

**Vereinigung Schweizerischer Handels-
und Verwaltungsbanken**

**Association de Banques Suisses
Commerciales et de Gestion**

**Associazione di Banche Svizzere
Commerciali e di Gestione**

**Association of Swiss Commercial
and Investment Banks**

Die Massnahmen zur Geldwäschereiprävention im internationalen Vergleich

Zusammenfassung

Die Vereinigung schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken hat das Institut für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich beauftragt, in einer vergleichenden Studie den Einfluss der schweizerischen und internationalen Massnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei auf die Tätigkeit der Banken zu untersuchen.

Die Untersuchung zeigt, dass Regulierung und Umsetzung der Geldwäschereiprävention auf vergleichbaren Finanzplätzen zu keinen eigentlichen internationalen Wettbewerbsverzerrungen führen. Aber weil das ursprüngliche Ziel der Geldwäschereiprävention, die Verhinderung von Drogenhandel und organisierter Kriminalität, trotz umfangreicher Massnahmen nicht erreicht wird, mutierte die Geldwäschereiprävention der Banken zu einer blossen Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Geschäftstätigkeit im In- und Ausland. Sie verursacht jedoch beträchtlichen Aufwand.

Sommaire

L'Association de Banques Suisses Commerciales et de Gestion a chargé le Swiss Banking Institute de l'Université de Zurich de mener une étude comparative consacrée à l'impact sur la compétitivité du secteur bancaire des mesures suisses et internationales relatives à la prévention du blanchiment de capitaux

Il ressort de cette étude que la réglementation et la mise en œuvre de mesures relatives à la prévention du blanchiment de capitaux au sein de différentes places financières comparables n'aboutissent pas à de réelles distorsions de concurrence sur le plan international. Cependant, malgré l'ampleur des mesures prises, l'objectif initial de la prévention du blanchiment de capitaux, à savoir l'éradication du trafic de stupéfiants et du crime organisé, n'a pas été atteint. Ainsi, la prévention du blanchiment de capitaux s'est transformée en une simple condition cadre propre à une activité bancaire prospère en Suisse et à l'étranger. Elle engendre toutefois des dépenses considérables.

Abstract

The Association of Swiss Commercial and Investment Banks commissioned the Swiss Banking Institute of the Zurich University to conduct a comparative study on the impact of the Swiss and foreign Anti-Money Laundering regulations on the competitive position of the banking sector.

The results show that regulation and implementation of Money Laundering prevention measures in comparable financial centers do not result in a considerable distortion of competition on an international basis. However, the goal of Anti-Money Laundering efforts, namely the prevention of drug trafficking and organised crime, has not been achieved, although significant effort has been contributed by the financial industry. So, the Anti-Money-Laundering activities of the banks become a sole requirement to conduct successful business locally and abroad. They generate however considerable expenditures.

Sommario

L'Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione ha incaricato lo Swiss Banking Institute dell'Università di Zurigo di esaminare in uno studio comparativo, l'effetto dei provvedimenti svizzeri e internazionali sulla prevenzione del riciclaggio di denaro.

I risultati di questa ricerca dimostrano, che il regolamento e l'attuazione della prevenzione del riciclaggio di denaro sulle piazze finanziarie, tra esse assimilabili, non ha portato a nessuna vera distorsione della concorrenza a livello internazionale. Ma siccome l'obiettivo originario della prevenzione del riciclaggio di denaro, sarebbe a dire la lotta al traffico della droga e alla criminalità organizzata, non è stato raggiunto nonostante gli ampi provvedimenti, esso è stato trasformato in un semplice requisito essenziale per una prosperosa attività bancaria nel proprio paese e all'estero. Il quale però comporta un notevole dispendio di risorse.

The results of the study were presented at the general assembly on 6 April 2006 by Professor Hans Geiger and Oliver Wünsch. The full study is available on: www.isb.unizh.ch.

