assurée par fedpol et de l'indépendance du MROS.

Une numérisation plus poussée, des outils d'analyse plus sophistiqués et une meilleure qualité des données peuvent présenter des potentiels d'efficacité supplémentaires

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les interfaces entre les IF déclarants, le MROS et les autorités de poursuite pénale sont numérisées grâce à l'application spécialisée goAML. L'automatisation partielle du tri des communications de soupçons et la consultation automatisée des principales bases de données permettraient de réduire encore le temps moyen de traitement des communications.

Au moyen d'un nouveau modèle de tri, la montagne de dossiers en suspens, en forte augmentation depuis 2016, a pu être traitée pour la première fois. Un tri plus conséquent permettrait au MROS – et aux autorités de poursuite pénale – de se concentrer davantage sur les cas graves de blanchiment d'argent.

Le MROS ne sait pas ce qu'il advient de plus de 50 % de ses communications aux autorités de poursuite pénale. Ces informations lui seraient pourtant utiles pour mieux évaluer l'efficacité de son propre travail et se concentrer sur les autorités pénales. Depuis plus de 20 ans, le MROS rappelle au Ministère public de la Confédération, aux ministères publics cantonaux et aux tribunaux de jugement qu'ils sont légalement tenus de lui fournir ces informations *sans sollicitation* et *sans délai*. Des indications chiffrées seraient aussi plus pertinentes que le simple nombre de communications reçues : combien des 15,5 milliards de francs en moyenne signalés chaque année au MROS comme étant suspects aboutissent à un verdict de culpabilité ? Pour obtenir ces indicateurs et d'autres plus pertinents, le MROS a besoin de bons outils d'analyse et de statistiques et que les postes encore vacants dans l'équipe « analyse stratégique » soient pourvus.

La coopération nationale et internationale est essentielle pour combattre efficacement le blanchiment d'argent

Le Ministère public de la Confédération estime entretenir un bon partenariat avec le MROS. Les rapports d'analyse du MROS sont axés sur les besoins des autorités de poursuite pénale. La collaboration avec les ministères publics cantonaux fait partie de la stratégie et va encore être renforcée.

En matière de sensibilisation des IF à la question du blanchiment d'argent, le MROS doit adopter une approche aussi large que possible. Il ne s'agit pas seulement des banques, mais aussi des IF qui n'envoient à l'heure actuelle que peu de communications de soupçons (par exemple les agents fiduciaires, avocats, notaires, négociants en matières premières et en métaux précieux, etc.). Dans le cadre du partenariat public-privé prévu par le MROS, les IF participants devraient s'engager à communiquer davantage, de meilleure qualité et, surtout, en temps opportun.

Un partenariat efficace avec la FINMA est déterminant pour le MROS. En sa qualité d'autorité de surveillance, la FINMA a, directement ou par l'intermédiaire d'organisations de surveillance et d'autorégulation, le plus de compétences auprès des IF : elle peut vérifier sur place le respect des lois sur le blanchiment d'argent et a l'obligation de communiquer les

soupçons au MROS si l'IF ne le fait pas. L'accord de coopération entre les deux autorités envisagé dans la stratégie du MROS s'impose dans ce contexte.

Sur le plan national, le MROS devrait développer l'échange mutuel des soupçons entre les autorités dans le cadre d'un partenariat public-public. La lutte contre le blanchiment d'argent est plus efficace en réseau.

Dans l'ensemble, la collaboration avec les CRF étrangers est bonne. Toutefois, les échanges avec les CRF les plus importantes pour le MROS peuvent encore être intensifiés.

Texte original en allemand

Verifica concernente l'adempimento dei compiti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro

Ufficio federale di polizia

L'essenziale in breve

La piazza finanziaria svizzera gestisce circa 7900 miliardi di franchi di sostanza. Quasi la metà dei clienti proviene dall'estero. La Svizzera soprintende alla gestione di circa un quarto della sostanza transfrontaliera mondiale ed è pertanto in cima alla classifica, davanti a Hong Kong e Singapore. Per contro, secondo la statistica anti riciclaggio del Basel Institute on Governance (Basel AML Index), la Svizzera è al 27° posto su 32 in seno all'Unione europea e nel resto dell'Europa occidentale. La posizione sfavorevole è dovuta principalmente al cosiddetto indice di opacità finanziaria, che misura la mancanza di trasparenza (ad es. di registri, depositi franchi doganali, proprietari delle società) e le forme di evasione fiscale di uno Stato.

In questo contesto, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) è incaricato di analizzare ogni anno circa 5000 comunicazioni di sospetti ricevute da intermediari finanziari (IF, il 90 % banche) per un valore medio di 15,5 miliardi di franchi e, se del caso, di trasmettere i risultati delle proprie analisi alle autorità di perseguimento penale di Confederazione, Cantoni o alle autorità partner estere (Financial Intelligence Units – FIU).

Nel presente rapporto il Controllo federale delle finanze (CDF) valuta se MROS, in base al nuovo orientamento, svolge i propri compiti in seno all'Ufficio federale di polizia (fedpol) in maniera efficace ed efficiente. La verifica si è incentrata anche sulla qualità della collaborazione con i ministeri pubblici, gli IF, le FIU e le autorità nazionali più importanti (ad es. l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA).

Grazie alla strategia adottata nel 2019, alla nuova organizzazione e ai processi attuali, MROS è ben equipaggiato per il futuro. Tuttavia, esso non può assumere la funzione di unico garante dell'efficacia della lotta contro il riciclaggio di denaro in Svizzera. A tal fine è necessario che le autorità interessate collaborino strettamente sui piani nazionale e internazionale, che la legislazione sul riciclaggio di denaro sia incisiva e che il settore finanziario privato sia disposto ad agire.

La nuova strategia è adeguata e MROS dispone della necessaria indipendenza operativa

La nuova strategia di MROS per il 2020 è convincente; gli obiettivi, ancora in fase di attuazione, sono ambiziosi. Contestualmente alla strategia, MROS ha migliorato anche la propria organizzazione e i propri processi. Negli ultimi sette anni ha triplicato il numero di collaboratori; questi ultimi, che presto supereranno la cinquantina, dispongono di conoscenze specialistiche diversificate. Dal 2015, inoltre, il numero delle comunicazioni è quadruplicato.

Sin dalla sua istituzione, nel 1998, MROS è accorpato a fedpol. La stretta cooperazione va a beneficio della lotta alla criminalità. MROS può altresì beneficiare dell'infrastruttura di fedpol. Nei processi principali mantiene l'indipendenza necessaria. Tuttavia, considerando la

posizione particolare e la crescente importanza di MROS, si raccomanda di dotarlo di un regolamento simile a quello dei servizi di revisione interna dei dipartimenti e degli uffici. Tale regolamento disciplinerebbe gli elementi essenziali della gestione, esercitata da fed-pol, e dell'indipendenza di MROS.

Una maggiore digitalizzazione, strumenti di analisi più sofisticati e una migliore qualità dei dati potrebbero permettere di conseguire un guadagno in termini di efficienza

Dal 1° gennaio 2020 le procedure tra gli IF, MROS e le autorità di perseguimento penale sono digitalizzate grazie all'applicazione tecnica goAML. Un'automatizzazione parziale nel triage delle comunicazioni di sospetti e la ricerca automatica nelle banche dati più importanti permetterebbero di ridurre ulteriormente il tempo medio di elaborazione delle comunicazioni.

Grazie al nuovo modello di triage, per la prima volta è stato possibile elaborare l'elevato numero di casi pendenti, in forte crescita dal 2016. Un triage più coerente permetterebbe a MROS – e alle autorità di perseguimento penale – di concentrarsi maggiormente sui casi più gravi di riciclaggio di denaro.

MROS non è informato su oltre il 50 per cento delle comunicazioni che invia alle autorità di perseguimento penale. Queste informazioni sarebbero però importanti poiché gli consentirebbero di valutare meglio l'efficacia del suo lavoro e di orientarsi in maniera ancora più mirata alle autorità penali. Da oltre 20 anni MROS ricorda al Ministero pubblico della Confederazione, ai ministeri pubblici cantonali e ai tribunali giudicanti il loro obbligo legale di informarlo *spontaneamente e tempestivamente* in merito. Sarebbero più eloquenti del mero numero di comunicazioni pervenute le indicazioni quantitative che consentano, ad esempio, di capire quanti dei 15,5 miliardi di franchi segnalati come sospetti danno luogo a una sentenza di condanna. Per ottenere queste cifre e altri indicatori più significativi, è necessario dotare MROS di strumenti analitici e statistici di buona qualità e occupare i posti ancora vacanti nel team «Analisi strategica».

La cooperazione nazionale e internazionale è fondamentale per una lotta efficace contro il riciclaggio di denaro

Il Ministero pubblico della Confederazione ritiene che la collaborazione con MROS sia buona. I rapporti di analisi di MROS sono orientati al fabbisogno delle autorità di perseguimento penale. La cooperazione con i ministeri pubblici cantonali è parte della strategia e verrà ulteriormente approfondita.

Per quel che riguarda la sensibilizzazione degli IF al tema del riciclaggio di denaro, MROS deve adottare un approccio possibilmente ampio che includa non soltanto le banche, ma anche gli IF che attualmente non inviano quasi mai comunicazioni di sospetti (ad es. fiduciari, avvocati, notai, commercianti di materie prime e metalli preziosi ecc.). Nell'ambito del partenariato pubblico-privato («public private partnership») che MROS prevede di istituire, gli IF partecipanti dovrebbero impegnarsi a far pervenire a quest'ultimo un maggior numero di comunicazioni, di qualità migliore e, soprattutto, in modo più tempestivo.

Una collaborazione efficace con la FINMA è fondamentale per MROS. Quale autorità di vigilanza, la FINMA è l'autorità che detiene, direttamente o tramite gli organismi di vigilanza e di autodisciplina, la maggior parte delle competenze per quel che riguarda gli IF: può verificare sul posto il rispetto della legislazione in materia di riciclaggio di denaro ed è tenuta

a comunicare gli elementi di sospetto a MROS, se l'IF non lo fa. In questo contesto l'accordo di collaborazione tra le due autorità previsto nella strategia di MROS si rivela utile.

A livello nazionale MROS dovrebbe rafforzare la comunicazione reciproca di sospetti tra le autorità nel quadro di un partenariato pubblico-pubblico («public public partnership»). La lotta contro il riciclaggio di denaro è più efficace se viene effettuata mettendosi in rete.

La collaborazione con le FIU estere è generalmente buona. Tuttavia, lo scambio con le FIU più importanti per MROS potrebbe essere intensificato ulteriormente.

Testo originale in tedesco

Audit of the fulfilment of tasks by the Money Laundering Reporting Office Switzerland Federal Office of Police

Key facts

The Swiss financial centre manages around CHF 7,900 billion in assets and almost half of its clients come from abroad. Switzerland manages about a quarter of the world's cross-border assets, putting it ahead of Hong Kong and Singapore. However, in the Basel AML Index, Switzerland ranks only 27 out of 32 within the European Union and the rest of Western Europe. The main reason for this poor ranking is the Financial Secrecy Index (FSI), which measures a country's lack of transparency (e.g. registers, bonded warehouses, company ownership) and tax avoidance opportunities.

In this tense environment, the Money Laundering Reporting Office Switzerland (MROS) has the task of analysing approximately 5,000 suspicious activity reports (SARs) per year from financial intermediaries (FIs, 90% of which are banks) with an average value of CHF 15.5 billion and, if necessary, forwards the results of its analyses to the federal or cantonal prosecution authorities, or to its foreign partner authorities (financial intelligence units – FIUs).

In this report, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) assesses whether MROS effectively and efficiently fulfils its tasks within the Federal Office of Police (fedpol) in light of the new direction it has taken. The quality of cooperation with the offices of the public prosecutors, FIs, FIUs and key national authorities (such as the Swiss Financial Market Supervisory Authority – FINMA) was also the focus of the audit.

The strategy adopted in 2019, the new organisation and its current processes mean that MROS is well positioned for the future. However, MROS alone cannot be a guarantor for effective money laundering prevention in Switzerland. Close national and international cooperation between the authorities involved, effective anti-money laundering legislation and the will of the private financial sector are needed.

The new strategy is appropriate and MROS has the necessary operational independence

The new MROS strategy for 2020 is convincing. The objectives are ambitious and still in the implementation phase. Along with the strategy, MROS also improved its organisation and processes. Its employees, who will soon number over fifty, have a diversified range of expertise and this number represents a threefold increase in personnel over the last seven years. At the same time, the volume of reports has quadrupled since 2015.

MROS has been part of fedpol since it was founded in 1998. Close cooperation in the fight against crime makes sense and MROS can also benefit from fedpol's infrastructure. MROS retains the necessary independence in its core processes. However, due to the special position and growing importance of MROS, it would be advisable to have rules of procedure similar to those for the internal audits of the departments and federal offices. These should regulate the key elements of fedpol's management and MROS's independence.

Increased digitalisation, refined analysis tools and improved data quality can open up further potential for efficiency

Since 1 January 2020, the interfaces between the reporting financial intermediaries, MROS and the prosecution authorities have been digitalised thanks to the specialist application goAML. With the help of partial automation in the triage of SARs and automated queries for the main databases, the average processing time for SARs could be further reduced.

For the first time, a new triage model made it possible to work through the mountain of pending cases, which had grown considerably since 2016. With more consistent triage, MROS – together with the prosecution authorities – could focus more on the serious cases of money laundering.

MROS does not know what happens to over 50% of its reports to the prosecution authorities. However, this information would be important for MROS to better assess the effectiveness of its own work and to focus even more on these authorities. For more than 20 years, MROS has reminded the Office of the Attorney General of Switzerland, the cantonal public prosecutors and the sentencing courts of their legal obligation to provide it with this feedback *without delay* and *without being asked*. What would be more meaningful than the simple number of reports submitted is information in terms of value, e.g. How much of the CHF 15.5 billion reported annually by MROS as suspicious ended in a guilty verdict? For these and other more meaningful figures, MROS needs good analytical and statistical tools, and to fill the vacant positions in its strategic analysis team.

