



Brüssel, den 26.6.2017
COM(2017) 340 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang
stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den
Binnenmarkt**

{SWD(2017) 241 final}

1. EINLEITUNG

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind erhebliche Herausforderungen, die an Bedeutung noch zunehmen werden. Diese Herausforderungen müssen auf Ebene der Europäischen Union (EU) bewältigt werden. Die Terroranschläge in jüngster Zeit und wiederholte Finanzskandale erfordern ein entschlosseneres Vorgehen.

Finanzbewegungen erfolgen im Binnenmarkt naturgemäß integriert und grenzüberschreitend. Geld kann rasch oder sogar augenblicklich von einem Mitgliedstaat in einen anderen transferiert werden. Daher können Straftäter und Terroristen Gelder länderübergreifend bewegen und vor den Behörden verbergen.

Um diesem grenzüberschreitenden Phänomen zu begegnen, wurden im EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemeinsame Vorschriften für die von Finanzinstituten und anderen Wirtschaftsteilnehmern durchzuführenden Kontrollen und für die ihnen obliegenden Berichtspflichten festgelegt und ein tragfähiger Rahmen für die zentralen EU-Meldestellen (Financial Intelligence Units - FIU) zur Untersuchung verdächtiger Geschäftsvorgänge und zur Zusammenarbeit zwischen den Instituten geschaffen. Ungeachtet erheblicher und kontinuierlicher Fortschritte in diesem Bereich sind weitere Anstrengungen und Maßnahmen erforderlich, um mögliche Schlupflöcher zu schließen und Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam zu bekämpfen.

Dieser Bericht über die supranationale Bewertung der mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie mit grenzüberschreitenden Aktivitäten verbundenen Risiken für den Binnenmarkt ist der erste diesbezügliche supranationale Bericht in der EU. Gegenstand des Berichts sind eine Untersuchung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (im Folgenden „GW/TF-Risiken“) für die EU und ein Vorschlag für einen umfassenden Ansatz zur Bewältigung dieser Risiken.

Nach Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Vierte Geldwäscherichtlinie)¹ ist die Kommission verpflichtet, bis zum 26. Juni 2017 einen Bericht zu erstellen, in dem die GW/TF-Risiken auf Unionsebene ermittelt, analysiert und bewertet werden. Die Veröffentlichung dieser supranationalen Risikobewertung ist eines der von der Europäischen Sicherheitsagenda² und dem Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung³ erwarteten Ergebnisse.

Wirksame und angemessene politische Reaktionen erfordern eine klare Vorstellung von den GW/TF-Risiken und eine gründliche Analyse dieser Risiken. Finanzbewegungen erfolgen naturgemäß integriert und grenzüberschreitend. Daher sind Risikobewertungen besonders für den Binnenmarkt von Bedeutung.

Die supranationale Risikobewertung wird nach einer definierten Methodik⁴ vorgenommen, um eine systematische Analyse der mit den Verhaltensweisen von Straftätern verbundenen GW/TF-Risiken zu gewährleisten. Der Sektor soll nicht

¹ Diese Richtlinie ist bis zum 26. Juni 2017 in nationales Recht umzusetzen.

² COM(2015) 185 final, 28.4.2015.

³ COM(2016) 50 final, 2.2.2016.

⁴ Eine detailliertere Beschreibung der Methodik ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 241 zu entnehmen.

insgesamt beurteilt werden; vielmehr geht es darum, die Umstände zu ermitteln, unter denen die von diesem Sektor angebotenen Dienstleistungen und Produkte für Zwecke der Terrorismusfinanzierung und der Geldwäsche missbraucht werden könnten. Diese supranationale Risikobewertung beruht auf der Richtlinie 2005/60/EG (Dritte Geldwäscherichtlinie) als dem während der Durchführung der Analyse geltenden Rechtsakt. Dort werden die Bereiche beschrieben, in denen der EU-Rechtsrahmen damals nicht so harmonisiert oder vollständig war wie nach dem Inkrafttreten der Änderungen der Dritten Geldwäscherichtlinie.

Die supranationale Risikobewertung konzentriert sich auf die ermittelten Gefährdungen auf EU-Ebene sowohl hinsichtlich des Rechtsrahmens als auch bezüglich einer wirksamen Anwendung. Diese Bewertung gilt unbeschadet der Maßnahmen, die einige Mitgliedstaaten zur Abschwächung der von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ermittelten Risiken in Verbindung mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung getroffen haben oder noch treffen werden. Möglicherweise haben die Mitgliedstaaten daher einige der folgenden Empfehlungen bereits umgesetzt oder sogar Vorschriften eingeführt, die über die auf EU-Ebene festgelegten Mindestanforderungen noch hinausgehen. Die Bewertung der Maßnahmen zur Abschwächung der in diesem Bericht ermittelten Gefährdungen ist insoweit als Orientierungsrahmen zu betrachten, der an die bereits getroffenen nationalen Maßnahmen angepasst werden kann.