1. Einführung

Die internationalen und schweizerischen Vorschriften zur Geldwäschereiprävention beeinflussen nicht nur auffällige Kundenbeziehungen und Complianceabteilungen von Banken. Sie betreffen zunehmend jedes Geschäft und viele Bereiche der Banken und anderer Finanzintermediäre. Die Folgen sind weitreichend: Jeder Kunde einer Bank wird beim Eingehen einer Geschäftsbeziehung vollumfänglich geprüft. Jede Finanztransaktion wird elektronisch überwacht, auffällige Bewegungen werden zur Überprüfung an die Kundenberater übermittelt.

Die Massnahmen treffen neue und bestehende Kunden sowie jede Finanztransaktion und Einzahlung, unabhängig von Herkunft, Hintergrund, Vermögen und Wert. Die Prozesse zur Verifikation der Kunden und Transaktionen verursachen einen hohen Aufwand in den operationellen Einheiten.

Wie in der Schweiz sind auch in andern Rechtsordnungen Sanktionen für Verfehlungen im Bereich der Geldwäscheprevention enorm hart. Sie drohen nicht nur im Fall von nachgewiesener Geldwäsche, was ohnehin einen Straftatbestand darstellt. Auch bei blosser Missachtung von Vorschriften, selbst wenn dies keine Geldwäsche nach sich zieht, sehen sich Banken mit Bussen in Millionenhöhe, umfangreichen regulatorischen Auflagen oder gar dem Entzug der Bewilligung zur Ausübung der Geschäftstätigkeit konfrontiert. Geldwäsche und deren Verhinderung stellt für sie somit auch ein existenzielles operationelles Risiko dar. Geldwäschereiverdachtsfälle und Sanktionen haben besonderen Einfluss auf die Reputation von Banken und ganzen Finanzplätzen.

Die Vorschriften zur Geldwäschereiprävention für Banken sind insofern wettbewerbsneutral, als alle Mitbewerber den gleichen regulatorischen und ökonomischen Bedingungen unterliegen. Das Wettbewerbsfeld ist jedoch stark differenziert. Viele Schweizer Banken sind nicht nur im Inland, sondern auch an ausländischen Finanzplätzen tätig und betreuen dort Kunden „on-shore“. Gleichzeitig werden sie auch in ihrem Heimmarkt von ausländischen Instituten konkurrenziert. Die Marktteilnehmer haben zudem unterschiedliche Grössen. Es können Skaleneffekte auftreten, die einzelne Banken benachteiligen oder bevorzugen.

Für einen fairen Wettbewerb ist es nötig, dass sich die Banken in der Schweiz in einem regulatorischen Umfeld bewegen können, welches zu jenem der Konkurrenten im Ausland äquivalent ist. Bei der Geldwäschereiprävention haftet der Schweiz jedoch, vor allem aus Sicht der lokalen Banken, das Image des „Musterschülers“ an. In der seit einiger Zeit geführten Diskussion über die „Überregulierung“ wird von Seiten der Banken immer wieder vorgebracht, dass sie im Vergleich zum Ausland in der Schweiz Wettbewerbsnachteile spüren.

Während Regulierungsmassnahmen in Bereichen wie Eigenmittel, Marktverhalten und Risikomanagement inzwischen vermehrt einer Kosten-Nutzen-Betrachtung unterzogen werden und somit neue Regulierungsbestrebungen mit Vorsicht angegangen werden, ist bei der Geldwäschereiprävention kein Abnehmen der Bemühungen seitens Aufsicht, Gesetzgeber und internationaler Organisationen zu erkennen. Das Gegenteil ist der Fall: Mit dem Hinweis auf die Mitverantwortung des Finanzsektors für die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie mit Argumenten der Reputation und Ethik werden weltweit von den Banken immer weiter reichende Massnahmen verlangt.

Das Institut für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich hat den Einfluss der schweizerischen und internationalen Massnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei auf das Geschäft der Banken im Rahmen einer vergleichenden Studie untersucht. Die Studie wurde in der Form von Umfragen bei Banken durchgeführt. Für den internationalen Teil der Umfrage arbeitete das Institut mit der Singapore Management University und der Universität Frankfurt am Main zusammen.