National and international cooperation is crucial for effective money laundering prevention

The Office of the Attorney General of Switzerland describes the partnership with MROS as good. MROS's analysis reports are geared to the needs of the prosecution authorities. Cooperation with the cantonal public prosecutors is part of the strategy and is being further strengthened.

When it comes to raising awareness of money laundering among financial intermediaries, MROS must take the broadest possible approach. This concerns not only the banks, but also FIs, which currently rarely file SARs (such as fiduciaries, lawyers, notaries, commodities and precious metals traders, etc.). Through the public-private partnership planned by MROS, the participating FIs should commit to reporting more, in improved quality and, above all, in a more timely manner.

An effective partnership with FINMA is crucial for MROS. As the supervisory authority, FINMA has the most authority over FIs directly and via supervisory and self-regulatory organisations, it can verify compliance with anti-money laundering legislation locally and has the duty to report suspicions to MROS if the FI fails to do so. The cooperation agreement between the two authorities envisaged in the MROS strategy lends itself to this.

At the national level, MROS should expand the mutual exchange of SARs between authorities as part of a public-public partnership. Combatting money laundering is more effective in a network.

Cooperation with foreign FIUs is generally good. However, exchanges with the FIUs that are of greatest importance to MROS could be intensified.

Original text in German

Generelle Stellungnahme von fedpol

fedpol bedankt sich bei der EFK für die sorgfältige Durchführung der Prüfung und für den differenzierten Bericht, welcher die Schlüsselposition der MROS innerhalb des Geldwäschereidispositivs und die damit verbundenen Herausforderungen ausgewogen darlegt.

fedpol nimmt die zahlreichen positiven Feststellungen zu Strategie, Organisation, und zu optimierten Prozessen dankend entgegen. Diese ermutigen fedpol, die Anstrengungen der letzten Jahre zur Steigerung der Effizienz der MROS fortzusetzen. Die Empfehlungen der EFK unterstützen diese Bemühungen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) hat aufgrund der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes eine wichtige Funktion an der Schnittstelle zwischen den Finanzinstituten und der Strafverfolgung inne. Die Bekämpfung von Geldwäscherei mit deren Vortaten gewinnt national und international seit Jahren stetig an Bedeutung und ist deshalb ein politisch aktuelles Thema. Das Geldwäschereigesetz (GwG) der Schweiz wurde mehrfach angepasst, meist aufgrund von strengeren, internationalen Vorgaben. Die letzte Revision hat das Parlament im März 2021 verabschiedet; eine Inkraftsetzung ist für Mitte 2022 zu erwarten.

Die Meldevolumina der Finanzintermediäre (FI) sind stark angestiegen und haben sich seit 2015 vervierfacht. Die internen Prozesse von MROS waren hingegen bis Ende 2019 kaum digitalisiert und die Aufbauorganisation mit einem Pool von Finanzanalysten wenig spezialisiert. Der Personalbestand von MROS hat sich in den letzten fünf Jahren verdreifacht. Trotzdem konnten nicht alle Verdachtsmeldungen zeitgerecht bearbeitet werden und der Rückstand ist zwischen 2016 und Ende 2019 kontinuierlich angewachsen. In den letzten zwei Jahren schieden beide Leiter von MROS aufeinanderfolgend aus. Seit Mitte 2020 ist die Position vakant und wird ad interim durch die stellvertretende Abteilungsleiterin und einen Bereichsleiter geführt.

Mitte 2019 hat die Interne Revision (IR) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) bei MROS eine Funktionsprüfung durchgeführt. Die vorliegende EFK-Prüfung baut auf diesen Resultaten auf. Seit Anfang 2020 ist eine neue MROS-Strategie in Kraft. Mit ihr sind die Organisation und die Prozesse neu aufgebaut worden. Diese Prüfung zieht eine erste Bilanz.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Meldestelle für Geldwäscherei ihre Aufgabe wirksam und effizient erfüllen kann. Die EFK hat die folgenden Prüffragen definiert:

- Ist die Meldestelle angemessen in die Strukturen und Prozesse von fedpol eingebunden?
- Wird die Meldestelle mit klaren strategischen Vorgaben und mit wirksamen Steuerungs- und Controllinginstrumenten geführt?
- Sind die Prozesse, Instrumente (Fachapplikation) und die Ressourcen (fachliche Qualifikation und Unabhängigkeit des Personals) der Meldestelle so ausgestaltet, dass die Aufgaben effizient und wirksam ausgeführt werden?
- Ist die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften, FI und ausländischen Financial Intelligence Units (FIU) zielführend?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manferdini (Revisionsleiter), Alexandre Bläuer, Terry Burkhalter und Alain Eloka unter der Federführung von Laurent Crémieux durchgeführt. Die

Prüfungsvorbereitung erfolgte im November und Dezember 2020. Die Prüfung dauerte vom 22. Februar bis zum 28. Mai 2021.

Nebst Dokumentenstudium und Interviews wurden die folgenden Prüfschritte angewandt:

- Analytische Prüfmethode anhand von verfügbaren Statistiken
- Ein Good Practice Vergleich mit vier ausgewählten, ausländischen FIU¹
- Befragung von zehn ausgewählten FI und einer Branchenorganisation²
- Prüfung ausgewählter MROS-Dossiers.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Die Ergebnisbesprechung fand am 19. August 2021 statt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 21. Oktober 2021 statt. Teilgenommen haben vonseiten Bundesamt für Polizei (fedpol) die Direktorin, die stellvertretende Abteilungsleiterin von MROS, die Leiterin Kommunikation, die Fachreferentin Bereich Geschäfte / Planung und die stellvertretende Abteilungsleiterin Bereich Finanzen & Controlling. Die EFK war vertreten durch den Revisionsleiter, den Federführenden und den zuständigen Mandatsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

¹ Land 1 ist unter den Top 10 des Basel AML Index und ist wie MROS organisatorisch der Polizei angegliedert; Land 2 ist ein wichtiger Finanzplatz und ist auch in eine Polizeistruktur eingebettet; Land 3 macht sehr viele Meldungen an MROS und die Beziehungen untereinander sind gut; Land 4 ist ein wichtiger Finanzplatz, die FIU ist stark digitalisiert und die Beziehung zu MROS ist weniger gut als bei Land 3.

² 6 FI aus den Top 20 in Bezug auf Anzahl Verdachtsmeldungen an MROS, 2 FI mit durchschnittlichem Meldevolumen und 2 FI mit wenig bzw. keinen Meldungen. Von diesen 10 Interviewpartnern waren 5 Banken, 1 Versicherung, 1 Kryptowährungsanbieter, 1 Kreditkartenfirma, 1 Zahlungsdienstleister und 1 Casino.

2 Unterstellung, Strategie, Organisation und Personal

2.1 Die fedpol-Unterstellung mittels Geschäftsordnung regeln

Das Bundesamt für Polizei führt die Meldestelle für Geldwäscherei. So steht es seit 1998 im Gesetz.³ In der französischen Gesetzesübersetzung heisst es «gérer», was eher die Bedeutung von «verwalten» hat. Was unter «führen» bzw. «gérer» alles subsumiert wird *bzw. was nicht*, wird in Gesetz und Verordnung⁴ nicht weiter ausgeführt. Die Frage der Unterstellung und der operativen Unabhängigkeit von MROS ist relevant. Im Wesentlichen geht es darum, dass die nationalen Meldestellen in ihren operativen Kernprozessen unabhängig sein müssen und bei ihren Fallanalysen selbstständig entscheiden, ob und was sie an die Strafverfolgung übermitteln. Ebenso muss der Quellenschutz der Meldenden jederzeit gewährleistet sein.

Sowohl die Financial Action Task Force (FATF) als auch die Egmont-Gruppe haben Regeln zur operativen Unabhängigkeit und Autonomie von FIU aufgestellt und prüfen deren Einhaltung regelmässig. Die Egmont-Gruppe kennt einen formellen Complianceprozess, falls ein Mitglied einen Standard nicht einhält.⁵ Dafür gibt es verschiedene Auslöser. Einer davon ist, wenn die Empfehlung 29 der FATF (vgl. untenstehenden Exkurs) zur operativen Unabhängigkeit nicht bzw. nur teilweise erfüllt ist. Falls die betroffene FIU die Situation nicht korrigiert, kann Egmont Sanktionen aussprechen, bis hin zum Ausschluss.

FATF (Financial Action Task Force)⁶

Die FATF versteht sich als international führendes Gremium zur Bekämpfung der Geldwäscherei bei der grenzüberschreitenden Finanzkriminalität und Terrorismusfinanzierung. Die FATF hat ihren Sitz bei der OECD in Paris. Die Schweiz ist eines von 39 Mitgliedern und wird durch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vertreten. MROS ist Teil der Schweizer Delegation.

Die FATF hat 40 Empfehlungen («The FATF Recommendations», updated October 2020) erlassen und überprüft bei ihren Mitgliedstaaten regelmässig, wie diese Standards im nationalen Recht umgesetzt werden. Solche Länderprüfungen («Peer-Reviews») werden von Vertretenden anderer FATF-Mitgliedsländer durchgeführt.

Die FATF-Empfehlung 29 (Ziffer 8-12) regelt die operative Unabhängigkeit: Eine FIU soll frei von unangemessenem Einfluss oder Eingriff sein («free from undue influence or interference»). Dies gehört zu den Grundprinzipien einer FIU und ist die Grundvoraussetzung für einen internationalen Austausch, welcher auf Reziprozität und Vertraulichkeit beruht.⁷ Die Autonomie der Meldestellen gibt auch den FI die notwendige Vertrauensbasis, um bei Verdachtsituationen eine Meldung zu verfassen.

³ Art. 23 Abs. 1 GwG.

⁴ Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV). Auch die Botschaft zum GwG von 1996 klärt dies nicht weiter.

⁵ Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process, Juni 2014.

⁶ Auf Französisch: GAFI (Groupe d'action financière).

⁷ Stiliano Ordolli, 2017, St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht: «Die schweizerische Meldestelle für Geldwäscherei und ihre Tätigkeit», Seite 1409.

Egmont-Gruppe

MROS ist seit 1998 Mitglied der 1995 gegründeten Egmont-Gruppe, welche weltweit 167 FIU vereint. Diese Organisation ermöglicht einen internationalen, gesicherten, raschen und rechtlich zulässigen Austausch von Informationen zur Bekämpfung von Geldwäscherei.

Die Mitgliedschaft in der Egmont-Gruppe ist für einen Finanzplatz der Grösse und Bedeutung der Schweiz wichtig für den Informationsaustausch, weil die Aufnahme und der Verbleib an strenge Qualifikationsmerkmale gebunden sind und die Mitgliedschaft einer FIU eine Art Qualitätsgütesiegel verleiht. Dies ist inzwischen auch Teil der FATF-Standards. Zusätzlich sind gewisse FIU nur bereit, Informationen via das «Egmont Secure Web» (ein gesichertes elektronisches Informationssystem) auszutauschen.

Zur operativen Unabhängigkeit hat die Egmont-Gruppe 2018 eine Publikation veröffentlicht («Understanding FIU Operational Independence and Autonomy»). In Kapitel 6 werden die Charakteristika einer unabhängigen FIU beschrieben. Zur Selbstbeurteilung der operativen Unabhängigkeit und Autonomie stellt Egmont auch eine daraus abgeleitete Checkliste mit allen Kriterien zur Verfügung.

Die FATF hat die Schweiz 2016 zum vierten Mal geprüft und im Jahr 2020 einen Follow-up durchgeführt.⁸ In beiden Berichten war MROS konform mit der Empfehlung 29 zur operativen Unabhängigkeit.

Ausser der zusammen mit MROS entwickelten und durch das EJPD mitbewilligten MROS-Strategie 2020–2021 setzt fedpol für MROS keine weiteren Steuerungselemente ein und gibt keine zusätzlichen Ziele vor. Als Führungselement bezieht die fedpol-Direktion periodisch Leistungskennzahlen von MROS. Die MROS-Strategie ist auf die fedpol-Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung abgestimmt. Das Personal- und Sachbudget von MROS ist Teil des fedpol-Globalbudgets. MROS wird dadurch wie jede andere fedpol-Abteilung geführt. Das Budget wird zusammen mit MROS erarbeitet. MROS soll so die finanziellen und personellen Mittel erhalten, die es für die Erledigung seiner Kernprozesse braucht.

MROS benutzt die allgemeinen Dienste von fedpol (Personal, Finanzen, IT, Rechtsdienst und Kommunikation). Der Leiter von MROS und MROS als Abteilung ist dem stellvertretenden fedpol-Direktor des Direktionsbereichs Kriminalprävention und Direktionsstab unterstellt. Der Chef MROS hat keinen Einsitz in der fedpol-Geschäftsleitung. Die operative Unabhängigkeit von MROS – sprich die autonome Entgegennahme, Analyse und *die Kompetenz frei zu entscheiden*, welche Verdachtsfälle als ausreichend begründet erachtet werden, an die Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln⁹ – wird von fedpol respektiert.

Diese Rahmenbedingungen gestalten die Führung von MROS als Abteilung bzw. die Personalführung des Leiters von MROS durch fedpol als herausfordernd. Es ist ein Abwägen zwischen der notwendigen operativen Autonomie von MROS einerseits und der strategischen Führungsverantwortung von fedpol andererseits. Hinzu kommt, dass die Funktion des Leiters von MROS je nach internationalen Fallkomplexen exponiert sein kann.

Das Thema der Unabhängigkeit trat Ende 2018 bzw. im Sommer 2020 mit den aufeinanderfolgenden Abgängen der beiden ehemaligen Leitern von MROS medial stärker in den Vordergrund. Die Unterstellung bei fedpol ist nicht nur gemäss den letzten FATF- und Egmont-Berichten, sondern auch bei den durch die EFK kontaktierten FIU zweckmässig. Auch bei

⁸ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, FATF, December 2016 und 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, January 2020.