Wenn Mitgliedstaaten beschließen, keine der folgenden Empfehlungen in ihre nationalen Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu übernehmen, müssen sie nach Artikel 6 der Vierten Geldwäscherichtlinie die Kommission über ihre Entscheidung unterrichten und ihre Entscheidung begründen (Grundsatz „Befolgen oder erläutern“).

In diesem Bericht werden die wichtigsten Risiken für den Binnenmarkt in zahlreichen Sektoren erläutert und innerhalb dieser Sektoren die Gefährdungen auf horizontaler Ebene beschrieben. Auf dieser Grundlage werden in dem Bericht Maßnahmen empfohlen, mit denen diese Risiken auf europäischer und auf nationaler Ebene abgeschwächt werden könnten. Außerdem enthält der Bericht einige Empfehlungen für die an der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligten Akteure.

Die Kommission ist sich bewusst, dass bei einigen Hochrisiko-Drittländern besondere Risiken bestehen; eine geografische Risikoanalyse war aber nicht Bestandteil dieser ersten supranationalen Risikobewertung. Die Risiken in den betreffenden Rechtsgebieten werden zurzeit im Rahmen eines eigenen Prozesses untersucht (d. h. im Rahmen der delegierten Rechtsakte der Kommission zur Ermittlung der Drittländer, in deren nationalen Systemen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strategische Mängel bestehen, die erhebliche Bedrohungen für das Finanzsystem der EU darstellen).⁵

⁵ Delegierte Verordnung (EU) 2016/1675 der Kommission vom 14. Juli 2016 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko, die strategische Mängel aufweisen; außerdem werden auf EU-Ebene Listen erstellt, um die Drittländer zu ermitteln und an diese Länder heranzutreten, die die Grundsätze eines verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich nicht erfüllen (COM(2016) 24 final).

2. ERGEBNISSE DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG

Die Kommission hat 40 Produkte und Dienstleistungen ermittelt, bei denen eine Gefährdung durch GW/TF-Risiken mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt besteht. Die Risiken betreffen elf Sektoren einschließlich der in der Vierten Geldwäscherichtlinie genannten Sektoren sowie einige weitere Sektoren, die in dieser Richtlinie nicht berücksichtigt wurden, aber als für die supranationale Risikobewertung relevant betrachtet werden.⁶ Mit diesem Ansatz konnte die Kommission die Bereiche des Binnenmarkts bestimmen, in denen das größte Risiko besteht und in denen am häufigsten Straftaten begangen werden. Die supranationale Risikobewertung konzentriert sich in erster Linie auf die mit den jeweiligen Sektoren verbundenen Risiken. Bei der Bewertung der zur Bekämpfung dieser Risiken empfohlenen Maßnahmen hat die Kommission die häufigsten Vorgehensweisen von Straftätern untersucht.

2.1. Die wichtigsten in der supranationalen Risikobewertung untersuchten sektorbezogenen Risiken für den Binnenmarkt⁷

2.1.1. Finanzsektor

Der Finanzsektor unterliegt dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung seit 1991 und scheint gut über die bestehenden Risiken informiert zu sein. Terroristen und Straftäter versuchen immer noch, den Finanzsektor für ihre Aktivitäten zu nutzen; die Bewertung zeigt jedoch, dass die GW/TF-Risiken infolge der bereits getroffenen Abschwächungsmaßnahmen nur noch von mäßiger Bedeutung sind.

Ein erhebliches Risiko der Geldwäsche besteht allerdings weiterhin in bestimmten Segmenten des Finanzsektors, beispielsweise bei **Privatbanken und bei institutionellen Investitionen** (besonders durch Vermittler). Dies ist auf die insgesamt höheren Produkt- und Kundenrisiken sowie auf den Wettbewerbsdruck in der Branche und das begrenzte Wissen der Aufsichtspersonen über die jeweiligen operativen Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zurückzuführen. Angesichts der begrenzten Überwachungskapazitäten der Verpflichteten und in Anbetracht des Bestehens von Lagereinrichtungen, die keiner Aufsicht unterliegen, (beispielsweise Freizonen) gelten **Schließfachverwaltungsdienste** ebenfalls als erheblich durch GW-Risiken gefährdet.