2. Kernaussagen der Umfragen

1. Die Banken in der Schweiz geniessen bei ihren ausländischen Korrespondenzbanken eine hohe Reputation im Bereich der Geldwäschereiprävention.
2. Banken in Singapur beurteilen die Reputation im Bereich Geldwäschereiprävention als wichtig bei der Kundenakquisition. Schweizer Banken halten die Wirkung der Reputation auf die Kundenbeziehung für gering, deutsche Banken sehen sie gar nicht.
3. In den untersuchten Ländern sehen die Banken keine negativen Auswirkungen der Massnahmen zur Geldwäschereiprävention auf das Geschäft. Mehrheitlich wird bestätigt, dass die Präventionsmassnahmen zweifelhafte Kunden von vornherein fernhalten.
4. Nationale Vorschriften behindern den Informationsaustausch zwischen Banken bei der Abklärung von nationalen und internationalen Transaktionen. Hier spielen Reputation und Vertrauen zwischen Korrespondenzbanken in verschiedenen Ländern eine besondere Rolle.
5. Die Aufwände zur Geldwäschereiprävention im Private Banking, die in den Fronteinheiten anfallen, sind unabhängig von der Bankgrösse und sind in den untersuchten Ländern ähnlich hoch.
6. Die Aufwände im rückwärtigen Bereich (Compliance, Infrastruktur, IT) sind abhängig von der Grösse des Instituts. Somit bestehen Skaleneffekte, welche kleinere Marktteilnehmer benachteiligen.
7. Die Beurteilung der Vorschriften für den eigenen Finanzplatz ist in allen drei untersuchten Märkten ähnlich: Die Banken beurteilen die Vorschriften des eigenen Regulators als am strengsten.
8. Bei grösseren Banken besteht die Tendenz, Weisungen und Prozesse einzuführen, welche die Anforderungen der Aufsicht und des Gesetzgebers in Strenge und Komplexität übertreffen.
9. Der sekundäre Nutzen der für die Geldwäschereiprävention zusammengetragenen Daten für das Kerngeschäft der Banken wird als gering angesehen, wobei grössere Banken einen Nutzen eher sehen als kleinere Mitbewerber.
10. Die Banken sehen in internationalen Organisationen und teilweise den eigenen Regierungen die Haupttreiber der Geldwäscheregulierung.

3. Analyse der Umfrage

3.1 Belastung durch Geldwäschereiprävention

Zwischen der Schweiz, Singapur und Deutschland besteht kein signifikanter Unterschied der wahrgenommenen Belastung durch die kodifizierten Anforderungen zur Geldwäschereiprävention. Zusammen mit den Ergebnissen einer juristischen Analyse aus dem Jahr 2004¹ schliessen wir daraus, dass zwischen diesen Ländern ein "Level-Playing-Field" besteht. Gleiches gilt gemäss Umfrage für Luxemburg.

Während die Banken dieser Länder das regulatorische Umfeld als gleichwertig erachten, sagen die Banken in allen untersuchten Ländern, dass die Geldwäschereiregulierung in Grossbritannien und den Vereinigten Staaten weniger streng sei. Wir erklären diese Aussage damit, dass Grossbritannien und die USA bei der Geldwäschebekämpfung andere Schwerpunkte setzen. Die Regulierungen auf Finanzplätzen, wo das Private Banking besondere Bedeutung hat wie die Schweiz oder Singapur, legen sehr grosses Gewicht auf die Abklärung der Identität und des Hintergrunds des Kunden und des wirtschaftlich Berechtigten. Die Entscheidung, eine Geschäftsbeziehung einzugehen oder abzulehnen bzw. abzubrechen, liegt bei der Bank, verursacht dort hohen Aufwand und birgt die Gefahr einer Fehleinschätzung mit den entsprechenden Konsequenzen.