⁹ Stiliano Ordolli, 2017, Seiten 1402 ff.

den interviewten Finanzintermediären ist die fedpol-Unterstellung kein Thema und sie verhalten sich dadurch nicht zurückhaltender in der Zusammenarbeit bzw. mit ihren Meldungen.

FIU-Typologien

Gemäss der Egmont-Gruppe gibt es vier FIU-Typen:

- Administrative FIU: die am weitesten verbreitete Form; angegliedert an eine andere Behörde; tätig rein finanzielle Analysen; i. d. R. keinen direkten Zugang zu Polizei- und Justizdatenbanken oder nur via Verbindungspersonen.
- Polizeiliche FIU: weniger verbreitet und abnehmend in der Zahl; in die polizeilichen Strukturen eingebettet; Untersuchungen können dadurch sehr rasch vorankommen; wenig präventiv tätig; FI haben oft Vorbehalte und FIU dieser Ausprägung können ohne Strafverfahren keine zusätzlichen Informationen bei den FI einfordern.
- Der Justiz zugeordnete (bzw. der Staatsanwaltschaft unterstellte) FIU: international selten; als Justizbehörden können sie sehr schnell handeln, Untersuchungen einleiten und Vermögenswerte blockieren; wenig präventionsorientiert, Konzentration auf Repression.
- Hybride FIU: eine Kombination aus den oben erwähnten drei Typologien.

2018 gab es 119 administrative, 34 hybride, 19 polizeiliche und 2 der Justiz zugeordnete FIU.¹⁰

MROS ist wohl als hybrides Modell zu bezeichnen (bzw. als administrative Verwaltungsbehörde der besonderen Art bzw. als nicht rein administrative FIU).¹¹

Fedpol griff bei einem in der MROS-Strategie bereits festgelegten Vorhaben ein: Nach Strategieziel 2.2¹² will MROS die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor verstärken und mittels einer sogenannten Public-private-Partnership (PPP) institutionalisieren. Als Modell dienen mehrere solcher Partnerschaften aus dem Ausland (z. B. in Deutschland, England oder von Europol). Die Realisierung der Initiative war ursprünglich für 2021 vorgesehen. Im Mai 2021 verlangte die fedpol-Direktion von MROS interne Abklärungen, ob das PPP-Konzept in das fedpol-Gefäss «Countering Organised Crime» passe.¹³ Weitere Details zu diesem Vorhaben finden sich in Kapitel 4.1.

Beurteilung

Die Meldestelle ist angemessen in die Strukturen und Prozesse von fedpol eingebunden. Die EFK hat keine Situation identifiziert, wo fedpol die erforderliche, operative Unabhängigkeit von MROS verletzte. Die Frage der Unabhängigkeit sollte nicht zu absolut interpretiert werden. Schliesslich ist es sinnvoll, wenn MROS und die übrigen Bereiche von fedpol bei der Geldwäschereibekämpfung eng zusammenarbeiten. So hat es auch der Gesetzgeber

¹⁰ Abigail J. Marcus, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer Financial intelligence units (FIUs): Effective institutional design, mandate and powers, 20. Juli 2019.

¹¹ Stiliano Ordolli, 2017, Seiten 1397 ff.

¹² Strategieziel 2.2: Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist verstärkt und institutionalisiert.

¹³ «Die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der Strafverfolgung und anderen Behörden von Bund und Kantonen wird enger koordiniert und konzertiert (Konzept Countering Organised Crime COC)», Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020–2023, EJP, Seite 5.

gesehen, als er die Meldestelle für Geldwäscherei dem damaligen BAP (Bundesamt für Polizei, heute fedpol) zugeordnet hatte.¹⁴

Der fedpol-Eingriff in die operative Umsetzung der in der MROS-Strategie bereits beschlossenen Public-private-Partnership stellt diese Gesamtbeurteilung nicht infrage. Die fedpol-Direktion sollte die strategische PPP-Initiative aber nicht zu stark verzögern. MROS sollte dieses Vorhaben weiter vorantreiben.

MROS kann von der Infrastruktur von fedpol profitieren. Das Setup ist günstiger als der einer administrativ unabhängigen Einheit. MROS erhält die finanziellen und personellen Mittel, die es für die Erledigung seiner Kernprozesse braucht.

Aufgrund des starken Wachstums und der Bedeutung von MROS wäre aber eine Geschäftsordnung ähnlich derjenigen der IR der Departemente und Ämter angezeigt.¹⁵ Was beinhaltet das «Führen» von MROS durch fedpol gemäss Art. 23 Abs. 1 GwG alles *und was nicht*? Bei der Ausarbeitung bzw. Überwachung des Geschäftsreglements könnten auch das Generalsekretariat (GS) bzw. die IR des EJPD eine Rolle spielen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt fedpol, zusammen mit dem Generalsekretariat EJPD, eine Geschäftsordnung für MROS auszuarbeiten. Die Interne Revision EJPD könnte die operative Unabhängigkeit von MROS bzw. die Einhaltung der Geschäftsordnung periodisch überprüfen.

Stellungnahme fedpol

fedpol ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

2.2 Ambitiöse MROS-Strategie

Seit dem 1. Januar 2020 ist eine neue, von MROS, fedpol und dem EJPD validierte Strategie in Kraft. Sie definiert für die Jahre 2020–2021 sechs Zielbereiche:

- Die Analysen der MROS sind effektiv
- Die Qualität der Verdachtsmeldungen ist erhöht
- MROS stärkt die Prävention von schwerstkrimineller Kriminalität
- Die Strafverfolgungsbehörden sind durch MROS optimal unterstützt
- Die internationale Zusammenarbeit ist verstärkt und effektiv
- Die technischen Kapazitäten der MROS sind ausgebaut.

Jeder Zielbereich umfasst je drei Strategieziele mit total 27 Massnahmenplänen (siehe Anhang 3).¹⁶

¹⁴ «Damit die Verfolgung der Geldwäscherei effizient an die Hand genommen werden kann, bedarf es seitens der Meldestelle für Geldwäscherei kriminalistischen Fachwissens sowie einer engen Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone. Beide Voraussetzungen sind beim BAP in seiner polizeilichen Funktion und seiner Zuständigkeit als Rechtshilfebehörde des Bundes gegeben» (Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (GwG), 96.055, 17. Juni 1996, Seite 1144).

¹⁵ Bei den IR ist die Unabhängigkeit vom Amt bzw. Departement ebenfalls zentral, um die Aufgaben unbeeinflusst wahrnehmen zu können.

¹⁶ Strategie der Meldestelle für Geldwäscherei MROS 2020–2021, Ausgabe 2019, fedpol.

Die MROS-Bereichsleiter kontrollieren den Umsetzungsstatus der Massnahmen einmal pro Quartal. Daneben gibt es regelmässige Reviewsitzungen. Per Anfang März 2021 liegt die Zielerreichung gemäss EFK-Einschätzung bei ca. 60 %. Einzelne Massnahmen sind verspätet (siehe Kapitel 3 und 4). Nach dem Abgang des ehemaligen Leiters MROS wird die Meldestelle seit Mitte 2020 nur mit vier anstelle von sechs Bereichsleitern geführt. Die stellvertretende Abteilungsleiterin und ein Bereichsleiter teilen sich die MROS-Spitze interimistisch, bis die Nachfolge übernimmt. Auch die COVID-Krise hat einzelne Massnahmenpläne beeinflusst.

Beurteilung

Die MROS-Strategie ist gut und verständlich formuliert. Die Steuerungs- und Controllinginstrumente sind wirksam.

Die strategischen Ziele sind für den kurzen Zeitraum 2020–2021 festgelegt und sind deshalb ambitiös. Die Strategie hätte durchaus auf fünf Jahre ausgelegt werden können. Unter Berücksichtigung der erwähnten Einflussfaktoren ist die Zielerreichung gut. Zielbereiche bzw. Massnahmenpläne, die verspätet sind bzw. noch zusätzliche Aufmerksamkeit benötigen, sind in den folgenden Kapiteln 3 und 4 beschrieben.

2.3 Eine zielführende Reorganisation

Vorgängig zur neuen Strategie war die MROS-Organisation wenig differenziert. Es gab nur ein einziges Profil des Finanzanalysten (im Sinne von «alle machen alles»). Dies hat sich seit Beginn des Jahres 2020 verändert. MROS hat jetzt sechs Bereiche (Teams) mit spezifischen Aufgaben (siehe Abb. 1):

- Information Receipt: Empfang und Triage der Verdachtsmeldungen; Kurzanalysen (inkl. einfache Datenbankabfragen)
- Operative Analyse Kantone (OAK): Mitarbeit bei der Triage; vertiefte Analysen und Berichte (inkl. erweiterte Datenbankabfragen) zuhanden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden
- Operative Analyse Bund (OAB): Mitarbeit bei der Triage; vertiefte Analysen und Berichte (inkl. erweiterte Datenbankabfragen) zuhanden der Bundesanwaltschaft
- Strategische Analyse: Auswertungen von Daten zur Erkennung von Risiken, Trends und Methoden der Geldwäscherei; künftige Gefahren und Entwicklungen antizipieren, auch im Verbund mit internationalen Partnern; im Austausch mit den Finanzinstituten Anhaltspunkte zur Erkennung von verdächtigen Transaktionen weiterentwickeln
- International: Koordination aller Anfragen und Spontaninformationen von MROS an ausländische FIU und vice versa; Verbindungsstelle zu FATF und Egmont
- Support & Policy: Stabsstelle, Führungsunterstützung, Richtlinien und Weisungen, Risikomanagement; Informationsaustausch und Koordination mit nationalen Behörden (Amtshilfe).

Die Positionen im Team «Strategische Analyse» sind noch unbesetzt (siehe dazu Kapitel 3.4).

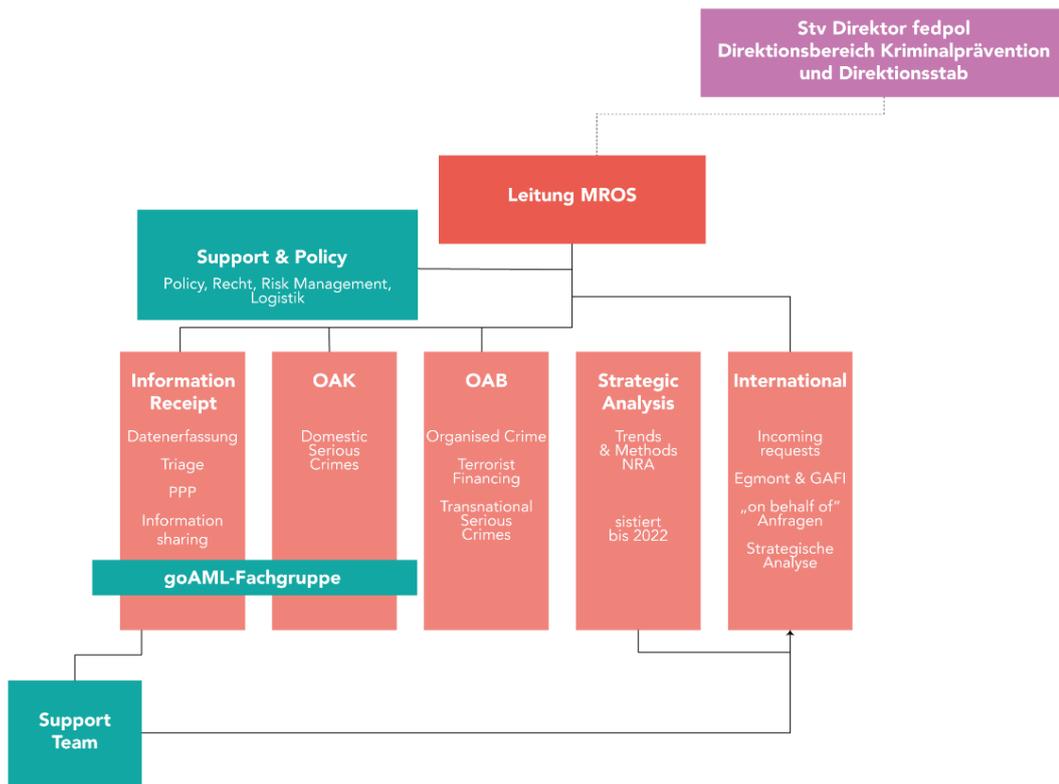


Abbildung 1: MROS-Organigramm mit «Dotted-Line» zu fedpol (EFK-Darstellung)

MROS ist in den letzten Jahren stark gewachsen. 2015 waren bei MROS erst 17 Mitarbeitende beschäftigt. Per Ende 2020 waren es schon 48. Zehn weitere Stellen sind bereits beantragt.¹⁷ Der budgetierte Personalaufwand ist parallel dazu linear auf 7,2 Millionen Franken angestiegen (Voranschlag 2021).

Anzahl Vollzeitäquivalente

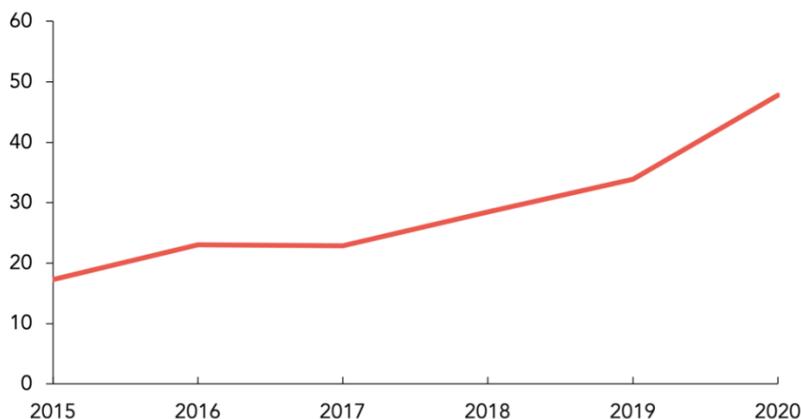


Abbildung 2: Personalwachstum von MROS (Quelle: HR-fedpol, EFK-Darstellung)

Das Profil der MROS-Mitarbeitenden hat sich vom Allrounder in Richtung Spezialisten entwickelt. Jeder Finanzanalyst ist einer von sechs Fachgruppen zugeteilt: Korruption, Krypto/Cyber, Menschenhandel, organisierte Kriminalität, Terrorismusfinanzierung und Wirtschaftskriminalität. Daneben gibt es die zwei Arbeitsgruppen «goAML» (Name der

¹⁷ Alle Angaben sind in Vollzeitäquivalenten.