Finanzplätze, deren Institute vor allem im Massengeschäft engagiert sind, bevorzugen dagegen die Transaktionsüberwachung mit Meldepflichten. Dort liegen, wenn jeweils ein Intermediär eine Transaktion gemeldet hat, die Entscheidungsverantwortung und damit auch das Risiko bei einer staatlichen Stelle. Der Intermediär wird damit entlastet. Die Meldehäufigkeit in Grossbritannien ist sehr hoch. Im Jahr 2003 meldeten die Finanzintermediäre in Grossbritannien 100'000 Transaktionen an die zuständige Behörde. Im Vergleichszeitraum erhielt die deutsche Meldestelle 6'602 Anzeigen, die Schweizerische Meldestelle 863 Berichte. Ein Grossteil davon stammte von Money Transmittern (Dienstleistern für grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr) und nicht von Banken.

Oft übertreffen die internen Weisungen und Organisationsreglemente die in- und ausländischen Regulierungsvorgaben an Umfang, Detailliertheit und Stringenz. Sie verkleinern den Ermessensspielraum der Fronteinheiten mit Kundenkontakt und verlagern Entscheidungen vom Kundenberater auf eine der gegenüber der Geschäftsbeziehung neutrale Fachstelle. In der Fachstelle können Kompetenzen, Ressourcen und Erfahrung zur Beurteilung von Kunden und Transaktionen gebündelt werden. Gerade in grösseren Banken kann der Aufbau von umfangreichen Organisationseinheiten beobachtet werden, deren alleinige Aufgabe die Geldwäschereiprävention ist. Diese Einheiten sind mit der Erarbeitung von konzern- und weltweit geltenden Weisungen sowie der Prüfung auffälliger Kundenbeziehungen befasst und agieren als Ansprechpartner für die Regulierungs- und Strafverfolgungsbehörden. Die grossen Banken sehen hier einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Mitbewerbern, bei denen eine solche umfangreiche Compliance-Infrastruktur nicht angemessen erscheint.

3.2 Aufwand und Wirksamkeit einzelner Geldwäschereipräventionsmassnahmen

Die Massnahmen zur Geldwäschereiprävention in den Banken lassen sich grob in drei Bereiche unterteilen:

1. Feststellung der Identität des Kunden (Client Due Diligence)
2. Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten (Beneficiary)
3. Transaktionsüberwachung.

¹ Pieth, M./Aiolfi, G. (Hrsg.): A Comparative Guide to Anti-Money Laundering, 2004.

Im Private Banking sehen die befragten Banken sowohl in der Schweiz als auch im Ausland sehen die Abklärungen zur Identität und zum Hintergrund der Kunden als die wirksamsten Massnahmen. Diese verursachen jedoch auch den höchsten Aufwand, da sie kaum zu automatisieren sind. Wirksamkeit und Aufwand der Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten werden mit dem zweiten Rang angegeben.

Die Wirksamkeit im Bereich der Transaktionsüberwachung wird auf Rang drei gesehen. Die Angaben zum Aufwand differieren stark: Beim eigentlichen Monitoring besteht ein einmalig hoher Aufwand für den Aufbau der Infrastruktur. Das Monitoring selbst, d.h. das Ausscheiden auffälliger Transaktionen anhand vorbestimmter Regeln, erfolgt dann automatisiert. Die darauf folgende Abklärung ausgeschiedener Bewegungen muss jedoch von den Kundenberatern, teilweise in direktem Kundenkontakt, überprüft werden, was hohen Aufwand verursacht.

Die geringe Wirksamkeit der Transaktionsüberwachung lässt sich dadurch erklären, dass das Private-Banking-Geschäft weniger transaktionsintensiv ist und der Kunde der Bank gut bekannt ist. Zudem ist die Anzahl der Gegenparteien bei Privatkunden beschränkt. Unabhängig von ihrer Kundenstruktur und Geschäftstätigkeit ist eine Bank aber verpflichtet, ein vollumfängliches Transaktionsmonitoring aufzubauen und durchzuführen. Lediglich für sehr kleine Banken bestehen in der Schweiz Ausnahmeregelungen. Man kann daraus schliessen, dass Vermögensverwaltungsbanken mittlerer Grösse gehalten sind, kostenträchtige Prozesse und Infrastrukturen aufzubauen, welche nur geringe Wirksamkeit entfalten.