MROS-Fachapplikation) und «Ausbildung». Ein auf die neuen Fachgruppen ausgerichtete Ausbildungskonzept ist im Aufbau und im Entwurf verfügbar. Ebenso achtet MROS auf ein breites Sprachenportfolio. Neben den Kenntnissen der Landessprachen sind auch Spanisch, Russisch und Arabisch abgedeckt.

Die Complianceregeln von fedpol bezüglich Nebenbeschäftigungen und Interessenkonflikten gelten für MROS gleichermassen. Es gibt eine Antikorruptionscharta sowie ein Formular für die Meldung von Nebenbeschäftigungen. Für MROS-Mitarbeitende gilt es, eine zu grosse Nähe zu den Finanzinstituten zu vermeiden.

Beurteilung

Die neue MROS-Organisation ist gut und schafft mit den sechs Bereichen die Grundlage für eine verbesserte Wirksamkeit. Die verschiedenen Aufgaben- und Teamprofile ermöglichen MROS eine effiziente Arbeitsweise. Einzig das Sistieren des Bereichs «Strategische Analyse» ist nicht befriedigend und nicht vollständig nachvollziehbar (siehe dazu Kapitel 3.4).

Das Fachwissen des Personals ist diversifiziert. Es bestehen angemessene Vorgaben und Prozesse, um die Unabhängigkeit und Unbefangenheit des Personals der Meldestelle sicherzustellen.

3 MROS-Prozesseffizienz und -wirksamkeit

3.1 Prozesslandschaft im Zeichen der Relais- und Filterfunktion

Die Meldestelle ist schwergewichtig in der Schnittstelle zwischen Finanzintermediären und der Strafverfolgung für die folgenden Hauptprozesse verantwortlich (siehe Abb. 3):

- Entgegennahme von Verdachtsmeldungen
- Triage der Meldungen mittels Priorisierung nach einer Risikomatrix
- Analysen mittels Datenbankabfragen, «Open Source Intelligence», Rückfragen bzw. Beschaffung von Zusatzinformationen vom meldenden Finanzinstitut sowie weiteren, potenziell involvierten FI, nationale und internationale Amtshilfe
- Verfassung von Berichten (Dossiers) mit einer bzw. mehreren Meldungen und Zusatzinformationen zur Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden
- Ablage und Speicherung der nicht aktiv verfolgten Fälle / Informationen für zehn Jahre mit Option auf Re-Priorisierung und Re-Aktivierung
- Anfragen bzw. Spontaninformationen an ausländische FIU.

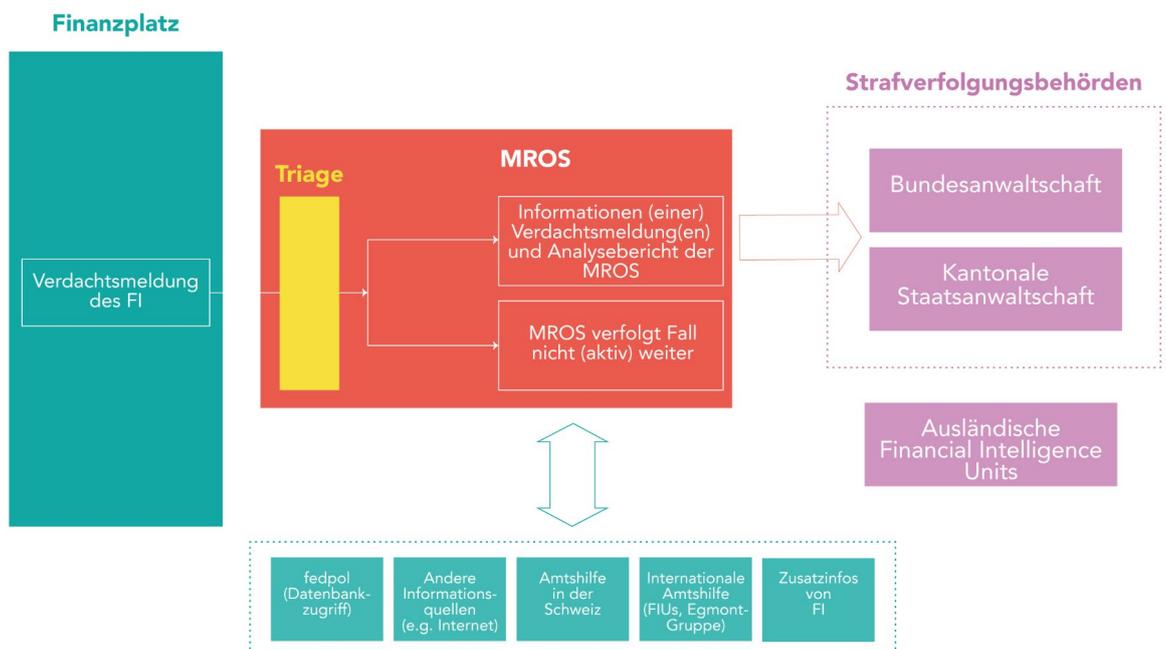


Abbildung 3: MROS als Relais- und Filterfunktion zwischen den Finanzintermediären und der Strafverfolgung (Quelle: MROS-Präsentation, EFK-Darstellung)

3.2 Effizienzgewinne dank Digitalisierung erzielt und weiter zu realisieren

Bis Ende 2019 mussten Finanzintermediäre ihre Verdachtsmeldungen noch per Post oder Fax an MROS senden. Die Daten wurden von MROS manuell erfasst. Dank der Einführung der neuen Fachapplikation «goAML» können die FI nun direkt via Informationssystem melden.

Die Ablösung der alten Anwendung GEWA bzw. die Einführung von goAML war ein langer Prozess und dauerte acht Jahre. Mit goAML hat MROS eine durch die UNODC¹⁸ entwickelte Applikation gekauft. goAML ist bereits lange auf dem Markt. Die UNODC hat sich verpflichtet goAML bis mindestens 2025 weiterzuentwickeln. Global benutzen 56 FIU goAML. Es ist eine Standardsoftwarelösung und lässt sich nur begrenzt an spezifische FIU-Anforderungen anpassen. Dafür ist es aber im Vergleich zu einer Eigenentwicklung eine günstige Lösung bei der Implementation, Wartung und bei den Lizenzgebühren.

Die durch die EFK interviewten FIU sind nur bedingt zufrieden mit goAML. Die meisten haben aufgrund der limitierten Möglichkeiten von goAML Zusatztools in Betrieb (v. a. für die Datenanalyse, die automatisierte Triage und für Datenbankabfragen). Sie benutzen goAML teilweise schon über zehn Jahre und haben das System mit diesen «Add-ons» optimiert. Auch bei der Automatisierung sind sie teilweise weiter fortgeschritten.¹⁹

Bis im April 2021 meldeten bereits 90 % der FI elektronisch. Die ausgewählten FI äusserten sich im Gespräch mit der EFK allgemein zufrieden, dass sie nun dank goAML digitale Meldungen übermitteln können. Der goAML-Support von MROS wurde mehrheitlich gelobt.

MROS-intern zeigt sich ein etwas anderes Bild: Gemäss einer Umfrage sehen nur 22 % der Mitarbeitenden die Erwartungen an goAML erfüllt, 67 % teilweise und 11 % nicht.²⁰

MROS führt die Triage der Verdachtsmeldungen manuell durch. Ebenso muss MROS immer noch alle Datenbanken manuell und einzeln abfragen. Relevant für die Arbeit von MROS sind 8-10 Datenbanken (die meisten von fedpol). Einige FIU haben diese Phase der Triage automatisiert. Die Mitarbeitenden haben so mehr Zeit, ihre Analysen zu vertiefen.

Im Sommer 2020 wurde ein Auftrag für Optimierungsarbeiten an der goAML-Applikation lanciert. Es ging dabei u. a. um die Automatisierung von Datenbankabfragen und um statistische Auswertungen und Analysen, zusammen mit einem Business Warehouse und dem sogenannten Business Intelligence Modul. goAML bietet ein Statistik-Tool an, welches aufgrund von noch mangelnder Datenqualität nicht verwendet wird. Mit der Projektleitung wurde ein externer Berater betraut, der aber nicht die erwarteten Resultate liefern konnte. Seit März 2021 ist die Projektleitung nun internalisiert und wird durch PSI²¹ von fedpol geführt. Automatisierte Datenbankabfragen, ein Datawarehouse und eine (teil-)automatisierte Triage sind weiterhin vorgesehen. Die Projektmanagementdokumente mit den Meilensteinen und Lieferobjekten sowie der neue Zeitplan sind derzeit erst im Aufbau (die Realisierung war eigentlich bis Ende des ersten Quartals 2021 geplant gewesen).

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime.

¹⁹ Aussage einer FIU: "It is not realistic to increase staff in a way that reflects the increase in announcements. So we have to gain efficiency somewhere else, for instance with Artificial Intelligence and Robotic Process Automatisation."

²⁰ Die Resultate dieser internen Umfrage wurden an der MROS-Abteilungssitzung vom 26. Mai 2020 präsentiert.

²¹ Direktionsbereich Polizeisysteme & Identifikation.

Die Übermittlung der Verdachtsmeldungen an die Bundesanwaltschaft bzw. an die kantonalen Staatsanwaltschaften findet auch digital via goAML statt. Die von der EFK interviewten Staatsanwaltschaften sind mehrheitlich zufrieden mit der Webapplikation.

Gemäss Schätzungen von MROS hat sich die durchschnittliche Bearbeitungszeit (vom Zeitpunkt der Meldung des FI bis zur Übermittlung an die BA / die kantonalen Staatsanwaltschaften bzw. bis zur Ablage ohne Übermittlung) von 50 auf etwa 30 Tage pro Meldung verkürzt. Dies hat vor allem damit zu tun, dass die Dossiers nicht mehr so lange im Backlog liegen bleiben und die Schnittstellen zwischen FI, MROS, der BA und den Kantonen digitalisiert sind. Die operative Analyse braucht in etwa gleich lang. Aufgrund der teilweise noch mangelnden Datenqualität bei den von den Finanzintermediären eingelieferten Daten über das Informationssystem «goAML» nehmen die Rückfragen bei den FI relativ viel Zeit in Anspruch. Ebenso sind die manuellen Datenbankabfragen weiterhin sehr zeitintensiv.

Beurteilung

Durch die Einführung von goAML erzielte MROS dank Digitalisierung erfreuliche Effizienzgewinne. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit kann aber noch weiter gesenkt werden. Dazu braucht es automatisierte Datenbankabfragen und eine (teil-)automatisierte Triage (v. a. für die kleineren Fälle). So kann MROS einem weiteren Anstieg der Meldungen mit Automatisierung anstatt mit zusätzlichen Personalressourcen begegnen. Die Finanzanalysten könnten dadurch mehr vertiefte Analysen anstelle von zeitaufwendigen Datenbankabfragen tätigen. Eine verbesserte Datenqualität bei den durch die Finanzintermediäre eingelieferten Daten über das Informationssystem «goAML» ist entscheidend. Auch bei den strategischen Analysen braucht es Fortschritte (Kapitel 3.4). Dies setzt ein gutes Statistik-Tool, das Business Intelligence Modul und ein Business Warehouse voraus. Die goAML-Standardsoftware muss zu diesem Zweck mithilfe von Zusatztools optimiert werden. Andere FIU sind hier schon weiter voran als MROS. Allenfalls würde sich hier ein Austausch mit anderen FIU lohnen.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt fedpol, das goAML-Optimierungsprojekt zu priorisieren und einen Implementierungszeitpunkt festzulegen, insbesondere für die Automatisierung der Datenbankabfragen.

Stellungnahme fedpol

fedpol ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

3.3 Triage verbessert und kein Rückstand mehr

Zusammen mit der neuen Organisation und Strategie hat MROS auch die Prozesse angepasst. Speziell zu erwähnen ist die Triage. Seit 2016 hat sich ein grosser Rückstand angestaut. Bevor die erhaltenen Meldungen in den Backlog gingen, wurden sie aber bereits grob priorisiert, um die dringenden Fälle herauszufiltern. Seit Ende 2020 ist der Rückstand erstmals seit fünf Jahren wieder praktisch vollständig abgebaut. Dies dank einer Verdoppelung der Personalressourcen seit 2016 und einem neuen Triagemodell.

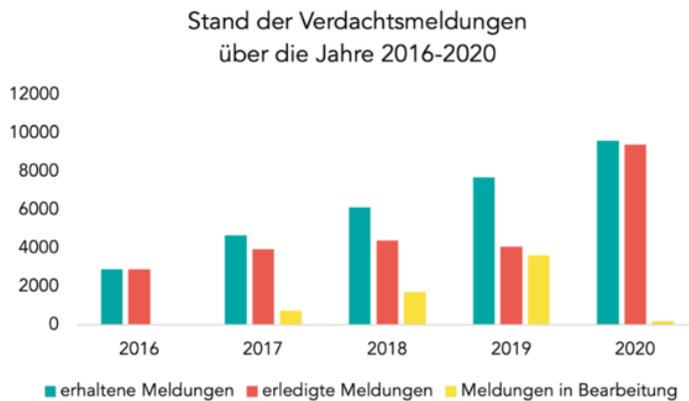


Abbildung 4: Stand der Verdachtsmeldungen; Hinweis: hier noch nach alter Zählweise in Anzahl Geschäftsbeziehungen (Quelle: MROS, EFK-Darstellung)

Die Triage resp. Priorisierung erfolgt risikobasiert gestützt auf Kriterien²², die von MROS festgelegt und regelmässig angepasst werden.

Die Meldungen erster Priorität gehen direkt zur vertieften Analyse in die beiden Teams OAB (Operative Analyse Bund) und OAK (Operative Analyse Kantone). Die Verteilung der Meldungen zum Bereich OAB bzw. OAK geschieht nach den Vortaten, je nachdem, ob diese kantonale bzw. auf Bundesebene verfolgt werden. Bei Fällen dritter Priorität kann der Triageur alleine entscheiden, ob er die Meldung ablegen kann bzw. weiterverfolgen will. Bei Meldungen mit zweiter Priorität braucht es eine Zweitmeinung. Die Triage und die Datenbankabfragen laufen manuell ab. Die Verteilung der Meldungen auf die drei Prioritäten sieht per Ende 2020 folgendermassen aus: 61 % Priorität 1, 15 % Priorität 2 und 24 % Priorität 3.

Eine 2014 publizierte Analyse zeigt, dass 70 % der Geldwäschereurteile einfache Geldwäscherei betreffen.²³ Nur bei 13 % aller Fälle kam es zu einem Schuldspruch wegen schwerer Geldwäscherei. Ebenso fällt auf, dass die involvierten Vermögenswerte bei einfacher und qualifizierter Geldwäscherei eher tief sind: Nur bei 1 % der Fälle mit einfacher bzw. bei 5 % der Fälle mit schwerer Geldwäscherei betragen die involvierten Vermögenswerte über 5 Millionen Franken (siehe Abb. 5). Zu berücksichtigen gilt es aber, dass Fälle, die via Rechtshilfe ans Ausland übergehen, nicht in diesen Zahlen erfasst sind.

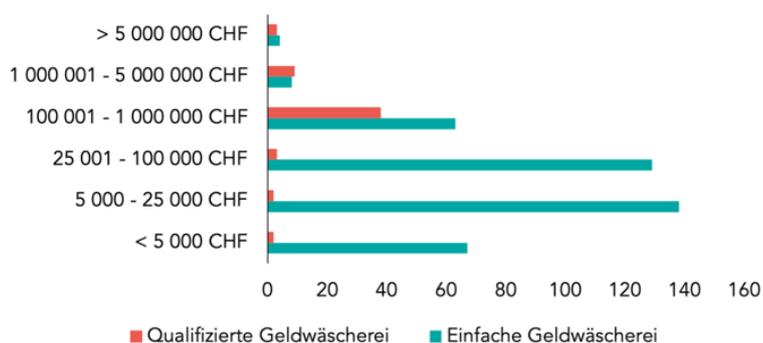


Abb. 5: Involvierte Vermögenswerte bei einfacher und qualifizierter Geldwäscherei (Quelle: Geldwäschereurteile von 2008–2012 in der Schweiz, Publikation der Bundeskriminalpolizei BKP, fedpol, Oktober 2014, Diagramm 6 und 11, EFK-Darstellung)

²² Die EFK hatte Einsicht in die risikobasierten Kriterien.

²³ Geldwäschereurteile in der Schweiz, Publikation der Bundeskriminalpolizei BKP, fedpol, Oktober 2014. Hinweis EFK: Es liegen keine aktuelleren Zahlen vor. Nach Einschätzung von MROS sind die aktuellen Verhältnisse aber in etwa konstant geblieben.

Die Schweiz verwaltet rund einen Viertel des weltweiten, grenzüberschreitenden Vermögens.²⁴ Insgesamt betreute die Schweiz per Ende 2019 rund 7900 Milliarden Franken Vermögen. Fast die Hälfte der Kunden (48 %) stammen aus dem Ausland.²⁵ Aus dem Portfolio von 7900 Milliarden erfolgen pro Jahr Verdachtsmeldungen im Umfang von 13–18 Milliarden Franken. Dies entspricht 0,7 % des grenzüberschreitend verwalteten Vermögens (bzw. 0,2 % des in der Schweiz gesamthaft verwalteten Vermögens). Wie viele dieser durchschnittlich 15,5 Milliarden Franken Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden, wird statistisch nicht erfasst. Ebenso nicht wie viele dieser jährlich 15,5 Milliarden in einer Verurteilung enden. Dazu fehlt MROS der Überblick über die gesamte Prozesskette und den Lebenszyklus ihrer Verdachtsmeldungen (siehe dazu Kapitel 4.2). MROS schätzt, dass 4 % ihrer Verdachtsmeldungen in einem Urteil enden. Das wären ca. 280 Millionen Franken pro Jahr. Gemäss FATF blockieren bzw. ziehen die Strafverfolgungsbehörden weltweit weniger als 1 % der durch das Finanzsystem fliessenden kriminellen Gelder ein.²⁶

Beurteilung

Dank dem neuen, guten Triagemodell ist der hohe Pendenzenberg erstmals seit 2016 abgebaut. Das ist ein Erfolg. MROS stuft durchschnittlich über 50 % der Meldungen als Priorität 1 ein. Je nach Fallkonstellation sind bereits Vermögenswerte von 10 000 Franken in der ersten Priorität. Mit einer stärkeren Triage könnte die Meldestelle ihre Effizienz erhöhen. Dies würde eine Konzentration auf die schweren Fälle von Geldwäscherei mit hohen Vermögenswerten ermöglichen. Dadurch verbliebe auch mehr Zeit für vertiefte, operative Analysen mit häufigeren nationalen und internationalen Anfragen und verstärkten Rückfragen bei den Finanzintermediären.

Eine (Teil-)Automatisierung der Triage und automatisierte Datenbankabfragen würden weitere Effizienzgewinne bringen (siehe Kapitel 3.2 und Empfehlung 2).

3.4 Vertiefte strategische Analysen und Statistiken fehlen

Im MROS-Jahresbericht von 2019 heisst es auf Seite 5: «Künftig soll die MROS auch einen stärkeren Beitrag zur Erkennung von Trends und Methoden der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung leisten können. Mit dem Aufbau einer Einheit zur strategischen Analyse wird die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor signifikant verbessert.» Dafür war ein Team mit drei Mitarbeitenden geplant gewesen. Mitte 2021 entschied MROS jedoch, den Aufbau des Bereichs aufgrund von mangelnden Ressourcen auf 2022 zu verschieben. Vorbehaltlich der Genehmigung durch das Parlament sind im 2022 und 2023 pro Jahr je weitere fünf Stellen geplant. Die Personalaufstockung war an die Inkraftsetzung des sogenannten Terrorismuspakets gebunden.²⁷

²⁴ Global Wealth 2020, 20th Edition, June 2020, Boston Consulting Group.

²⁵ Bankenbarometer 2020, September 2020, SwissBanking.

²⁶ GAFI, Operational Challenges with Asset Recovery, Draft 1: October-November 2020.

²⁷ Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität (das sogenannte Terrorismuspaket). Der Bundesrat hat die neuen Bestimmungen auf den 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt.

Aktuell arbeitet nur eine Person im «Team International» mit Analysen und Statistiken. Zusätzlich ist es schwierig, aus goAML Statistiken und Auswertungen zu ziehen. Es fehlt insbesondere ein Statistik-Tool, das Business Intelligence Modul und ein Business Warehouse (siehe Kapitel 3.2).

Bereits in der Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der FATF vom 13. Dezember 2013 schrieb der Bundesrat: «Nach den neuen GAFI-Empfehlungen müssen die Meldestellen strategische Analysen vornehmen. Es handelt sich um die Auswertung der Informationen, die vorliegen oder eingeholt werden können, einschliesslich der Angaben, die andere zuständige Behörden liefern, um Trends und Muster hinsichtlich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung festzustellen. Bisher nimmt die MROS diese Art Analysen, die künftig von ihr erwartet werden, nicht vor.» Anlässlich des Länderexamens von 2016 konstatierte die FATF weiterhin, dass MROS die strategische Analyse forcieren sollte. Es geht dabei um den FATF Standard 33, welcher von den FIU aussagekräftige Statistiken zur Wirksamkeit und Effizienz der Geldwäschereiabwehr verlangt.²⁸

Auch die Interne Revision EJPD hat festgestellt, dass der strategischen Analyse eine grosse Bedeutung beigemessen werden sollte. Sie dient der Erkennung von Trends, Methoden und Mustern von Fallkomplexen: weg von der reaktiven Einzelfallbehandlung, hin zur proaktiven Geldwäschereibekämpfung. Eine wirksame und zeitgemässe Meldestelle muss in der Lage sein, grosse Datenmengen mit moderner Analysetechnik und allenfalls auch künstlicher Intelligenz zu bearbeiten.²⁹

Beurteilung

Die strategischen Analysen und Statistiken sind noch zu wenig ausgebaut, um im Sinne des FATF-Standards 33 ein Gesamtbild der Wirksamkeit und Effizienz der Geldwäschereibekämpfung in der Schweiz zu bekommen. Durch die Nichtbesetzung des Bereichs «Strategische Analyse» fehlen insbesondere die Sicht bzw. die Daten über die gesamte Prozesskette und den «Lebenszyklus» der Meldungen (siehe dazu Kapitel 3.3 und 4.2). Diese Informationen wären wichtig für MROS, um die Wirksamkeit ihrer Meldungen zu beurteilen.

Für Datenauswertungen benötigt es spezialisiertes Personal und entsprechende IT-Tools (siehe Kapitel 3.2). MROS arbeitet schwergewichtig immer noch Einzelmeldungen ab und ist unter Druck, die vielen Meldungen innert nützlicher Frist zu behandeln. So besteht das Risiko, dass die grösseren Zusammenhänge verloren gehen. Statistisches Zahlenmaterial sollte nicht nur gesammelt, sondern auch interpretiert werden und zu konkreten Massnahmen führen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt fedpol, innerhalb von MROS den Bereich «Strategische Analyse» zu entwickeln, wie dies gemäss Strategieziel 3.1 ursprünglich auch geplant war. MROS braucht ein Set von Tools (Cockpit bzw. Dashboard) mit aussagekräftigen Kennzahlen, die je nach Bedarf monatlich oder jährlich verfügbar sind.

Stellungnahme fedpol

fedpol ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

²⁸ "Countries should maintain comprehensive statistics on matters relevant to the effectiveness and efficiency of their AML systems. This should include statistics on the STRs [suspicious transaction report] received and disseminated; on money laundering and terrorist financing investigations, prosecutions and convictions; on property frozen, seized and confiscated; and on mutual legal assistance or other international requests for cooperation" (FATF Standard 33).

²⁹ Zulauf / Hutzler, Seite 233.

4 Zusammenarbeit mit den Stakeholdern

Von den Ländern der Europäischen Union und Westeuropa belegt die Schweiz lediglich Rang 27 von 32 im Basel AML Index.³⁰ Daraus zu schliessen, dass dafür die Schweizer Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) verantwortlich ist, wäre falsch. MROS ist nur ein Teil des Schweizer Abwehrdispositivs und kann alleine kein Garant für eine wirksame Geldwäschereibekämpfung sein. MROS ist weder eine Aufsichts- noch eine Strafverfolgungsbehörde. MROS kann den Schweizer Finanzplatz sensibilisieren («Pull-Kompetenzen»). Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) mit ihren «Push-Kompetenzen» und Vor-Ort-Prüfungen hat einen wesentlich grösseren Hebel als MROS. Gleichzeitig brauchen die Finanzintermediäre den Willen und die Systeme, Geldwäscherei zu identifizieren, zeitgerecht und in guter Qualität zu melden. Die Strafverfolgung ihrerseits muss Geldwäscherei konsequent verfolgen und bestrafen. National müssen Behörden eng zusammenarbeiten und wenn möglich Informationen, die der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung dienen, austauschen. International ist eine wirksame Kooperation im FIU-Netzwerk und eine funktionierende Rechtshilfe entscheidend. Letztlich braucht es auch eine griffige Geldwäschereigesetzgebung. Erst im nationalen und internationalen Verbund aller Stakeholder kann sich die Gesamtwirkung des Abwehrsystems entfalten.

4.1 Finanzintermediäre müssen sich als Partner verstehen

Für eine Unterstellung unter das GwG muss eine natürliche oder juristische Person als Finanzintermediär tätig sein. Gemäss GwG sind Finanzintermediäre Personen, welche berufsmässig fremde Vermögenswerte annehmen, aufbewahren oder helfen, sie anzulegen bzw. zu übertragen.³¹ Obwohl gemäss GwG nicht nur Banken im klassischen Sinne als FI gelten (siehe Abb. 6), kommen trotzdem fast 90 % der Verdachtsmeldungen von Finanzinstituten (Banken und Zahlungsverkehrsdienstleister).

Anzahl Verdachtsmeldungen nach Branche	2010–2019
Banken	26 861
Zahlungsverkehrsdienstleister	2020
Vermögensverwaltung	555
Treuhänder	544
Kreditkarten	281
Übrige FI	252
Versicherungen	245
Casinos	167
Rechtsanwälte und Notare	99
Kredit-, Leasing-, Factoring-, Forfaitierungsgeschäfte	83
Rohwaren- und Edelmetallhandel	67
Effekthändler	67

³⁰ Basel Anti Money Laundering Index: 9th Public Edition – Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world, Basel Institute on Governance, Juli 2020, Seite 7.

³¹ Der Art. 2 GwG erklärt exemplarisch vom GwG erfasste Tätigkeiten.