3.3 Informationsaustausch

Bei grenzüberschreitenden Zahlungs- und Liefertransaktionen sind die Empfängerbanken bestrebt, die Herkunft der Gelder detailliert nachzuvollziehen. Dies umfasst nicht nur die Beurteilung der sendenden Bank, sondern auch deren Auftraggeber, d.h. den eigentlichen Absender der Vermögenswerte, in manchen Fällen auch weitere Vorstufen. Dies bedingt, dass die abklärende Bank Zugang zu den internen Informationen der sendenden Bank hat. Der Empfängerbank reichen die als Bestandteil der Transaktion zu übermittelnden Daten über den Absender in manchen Fällen nicht aus. Ohne vertiefte Abklärungsmöglichkeiten müsste die Empfängerbank darauf vertrauen, dass die sendende Bank entsprechende Prüfungen durchgeführt hat. Vertrauen zwischen Korrespondenzbanken ist Geschäftsgrundlage in jedem Finanzsystem. Hier kommt den Schweizer Banken ihre Reputation zugute.

3.4 Treiber der Geldwäschepräventionsmassnahmen

Die Banken in der Schweiz, in Singapur und in Deutschland sehen internationale Organisationen wie z.B. die Financial Action Task Force (FATF) und zwischenstaatliche Institutionen wie die EU-Kommission als die Haupttreiber der Geldwäscheregulierung. Der Einfluss geht ihrer Meinung nach von den Organisationen als solche, aber auch von einigen wenigen Staaten aus, welche in den Institutionen grossen Einfluss haben.

Banken in der Schweiz sehen auch die eigene Regierung, entweder direkt oder durch ihre Vertretung den Institutionen, als treibende Kraft. Die Ansicht, dass die Banken selbst die Geldwäscheregulierung forcieren, wird überwiegend abgelehnt.

3.5 Keine Nebeneffekte auf das operationelle Geschäft

Oft wird behauptet, dass die für die Geldwäscheprävention gesammelten Informationen innerhalb der Bank anderweitig genutzt werden können, so zur besseren Betreuung der Kunden oder zur Unterstützung bankinterner Prozesse. Die befragten Banken teilen diese Meinung grösstenteils nicht. Die Antworten hängen jedoch von der Grösse der Banken ab. Grosse Marktteilnehmer sehen eher positive Nebeneffekte als die kleineren Institute.

4. Schlussfolgerungen

4.1. Wenig grundlegende nationale Unterschiede

Die Auswertungen lassen den Schluss zu, dass bei den Bestimmungen zur Geldwäschereiprävention sowie der Implementierung dieser Vorschriften durch die Banken nur sehr wenige Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Die Banken jedes untersuchten Finanzplatzes beurteilen die eigenen Geldwäschepräventionsvorschriften als am strengsten und aufwendigsten verglichen mit den Regeln anderer Finanzplätze. Wir gehen daher davon aus, dass die untersuchten Bankplätze Schweiz, Singapur und Deutschland hinsichtlich der Geldwäschereiprävention äquivalente Massnahmen ergriffen haben und dass somit aus Sicht der Regulierung ein "Level-Playing-Field" besteht.

Die Aussage verwundert wenig, werden doch die Anforderungen an die kodifizierten Geldwäschepräventionsbestimmungen auf internationaler Ebene sehr detailliert vorgegeben und deren Umsetzung überwacht. So führt die FATF „Reviews“ in den Mitgliedsstaaten durch, bei denen die nationale Gesetzgebung im Detail auf Übereinstimmung mit den Empfehlungen der FATF überprüft wird. Der Spielraum, den einzelne Staaten bei der Umsetzung der durch internationale Gremien erlassenen Richtlinien und Empfehlungen haben, ist gering.