Devisenhandel	52
SRO	12
FINMA	7
Geldwechsel/Change	5
Vertriebsträger von Anlagefonds	5
Händler (nach Art. 9a GwG)	2
Total	31 324

Abbildung 6: Herkunft der meldenden Finanzintermediäre nach Branchen (Quelle: MROS-Jahresbericht 2019, Seite 11, EFK-Darstellung)

Die FI müssen bereits die erste Verteidigungslinie gegen Geldwäscherei bilden. Sie sind Teil des Schweizer Meldesystems und ihnen kommen gemäss Art. 6 GwG besondere Sorgfaltspflichten in Bezug auf ihre Vertragsparteien, Geschäftsbeziehungen und damit verbundene Transaktionen zu. In der Geldwäschereiverordnung der FINMA sind die FI-Pflichten in Bezug auf Geldwäscherei detailliert beschrieben.³² Die Finanzintermediäre sollen demnach risikobasiert prüfen und sind damit bereits für eine erste Triage verantwortlich. Sie entscheiden auch, ob sie einen Vorgang an MROS melden oder nicht (Art. 25a MGwV). Dazu hat der Gesetzgeber zwei Instrumente zur Verfügung gestellt: Das *Melderecht* nach Art. 305ter Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB) bei *einfachem* Verdacht und die *Meldepflicht* nach Art. 9 GwG bei *begründetem* Verdacht.

Bei der Meldepflicht teilt MROS dem FI innert 20 Tagen mit, ob sie seine Meldung an die Strafverfolgungsbehörden übermittelt hat. Beim Melderecht gibt es keine solche Frist. Nach einer inzwischen im Gesetz verankerten und seit 2016 bestätigten Rechtsprechung besteht die Meldepflicht, wenn der Finanzintermediär nach getätigten zusätzlichen Abklärungen seinen Verdacht nicht ausräumen kann.³³ Auch die FINMA fordert die FI dazu auf, ihre Meldepraxis zu überdenken und sowohl häufiger als auch früher zu melden.³⁴ Dies hat seit 2016 zu einem starken Anstieg der Nachrichten an MROS geführt (zwischen 2015 und 2020 fand eine Vervierfachung der Meldungen statt). MROS und die FINMA erwarten aber von den FI weiterhin, dass sie ihre Filteraufgabe erfüllen und dazu beitragen, die Meldestelle nicht mit unbegründeten Verdachtsmeldungen zu überschwemmen.³⁵ Daneben gibt es aber nach wie vor auch FI die nichts bzw. kaum, unvollständig, qualitativ schlecht oder zu spät melden bzw. erst, wenn sie von Strafverfahren gegen ihre Kunden aus den Medien erfahren.³⁶ Dies hat auch die FATF im Länderbericht 2016 konstatiert.³⁷ Auch die FINMA stellte in ihrem Jahresbericht 2017 fest, dass Anzeigen von FI an MROS oftmals nur sehr zögerlich und reaktiv erfolgten: «Erst breite Medienberichterstattungen oder konkrete Behördenanfragen führten in gewissen Fällen dazu, die fraglichen Geschäftsbeziehungen nochmals zu überprüfen und Meldung zu erstatten.»³⁸ So erfolgten 2017 pro Bank in der

³² Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA) vom 3. Juni 2015, SR 955.033.0.

³³ Zulauf / Hutzler, Seite 227.

³⁴ «Geldwäschereibekämpfung ist keine Kür, sondern Pflicht», FINMA Jahresmedienkonferenz vom April 2016, zitiert in Zulauf / Hutzler, Seite 227.

³⁵ MROS Jahresbericht 2016, Seite 54, zitiert in Zulauf / Hutzler, Seite 228.

³⁶ Zulauf / Hutzler, Seite 230.

³⁷ "However, the number remains insufficient, and most of them [Meldungen] are produced in response to external information sources...", FATF Report 2016, zitiert in Zulauf / Hutzler, Seite 229.

³⁸ FINMA Jahresbericht 2017, Seite 84.

Schweiz durchschnittlich nur 17 Meldungen gegenüber 275 Meldungen pro Bank in Luxemburg und 1144 pro Bank in Grossbritannien. Diese Zahlen deuten auf ein «under-reporting» der Finanzinstitute hin.³⁹ Die FATF hat die Schweizer Behörden aufgefordert, die Kontrolle im Meldewesen und entsprechende Sanktionen bei Verstössen konsequent aufzunehmen.⁴⁰

MROS hat 2020 bei 7 % der Verdachtsmeldungen Rückfragen für zusätzliche Informationen bei den meldenden Finanzintermediären getätigt.⁴¹ Zusätzlich zum meldenden FI kann MROS weitere Finanzintermediäre anfragen, falls erkennbar ist, dass andere FI an einer verdächtigen Transaktion oder Geschäftsbeziehung beteiligt waren.⁴² Je tiefer eine Analyse von MROS geht, desto mehr Rückfragen braucht es bei den FI. Bei einer stärkeren Triage und Konzentration auf die grossen Fälle wären ebenfalls mehr Nachfragen möglich.

Aus diesen Gründen ist eine Partnerschaft zum vertieften Informationsaustausch zwischen FI und Meldestellen wichtig. MROS ist präsent an Weiterbildungsveranstaltungen, Seminaren, Fachtagungen, bei Branchenorganisationen, Behördenanlässen etc. Die interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT; siehe Exkurs in Kapitel 4.3) hat auch eine «Kontaktgruppe Privatsektor» gegründet. Der Privatsektor ist mit fünf Grossbanken, einer Versicherung und mit dem Forum SRO⁴³ vertreten; der Bund mit SIF, FINMA, Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK), fedpol und MROS.

Die von der EFK interviewten FI sind grundsätzlich zufrieden mit der Beziehung zu MROS. Sie wünschen sich aber mehrheitlich einen noch intensiveren Austausch mit MROS, z. B. zu Falltypologien und Trends. Der Rahmen muss dabei nicht zwingend mittels PPP formalisiert sein. Für die FI ist es nach eigenen Aussagen wichtig, möglichst frühzeitig zu wissen, ob ihre Meldungen von MROS an die Strafverfolgung weitergeleitet wurden. MROS konnte diesem Anliegen in der Vergangenheit aufgrund des Rückstandes teilweise nur verspätet nachkommen.

Beurteilung

Die enge Zusammenarbeit mit den Finanzintermediären ist wichtig. MROS sollte die geplante Public-private-Partnership weiter vorantreiben. Sie dient der Prävention und kann die Wirksamkeit des Geldwäschereiabwehrdispositivs der Schweiz verbessern. Die Sensibilisierung der FI ist gesetzlich vorgeschrieben.⁴⁴

Die Sensibilisierung («Pull»-Strategie) sollte aber nicht nur auf die Banken beschränkt sein, sondern das ganze Spektrum der FI miteinschliessen und diese motivieren, mehr zu melden (v. a. auch diejenigen Gruppen, die gemäss Abb. 6 kaum Meldungen absetzen). Die Finanzintermediäre sollen auch dazu gebracht werden, dass sie qualitativ besser und vor allem zeitgerechter melden, um die Verjährungsfrist nicht zu verkürzen. MROS wiederum muss im Zusammenhang mit konkreten Verdachtsmeldungen konsequent bei den betroffenen FI nachfragen, fehlende Informationen einfordern und mangelnde Qualität monieren.

³⁹ Zulauf / Hutzler, Seite 230.

⁴⁰ Ebd., Seite 229.

⁴¹ MROS erfasst Rückfragen gemäss Art. 11a Abs. 1 GwG erst seit dem Jahr 2020 statistisch.

⁴² Auf Basis von Art. 11a Abs. 2 GwG.

⁴³ Das Forum SRO ist eine Interessengemeinschaft der schweizerischen Selbstregulierungsorganisationen des Nichtbankensektors (<http://www.forum-sro.ch>, geladen am 18. Juli 2021).

⁴⁴ Art. 1 Abs. 1 lit. c der MGvW-Verordnung: «Sie [MROS] sensibilisiert die Finanzintermediäre für die Problematik der Geldwäscherei, von deren Vortaten, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung».

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt fedpol, die Public-private-Partnership voranzutreiben und die Zusammenarbeit mit den Finanzintermediären (FI) auszubauen. Die Partnerschaft sollte dabei nicht nur auf die Banken beschränkt sein, sondern das ganze FI-Spektrum umfassen und diese motivieren, mehr, rechtzeitig und qualitativ besser zu melden.

Stellungnahme fedpol

fedpol ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

4.2 Die Strafverfolgung gibt MROS lückenhafte Rückmeldungen

Dank der Einführung von goAML erfolgt die Übermittlung der Dossiers von MROS an die Bundesanwaltschaft (BA) und die 26 kantonalen Staatsanwaltschaften vollständig digital (siehe Kapitel 3.2). Ebenso kann MROS mit allen Staatsanwaltschaften via ein goAML Message Board kommunizieren.

Gemäss BA haben sich die Analysen von MROS in den letzten Jahren qualitativ kontinuierlich verbessert, auch dank der stärkeren Triage. Die BA bewertet die Partnerschaft mit MROS deshalb als zielführend. Die MROS-Dossiers seien gut auf die Bedürfnisse der BA ausgerichtet. Ein Mehrwert für die BA sei es, wenn MROS für konkrete Fälle bei mehreren FI nachfrage und so dem Transaktionsfluss nachgehen könne.

Als Teil ihrer Strategie will MROS auch mit den Kantonen einen regelmässigen Dialog aufbauen. Zusätzlich geplant ist ein regelmässiger Austausch mit der SSK (Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz). Die Corona-Krise hat hier zu Verzögerungen geführt. Bei den Kantonen bestehen bereits regelmässige Kontakte zu Zürich und Genf, als den beiden wichtigsten Finanzplätzen der Schweiz.

Vonseiten MROS ist es seit vielen Jahren unbefriedigend, dass die BA, die kantonalen Staatsanwaltschaften und die urteilenden Gerichte ihr nicht systematisch zurückmelden, in welchem Verfahrensstatus und –ergebnis⁴⁵ die von MROS übermittelten Verdachtsmeldungen sich befinden (siehe Abb. 7).

Gemäss Art. 29a GwG wären die Strafverfolgungsbehörden dazu verpflichtet, dies MROS *unaufgefordert und unverzüglich* mitzuteilen. MROS stellt seit Inkraftsetzung dieses Artikels 1998 immer wieder fest, dass die betroffenen Behörden dieser gesetzlichen Meldepflicht nur sehr unvollständig nachkommen. Die Meldestelle hat bereits regelmässig direkt bei den Strafverfolgungsbehörden, aber auch via die kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen auf dieses Versäumnis aufmerksam gemacht. Eine MROS-Auswertung aus dem Jahr 2016 hat ergeben, dass MROS während der letzten knapp zehn Jahre nur rund 55 % der fälligen Urteile erhalten hat.⁴⁶ Seit dem Jahr 2020 sind die Rückmeldungen der BA betreffend Verfahrensstatus und –ergebnis der von MROS übermittelten Verdachtsmeldungen jedoch komplett. Es gibt aber weiterhin keine konsolidierte Datenbank der

⁴⁵ Dies betrifft Nichtanhandnahmeverfügung, Verfügung betreffend die Ausdehnung der Strafuntersuchung, Sistierung, Wiederanhandnahme, Einstellungsverfügung, Wiederaufnahme, Rechtshilfe, Spontanübermittlung, Anklage und Strafbefehl.

⁴⁶ Die Praxis der MROS, Eine Zusammenfassung der Praxis seit 2004, Bundesamt für Polizei, März 2016, Seite 24 und 61.

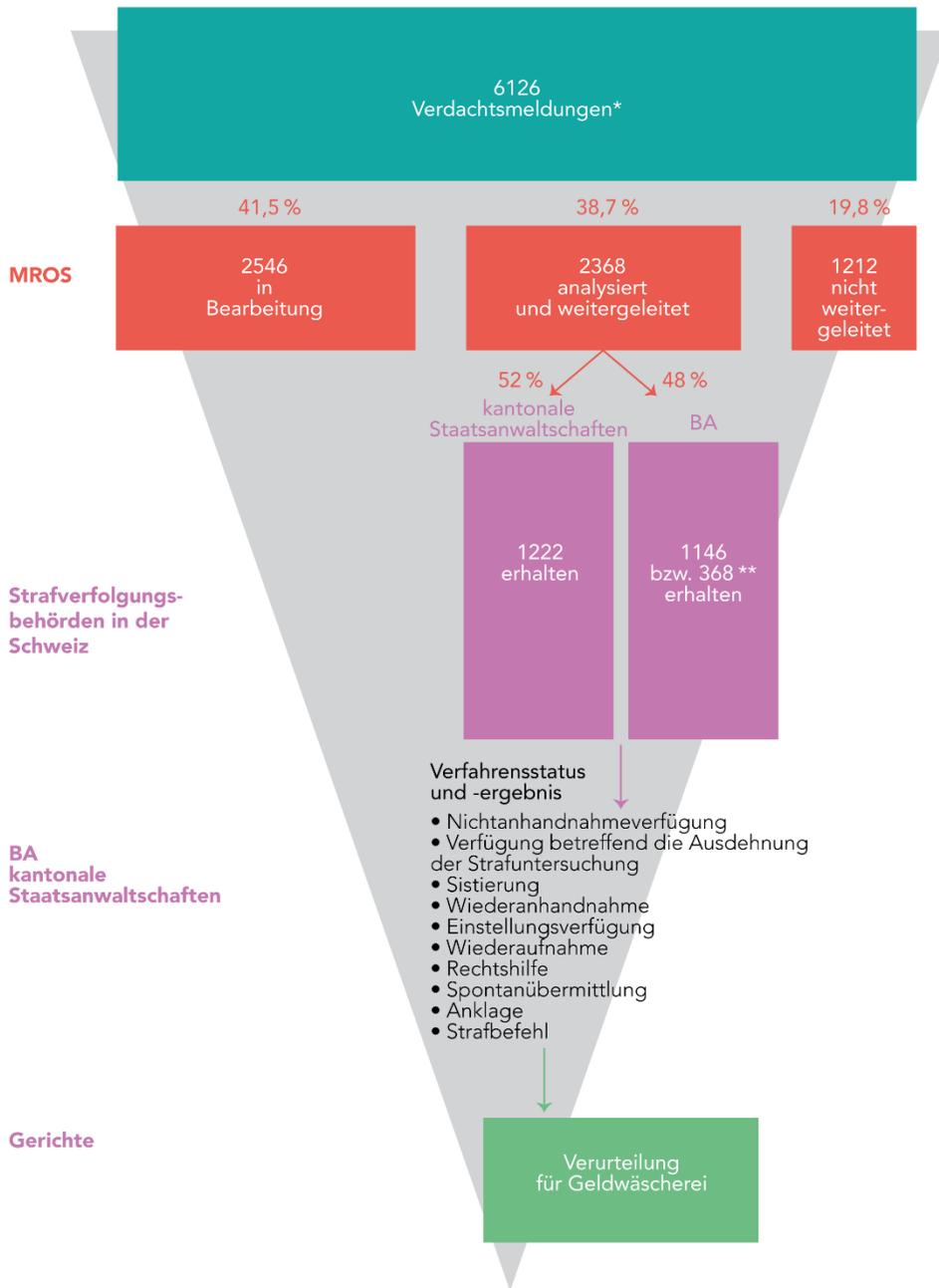
offenen oder abgeschlossenen Verfahren in der Schweiz. Dazu fehlen MROS die vollständigen Rückmeldungen der Kantone und Gerichte. In Zukunft könnten solche Informationen via goAML übermittelt werden.⁴⁷

Der Überblick über die Prozesskette gestaltet sich zusätzlich schwierig, da die BA die Verdachtsmeldungen im Vergleich zu MROS unterschiedlich zählt (siehe Erklärung in der Fussnote von Abb. 7). MROS hat in der Vergangenheit die Anzahl der von den FI gemeldeten Geschäftsbeziehungen erfasst. Seit dem 1. Januar 2020 weist MROS hingegen neu nur noch die Anzahl Meldungen aus, die aus einer bzw. mehreren Geschäftsbeziehungen bestehen können. An die Strafverfolgungsbehörden übermittelt sie danach Berichte, die auf einer oder mehreren Meldungen basieren. Die BA bzw. die kantonalen Staatsanwaltschaften wiederum bündeln die Berichte teilweise in Dossiers, sodass die Zählweise nicht durchgehend identisch ist.

Mit der am 1. Januar 2020 erfolgten Anpassung der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV) wurde der Quellenschutz verstärkt. MROS übermittelt den Staatsanwaltschaften keine Meldungen mehr, sondern Berichte und liefert darin keine Angaben zu Herkunft oder Verfasser der Verdachtsmeldungen. Die nationale Meldestelle soll bei ihren Fallanalysen alleine entscheiden, ob und was sie an die Strafverfolgung übermittelt.

⁴⁷ «Gleichzeitig ist mittelfristig geplant, dass Urteile, Einstellungsverfügungen sowie weitere Verfügungen der Strafbehörden i. S. v. Artikel 29a Absatz 1 und 2 GwG über das «Message Board» der MROS zugestellt werden» (Teilrevision der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV), Erläuterungen, 27. November 2019, Seite 7).

Finanzintermediäre



* MROS zählt die Anzahl der gemeldeten Geschäftsbeziehungen

** BA bündelt die von MROS erhaltenen Meldungen in Dossiers

Abbildung 7: Prozesskette bzw. Lebenszyklus der Verdachtsmeldungen (Quelle: EFK-Auszug aus dem UNAVOCE-Bericht der BA, Seite 7; Hinweis: Zahlen aus dem Jahr 2018, EFK-Darstellung)

Speziell zu erwähnen sind noch die folgenden beiden Konstellationen zwischen MROS, der BA und den kantonalen Staatsanwaltschaften:

- Meldungen im Zusammenhang mit bereits laufenden Strafverfahren sollen künftig von MROS nicht vertieft analysiert, sondern direkt an die zuständige Strafverfolgungsbehörde weitergeleitet werden. Hier besteht aber das Risiko, dass MROS den Bezug zu

einer laufenden Strafuntersuchung aufgrund des Fehlens einer gesamtschweizerischen Datenbank im Bereich der Strafverfolgung nicht erkennt;

- die Strafverfolgung wiederum hat kein Zugriffsrecht auf die Daten derjenigen Meldungen, die MROS nicht übermittelt, sondern abgelegt hat. Beide Parteien sind also teilweise «blind». Handlungsbedarf wurde aber bereits erkannt und im Strategieziel 4.3 adressiert.

Beurteilung

Die Strafverfolgungsbehörden werden durch MROS gut unterstützt und die Analyseberichte sind auf deren Bedürfnisse ausgerichtet.

Die Kooperation mit weiteren kantonalen Staatsanwaltschaften wird noch vertieft. Dies ist erkannt und Teil der MROS-Strategie.

MROS fehlt der Überblick über die gesamte Prozesskette und den Lebenszyklus ihrer Verdachtsmeldungen. Dies wäre zur Beurteilung der Wirksamkeit und der Verbesserung der eigenen Arbeit aber entscheidend. MROS moniert seit 20 Jahren, dass die BA, die kantonalen Staatsanwaltschaften und die urteilenden Gerichte ihrer gesetzlichen Pflicht nach Art. 29a GwG nicht nachkommen.⁴⁸ Analog zum seit dem Jahr 2020 mit der BA praktizierten, systematischen Meldungsabgleich, sollten sich auch die kantonalen Staatsanwaltschaften und die urteilenden Gerichte an die gesetzliche Vorgabe halten. Parallel dazu kann MROS die Partnerbehörden weiterhin sensibilisieren.

Auch die unterschiedliche Zählweise der involvierten Behörden erschwert diese Gesamtsicht. Schliesslich sollte nicht nur die *Anzahl* der übermittelten Meldungen gezählt werden, sondern der involvierte *Vermögenswert* der Meldungen bis hin zum Vermögenswert des Urteils.

4.3 Die Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht, weiteren Aufsichtsorganen und Behörden ausbauen

MROS kann bei der Geldwäschereibekämpfung auf mehrere Behörden zählen. Die Anzahl der Anfragen zu Amtshilfen bzw. Spontaninformationen von und zu MROS werden erst seit 2020 erfasst. Bei den Zahlen muss mitberücksichtigt werden, dass MROS verschiedene Datenbanken mehrerer Behörden auch direkt abfragen darf (ohne Amtshilfegesuch). MROS ist legitimiert, die für die Anwendung des GwG benötigten Informationen mit den Aufsichtsbehörden, den Strafverfolgungsbehörden und allen Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden auszutauschen (auf Basis von Art. 29 GwG).⁴⁹

2020 hat MROS 392 Anfragen (inkl. fünf Spontaninformationen) von nationalen Behörden erhalten (siehe Abb. 8). Dies ist mit mehr als einer Verdreifachung von den tieferen Niveaus der fünf Vorjahre⁵⁰ ein Ausreisser. Die vier Behörden mit den meisten Anfragen (von den 392) an MROS waren die Kantonspolizei Bern (149 Anfragen), die Bundeskriminalpolizei (90), die fedpol Rechtsabteilung (47) und die BA (29).

⁴⁸ Siehe MROS-Jahresbericht von 2004, Seite 77.

⁴⁹ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, 19.044, 26. Juni 2019, Seite 5482.

⁵⁰ In den Jahren 2015–2019 gab es im Schnitt 114 Anfragen pro Jahr.

Die MROS-Strategie sieht vor, die Zusammenarbeit mit der FINMA – auch mit Bezug zu konkreten Fällen – zu intensivieren und einen mittels Zusammenarbeitsvereinbarung geregelten Dialog zu pflegen. Diese Vereinbarung ist noch nicht unterschrieben.

MROS zeigt der FINMA hauptsächlich schwere und / oder wiederholte Verstösse der Finanzintermediäre, primär gegen die Meldepflicht, an. Die FINMA wiederum überwacht den Vollzug des GwG. Sowohl die FINMA als auch die von ihr zugelassenen Aufsichtsorganisationen (AO)⁵¹ bzw. Selbstregulierungsorganisationen (SRO)⁵² haben die Kompetenz bzw. die Pflicht, bei den Banken, Vermögensverwaltern, Investmentgesellschaften, Treuhändern, Notaren, Anwälten etc. vor Ort die Einhaltung des GwG zu prüfen. MROS hat diese Kompetenz im Gegensatz dazu nicht; sie ist auf die Verdachtsmeldungen der Finanzintermediäre angewiesen. Gemäss Art. 16 bzw. Art. 27 Abs. 4 GwG müssen die FINMA, die AO, die SRO, die ESBK und die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach dem Geldspielgesetz bei Verdacht an MROS melden, falls der beaufsichtigte FI keine Meldung erstattet (sog. subsidiäre Meldepflicht). Dies geschieht aber – trotz der verspäteten und unvollständigen Meldungen der FI – kaum (siehe dazu Abb. 6 in Kapitel 4.1). In den Jahren 2010–2019 hat die FINMA nur gerade sieben, die SRO 12 und die AO, ESBK bzw. die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde keine Meldungen an MROS getätigt.

Mit den AO und den SRO gab es für MROS bisher keine gesetzliche Basis, direkt Informationen auszutauschen. Dies wird in Zukunft unter dem am 19. März 2021 im Parlament verabschiedeten, revidierten GwG möglich sein.⁵³ MROS kann die AO und die SRO motivieren, die Beaufsichtigten stärker zu kontrollieren, damit diese mehr melden. Die FINMA hat aber letztlich die Oberaufsicht über die AO und die SRO und verfügt damit über die stärkeren Instrumente zur Durchsetzung des GwG.

MROS tauscht sich national mit verschiedenen Behörden in Form von Anfragen und Spontaninformationen aus (siehe Abb. 8).

Behörde	Anfragen und Spontaninformationen an MROS
Kantonspolizei Bern	149
Bundeskriminalpolizei	90
Bundesamt für Polizei fedpol Rechtsabteilung	47
Bundesanwaltschaft	29
Kantonale Staatsanwaltschaft Aargau	10
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht	8
Kantonspolizei Zürich	8
Eidgenössische Zollverwaltung	8
Nachrichtendienst des Bundes	7
Übrige	36
Total	392

⁵¹ Liste der von der FINMA bewilligten Aufsichtsorganisationen: <https://www.finma.ch/de/bewilligung/aufsichtsorganisationen/>, geladen am 21. Juni 2021.

⁵² Liste der von der FINMA anerkannten Selbstregulierungsorganisationen (SRO): <https://www.finma.ch/de/bewilligung/selbstregulierungsorganisationen-sro/>, geladen am 21. Juni 2021.

⁵³ Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, 19.044, 26. Juni 2019, Seite 5482.

Behörde	Spontaninformationen von MROS
Bundeskriminalpolizei	21
Nachrichtendienst des Bundes	10
Bundesanwaltschaft	9
Ministère public de Genève	8
Übrige	21
Total	69

Behörde	Anfragen von MROS
Nachrichtendienst des Bundes	24
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht	2
Bundeskriminalpolizei	1
Eidgenössische Steuerverwaltung	1
Kantonale Steuerverwaltungen	3
Kantonale Staatsanwaltschaften	2
Total	33

Abbildung 8: Nationale Behördenanfragen und Spontaninformationen an und von MROS (Quelle: MROS, EFK-Darstellung)

MROS erhofft sich in Zukunft, direkt Informationen von Behörden zu bekommen ohne vorgängige Anfrage. Gemäss MROS werden Informationen, die sie an nationale Behörden übermitteln, zum Teil noch zu wenig verwertet. Oft seien aber auch die rechtlichen Hürden hoch, um Daten untereinander auszutauschen. Ebenso sei die fehlende Interoperabilität der Datenbanken ein Thema. Die Fachgruppe der KGGT zum «Informationsaustausch und Koordination der operativen Fragen» trifft sich in regelmässigen Abständen und thematisiert solche Punkte. Sie hat aber seit längerer Zeit nicht mehr getagt.

KGTT: Schaffung einer ständigen departementsübergreifenden Struktur

Ende 2013 hat der Bundesrat die KGGT eingesetzt. Die KGGT ist eine ständige Einrichtung, die den Auftrag hat, Fragen im Zusammenhang mit der Politik zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, einschliesslich der Risikobeurteilung, zu koordinieren.

Die KGGT wird vom stellvertretenden Staatssekretär des SIF geleitet, das dem EFD angegliedert ist. Sie setzt sich aus Direktionsmitgliedern der folgenden Bundesstellen zusammen: EZV, fedpol, BJ, ESBK, NDB, EDA, FINMA und BA. Die KGGT trifft sich regelmässig. Sie umfasst vier ständige Fachgruppen, die periodisch Sitzungen abhalten und mit spezifischen Aufgaben in den Bereichen (i) Risikobeurteilung, (ii) Informationsaustausch und Koordination der operativen Fragen, (iii) Bearbeitung ausländischer Terroristenlisten und (iv) Kontaktgruppe Privatsektor betraut sind. Der Bundesrat hat 2013 ein Mandat für die KGGT und ihre Fachgruppen verabschiedet. Die KGGT informiert den Bundesrat mindestens einmal pro Jahr über ihre Arbeiten und insbesondere über die beurteilten Risiken und unterbreitet ihm gegebenenfalls Vorschläge für Massnahmen zu deren Eindämmung.⁵⁴

Beurteilung

Die Zahlen zur nationalen Amtshilfe bzw. Spontaninformationen von und zu MROS sind eher tief und ein Indiz, dass die Zusammenarbeit «Public-Public» noch zu wenig ausgebaut ist. Im stärkeren Verbund mit der BA, den kantonalen Staatsanwaltschaften, FINMA und weiteren nationalen Behörden könnte MROS wirksamer agieren.

Der nationale Informationsaustausch (Stichwort Public-public-Partnership) sollte intensiver sein. In einem koordinierten Abwehrdispositiv ist die Schweizer Geldwäschereibekämpfung schlagkräftiger. Dafür müssen die Schweizer Behörden rechtliche Hürden, welche die Zusammenarbeit schwierig gestalten, abbauen und die Interoperabilität ihrer Systeme verbessern.

⁵⁴ Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, KGGT, Juni 2015, Seite 9.