4.2. Fraglicher Nutzen der heutigen Regelung

Angesichts des hohen Aufwands für die Geldwäscheprävention, welcher bei den Finanzintermediären, der Aufsicht und den Revisionsgesellschaften anfällt, stellt sich die Frage nach dem Nutzen. Internationale Kriminalitätsstatistiken zeigen, dass das ursprüngliche Ziel der seit den 1970er Jahren betriebenen Bekämpfung der Geldwäsche nicht erreicht wurde: Drogenhandel und organisierte Kriminalität haben bis heute nicht ab- sondern zugenommen. Dies ist bedenklich, werden doch alle bisherigen und neu geplanten Regulierungsbemühungen mit diesem Argument gerechtfertigt.

4.3. Umsetzung trotzdem unerlässlich

Die Erfolglosigkeit ist aber heute für die Banken irrelevant. Weil die Geldwäschereiprävention internationale Pflicht ist, wird es dem Schweizer Regulator über weite Strecken verunmöglicht, die Regelung und Aufsicht der Prävention auf dem Finanzmarkt eigenständig zu gestalten. Eigenständige Regelungen bringen zudem nicht unbedingt Vorteile für die beaufsichtigten Institute: Im grenzüberschreitenden Geschäft gilt als einziger Massstab die Einhaltung der internationalen Richtlinien. Abweichungen davon werden, unabhängig vom Beweggrund, nicht akzeptiert und führen dazu, dass der Finanzplatz einen Reputationsschaden davon trägt, auch wenn allfällige – effizientere - Sonderregelungen keine Geldwäschefälle nach sich ziehen. Die Umsetzung international anerkannter Bestimmungen zur Geldwäscheprävention ist somit zwar bloss, aber zwingende Voraussetzung für die Ausübung der Geschäftstätigkeit einer Bank.

Den Banken in der Schweiz bringt eine anerkannte Geldwäschereibekämpfung eine hohe Reputation, ermöglicht grenzüberschreitende Geschäfte und Zugang zu Kunden und stellt damit eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Geschäftstätigkeit dar. Die Reputation im Bereich Geldwäscherei wird dabei weniger von den Kunden wahrgenommen, sondern beeinflusst vor allem die Beziehung zwischen Banken in der Schweiz und Instituten im Ausland.

5. Ausblick

Nicht nur internationale Organisationen werden als Treiber der Geldwäscheregulierung identifiziert, sondern, wegen ihrer Teilnahme in den Gremien, auch die einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Schweiz als bedeutender, aber kleiner Finanzplatz müsste mit andern Plätzen auf eine Revision der Regulierung hinwirken. Bemerkenswert ist, dass auch in Grossbritannien in jüngster Zeit über Aufwand und Nutzen der Geldwäscheprävention diskutiert wird. Die britische Aufsichtsbehörde FSA schlug Ende 2005 vor, von Detailregelungen zur Geldwäscheprävention gänzlich abzusehen und die Definition der Massnahmen den einzelnen Banken zu überlassen.

Diese Vorgehensweise erscheint im Hinblick auf die vorherigen Feststellungen prüfenswert: Das Primärziel der Geldwäscheprävention wurde nicht erreicht; effektiv wirken die Regulierungen als Voraussetzung der Geschäftstätigkeit und als Reputationsfaktor. Konsequenterweise soll somit die Einzelbank selbst dafür verantwortlich sein, Massnahmen zu definieren und Geldwäsche im eigenen Interesse von sich fernzuhalten. Die Gefahr, dass einzelne Institute dem Ruf aller Finanzintermediäre eines Landes schaden und als Rechtfertigung für politisch motivierte Massnahmen auf internationaler Ebene dienen, ist kein Grund, die Diskussion nicht international aufzunehmen. Bis dahin müssen sich Gesetzgeber und Behörde im Inland darauf beschränken, die internationalen Anforderungen sinnvoll umzusetzen und dafür zu sorgen, dass keine Wettbewerbsverzerrungen durch Über- oder Untererfüllung internationaler Standards auftreten.

August 2006

Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken
Association de Banques Suisses Commerciales et de Gestion
Associazione di Banche Svizzere Commerciali e di Gestione
Association of Swiss Commercial and Investment Banks
Selnastrasse 30, Postfach, 8021 Zürich
Tel. 058 854 28 01, Fax 058 854 28 33
E-mail: dieter.sigrist@swx.com