MROS und die FINMA müssen eng zusammenarbeiten und gegenüber den Finanzintermediären mit einer Stimme sprechen. Die FINMA – und mit ihr auch die AO und die SRO – hat mithilfe von Vor-Ort-Prüfungen bei den FI die grösseren Hebel als MROS. Sie haben damit die Kompetenz, aber auch die Pflicht, diese zugunsten von MROS einzusetzen.

Die FINMA, die AO, die SRO, die ESBK und die interkantonale Aufsichts- und Vollzugsbehörde nach dem Geldspielgesetz sollten ihrer subsidiären Meldepflicht nach Art. 16 bzw. Art. 27. Abs. 4 GwG stärker nachkommen. Die Argumentation, dass die Beaufsichtigten selber melden bzw. dazu bewegt werden zu melden, trifft nur teilweise zu, da die Meldungen der FI oft um Jahre verspätet, unvollständig oder gar nicht kommen. Ebenso melden gewisse beaufsichtigte Branchen kaum je an MROS (so z. B. die Rechtsanwälte, Notare, Rohwaren- und Edelmetallhändler, Devisenhandel und Händler).

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt fedpol, die Zusammenarbeit mit der FINMA zu verstärken und mittels einer Zusammenarbeitsvereinbarung zu formalisieren.

Stellungnahme fedpol

fedpol ist mit der Empfehlung einverstanden, die Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde zu verstärken und prüft entsprechende Möglichkeiten. Derzeit erachtet fedpol die bestehenden formellen Grundlagen, welche die Zusammenarbeit definieren als zielführend und ausreichend. fedpol regt an, diese Empfehlung gleichzeitig an beide Institutionen zu adressieren.

4.4 Kooperation mit den Top 20 ausländischen Financial Intelligence Units stärken

Neben der nationalen ist auch die internationale Zusammenarbeit unter den FIU von entscheidender Bedeutung bei der Geldwäschereibekämpfung. FATF hat MROS im Länderbericht 2016 gute Noten zur internationalen Kooperation gegeben.⁵⁵ Die vier interviewten FIU geben MROS generell gute und/oder neutrale Feedbacks. MROS antwortete im Normalfall rasch und in guter Qualität auf ihre Anfragen.

Wenn man die detaillierten Zahlen betrachtet, übersteigen die Anfragen bzw. die Spontaninformationen der ausländischen FIU diejenigen von MROS ans Ausland um ein Mehrfaches (siehe Abb. 9 und 10). Gemäss MROS gab es zwischen 2018 und 2020 viele grosse Fallkomplexe, bei denen MROS nicht so viele Anfragen und Spontaninformationen ans Ausland geliefert hätte. Bei Sachverhalten, wo in der Schweiz bereits ein Strafverfahren läuft bzw. die bereits Gegenstand eines Rechtshilfeersuchens sind, erfolgten keine Meldungen ans Ausland.⁵⁶ Zwischen 2014 und 2016 hätte MROS zudem noch wenig Erfahrung mit den ausländischen FIU gehabt und deshalb viele Anfragen getätigt. Jetzt konzentrierte sich MROS gezielter auf diejenigen FIU, die gute Informationen lieferten. Ab 2016 habe der Rückstand an Meldungen stark zugenommen und ab dann hätte MROS weniger Zeit gehabt, vertiefte Analysen durchzuführen. In Zukunft will MROS sich wieder verstärkt international positionieren.

⁵⁵ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, FATF, December 2016, Seiten 4 und 7.

⁵⁶ Art. 30 Abs. 5 GwG bzw. Art. 13 Abs. 2 lit. b MGwV.

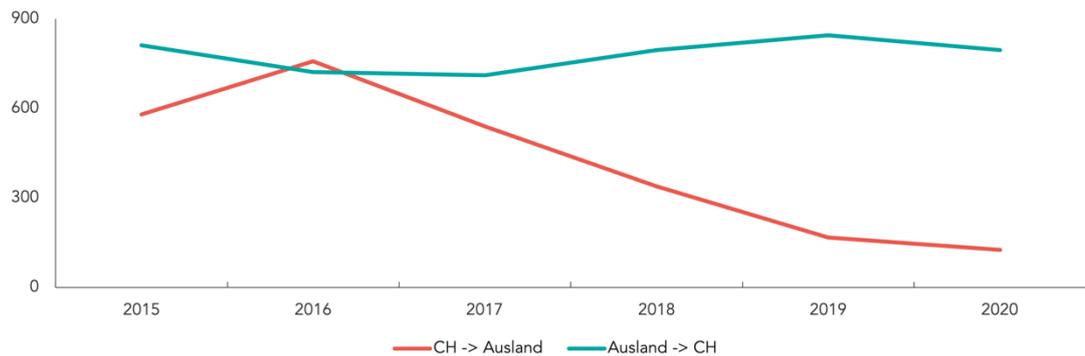


Abbildung 9: Internationale Anfragen von bzw. an MROS (Quelle: MROS, EFK-Darstellung)

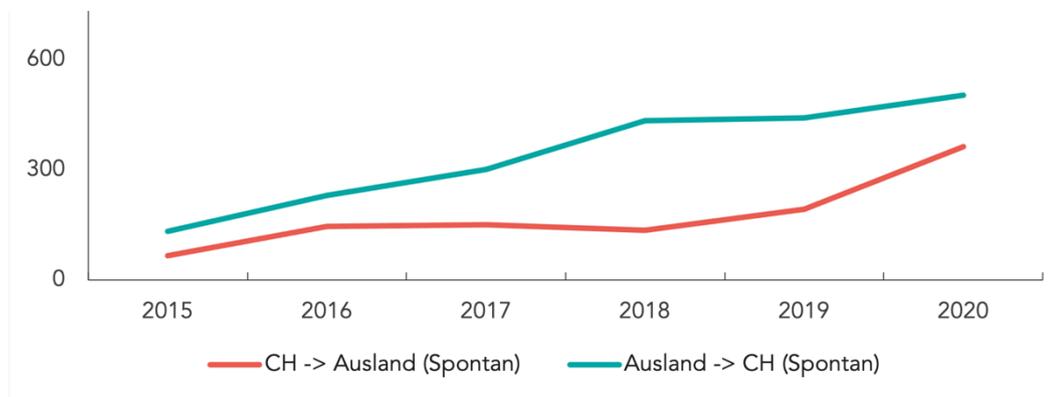


Abbildung 10: Internationale Spontaninformationen von bzw. an MROS (Quelle: MROS, EFK-Darstellung)

Grundsätzlich tauscht MROS nur Informationen mit FIU aus, die Mitglied der Egmont-Gruppe sind. Normalerweise werden FIU-Anfragen durch das Team International bearbeitet. Falls ein Bezug zu einem bereits bekannten Fall besteht, wird eine ausländische Anfrage bzw. Spontaninformation direkt den Bereichen OAB bzw. OAK zugeteilt. Besteht bei einer Spontaninformation ein Bezug zu einem bereits abgelegten Dossier oder falls noch kein Fall existiert, wird der Inhalt der FIU-Spontaninformation bewertet und die Bereichsleiter von OAB und OAK entscheiden, ob sie einen Fall eröffnen.

MROS hat mittels eines Scoring-Systems ihre 20 wichtigsten ausländischen Partnerstellen identifiziert und für jede von ihnen ein Profil auf Basis einer einfachen Qualitätsevaluation erstellt. Die Kriterien der Auswertung waren die folgenden:

- Anzahl der Anfragen bzw. Spontaninformationen von den ausländischen FIU
- Qualität des Informationsaustausches (Inhalt der Meldungen, Kontext und Formales)
- Befugnisse der ausländischen FIU im Vergleich zu MROS
- Positive und negative Auffälligkeiten.

Damit hat MROS einen besseren Überblick, welchen ausländischen FIU sie die höchste Bedeutung beimessen bzw. mit welchen FIU sie die Kooperation intensiver gestalten will. Dies ist Teil der Strategie (Zielbereich 5, Massnahmenplan 5.1.1)⁵⁷ und bildet die Basis für das Konzept «Top 20 FIU». Die komplette Umsetzung des Konzepts war ursprünglich für 2020 geplant, ist nun aber bis 2022 zurückgestellt.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit mit den ausländischen Finance Intelligence Units (FIU) ist zielführend. Der internationale Austausch könnte aber in Zukunft noch intensiver sein, v. a. mit den für die Schweiz 20 wichtigsten FIU (Konzept Top 20 FIU). Der Gesetzgeber hat die Kompetenzen von MROS bei der internationalen Kooperation weiter ausgebaut. MROS kann daher die internationale Amtshilfe wo sinnvoll stärker in Anspruch nehmen. Schliesslich sollte MROS ihrerseits auch mehr Spontaninformationen ans Ausland liefern. MROS sollte das Vorhaben «Top 20 FIU» weiter vorantreiben. Damit wird der internationale gezielte Austausch intensiviert.

⁵⁷ Zielbereich 5: Die Qualität der Auskünfte an die ausländischen Partnerbehörden ist erhöht und Massnahmenplan 5.1.1: MROS intensiviert die Zusammenarbeit mit den FIUs, die für MROS die grösste Bedeutung haben, fordert die Qualität der Antworten ein und nutzt verstärkt die Möglichkeiten, solche Informationen für die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden zu nutzen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereigesetz, GwG) vom 10. Oktober 1997, SR 955.0

Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV) vom 25. August 2004, SR 955.23

Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA) vom 3. Juni 2015, SR 955.033.0

Botschaften

Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz, GwG), 96.055, 17. Juni 1996

Botschaft zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI), 13. Dezember 2013

Teilrevision der Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV), Erläuterungen, 27. November 2019

Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes, 19.044, 26. Juni 2019

Berichte

Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, Mutual Evaluation Report, FATF, December 2016

Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Switzerland, 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, January 2020

Basel AML Index: 9th Public Edition – Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world, Basel Institute on Governance, Juli 2020

Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz, KGGT, Juni 2015

Die Praxis der MROS. Eine Zusammenfassung der Praxis seit 2004, Bundesamt für Polizei, März 2016

Geldwäschereiurteile in der Schweiz, Publikation der Bundeskriminalpolizei BKP, fedpol, Oktober 2014

International Standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, Updated October 2020

Stiliano Ordolli, 2017, St. Galler Handbuch zum Schweizer Finanzmarktrecht: «Die schweizerische Meldestelle für Geldwäscherei und ihre Tätigkeit», Seiten 1397 ff., Zürich / St. Gallen

Understanding FIU Operational Independence and Autonomy, The Egmont Group of Financial Intelligence Units, Oktober 2018, Toronto, Canada

Urs Zulauf und Doris Hutzler, 37. Jahrgang, 4/2019, Der begründete und der einfache Verdacht: Ein Vorschlag zur Reform des Geldwäschereimeldewesens in der Schweiz, Recht – Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis

Anhang 2: Abkürzungen

AML	Anti-Money Laundering
AO	Aufsichtsorganisation
BA	Bundesanwaltschaft
BAP	Bundesamt für Polizei (heute: fedpol)
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
COC	Countering Organised Crime
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FATF bzw. GAFI	Financial Action Task Force bzw. Groupe d'action financière
fedpol	Bundesamt für Polizei
FI	Finanzintermediäre
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FIU	Financial Intelligence Units
GS	Generalsekretariat
GwG	Geldwäschereigesetz
IR	Interne Revision
KGTT	Interdepartementale Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung

MGwV	Verordnung über die Meldestelle für Geldwäscherei
MROS	Meldestelle für Geldwäscherei
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
OAB	Operative Analyse Bund
OAK	Operative Analyse Kantone
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PEP	Politisch Exponierte Person
PPP	Public-private-Partnership
PSI	Direktionsbereich Polizeisysteme & Identifikation
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SRO	Selbstregulierungsorganisation
SSK	Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstöße gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: MROS-Strategie 2020–2021

Zielbereich 1: Die Analysen der MROS sind effektiv
Ziel 1.1: Die Analysen der MROS sind auf die Strategie des EJPD zur Kriminalitätsbekämpfung ausgerichtet.
Ziel 1.2: Die Bearbeitungszeiten der Analysen sind durch Digitalisierung und Innovation reduziert.
Ziel 1.3: Die eingehenden Informationen sind nach erforderlicher Analysetiefe triagiert.
Zielbereich 2: Die Qualität der Verdachtsmeldungen ist erhöht
Ziel 2.1: MROS ist prozessorientiert organisiert.
Ziel 2.2: Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor ist verstärkt und institutionalisiert.
Ziel 2.3: Die Abstimmung mit den Partnerbehörden beim Bund ist intensiviert.
Zielbereich 3: MROS stärkt die Prävention von Schwerstkriminalität
Ziel 3.1: Die strategische Analyse zur Erkennung von Trends und Methoden ist gestärkt.
Ziel 3.2: MROS leistet seinen Beitrag zu den Arbeiten an der Nationalen Risikoanalyse.
Ziel 3.3: Die Anhaltspunkte für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sind weiterentwickelt.
Zielbereich 4: Die Strafverfolgungsbehörden sind durch MROS optimal unterstützt
Ziel 4.1: Die MROS liefert qualitativ wertvolle Informationen («intelligence»).
Ziel 4.2: Die Analyseberichte sind auf die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden ausgerichtet.
Ziel 4.3: Bagatellfälle sind rasch weitergeleitet und ein Hit- / No Hit-Zugang ist geprüft.
Zielbereich 5: Die internationale Zusammenarbeit ist verstärkt und effektiv
Ziel 5.1: Die Qualität der Auskünfte an die ausländischen Partnerbehörden ist erhöht.
Ziel 5.2: Die Zusammenarbeit mit internationalen Gremien ist verbessert.
Ziel 5.3: Die neuen Befugnisse der MROS sind kohärent umgesetzt.
Zielbereich 6: Die technischen Kapazitäten der MROS sind ausgebaut
Ziel 6.1: Kommerzielle Datenbanken und IT-Analysetools werden verstärkt genutzt.
Ziel 6.2: Es gibt eine Nachfolgelösung für goAML.
Ziel 6.3: Das Fachwissen der Mitarbeitenden ist vertieft.