Dienstleistungen im Zusammenhang mit elektronischem Geld und mit Geldtransfers (d. h. Finanztransfers)⁸ werden ebenfalls als erheblich oder sogar sehr erheblich durch GW/TF-Risiken gefährdet betrachtet – Erstere wegen der Anonymisierungsfunktionen (im Sinne der Dritten Geldwäscherichtlinie) und Letztere

⁶ Diese Risiken stehen mit der Verwendung von Bargeld, virtuellen Währungen, Crowdfunding, Nichtlebensversicherungen und Organisationen ohne Erwerbszweck sowie mit Hawalas und anderen ähnlich informellen Finanztransferdiensten in Zusammenhang.

⁷ Die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine detaillierte Analyse des Ausmaßes der Bedrohung und der Gefährdung durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den einzelnen Sektoren in Verbindung mit der Lieferung bestimmter Produkte bzw. mit der Erbringung bestimmter Leistungen.

⁸ In Artikel 4 Absatz 22 der Richtlinie (EU) 2015/2366 wird der Begriff „Finanztransfer“ definiert als Zahlungsdienst, bei dem ohne Einrichtung eines Zahlungskontos auf den Namen des Zahlers oder des Zahlungsempfängers ein Geldbetrag eines Zahlers nur zum Transfer eines entsprechenden Betrags an einen Zahlungsempfänger oder an einen anderen, im Namen des Zahlungsempfängers handelnden Zahlungsdienstleister entgegengenommen wird und/oder bei dem der Geldbetrag im Namen des Zahlungsempfängers entgegengenommen und diesem verfügbar gemacht wird.

wegen der uneinheitlichen Überwachungskapazitäten der Verpflichteten. Bei **Wechselstuben und Finanztransfers** erscheint die Anwendung der Vorschriften über die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung bei gelegentlichen Geschäftsvorgängen erst bei Beträgen über 15 000 EUR problematisch, da Straftäter Transfers zeitlich gestaffelt auf mehrere kleinere Beträge aufteilen können. Dies gilt insbesondere angesichts des Fehlens einer gemeinsamen Definition von Geschäftsvorgängen, die miteinander in Zusammenhang stehen oder sich über einen bestimmten Zeitraum erstrecken.

Auch bei im Entstehen begriffenen Produkten wie etwa **Crowdfunding-Plattformen und virtuellen Währungen** scheinen erhebliche GW/TF-Risiken zu bestehen. Einige Mitgliedstaaten haben beschlossen, auf nationaler Ebene Rechtsvorschriften für diese Finanzprodukte zu erlassen; der EU-Rechtsrahmen nach Maßgabe der Dritten Geldwäscherichtlinien ist jedoch weiterhin nicht angemessen. Mit **FinTech**⁹ sollen neue technische Lösungen für raschere, sicherere und effizientere Finanzprodukte eingeführt werden. FinTech könnten Straftätern aber auch neue Möglichkeiten eröffnen. Zur Anpassung an den ständigen technischen Fortschritt werden weitere Analysen benötigt, um die Risiken zu verstehen, die mit bestimmten Produkten in diesem sich rasch entwickelnden Sektor einhergehen können, und um die Möglichkeiten neuer Technologien zu einer wirksameren Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nutzen zu können.

Und schließlich hat die Bewertung gezeigt, dass bei Terroranschlägen in letzter Zeit häufig **Verbraucherkredite und Darlehen mit geringen Darlehenssummen** betrügerisch eingesetzt wurden. Auf nationaler Ebene ist das Bewusstsein für die Anforderungen im Zusammenhang mit der Anwendung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nur schwach ausgeprägt, und die betreffenden Maßnahmen werden uneinheitlich angewendet.

2.1.2. Glücksspielsektor

In der Dritten Geldwäscherichtlinie wurde der Glücksspielsektor nur in Bezug auf Casinos den Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterworfen. Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie sind alle Anbieter von Glücksspieldiensten Verpflichtete. Die Mitgliedstaaten können Anbieter von Glücksspieldiensten jedoch ganz oder teilweise von der Anwendung geltender Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie ausnehmen, wenn das Risiko nachgewiesenermaßen gering ist. Die Mitgliedstaaten sollten allerdings die betreffenden Ergebnisse dieser supranationalen Risikobewertung berücksichtigen.

Zurzeit wird davon ausgegangen, dass bei bestimmten Glücksspielprodukten ein erhebliches Geldwäscherisiko besteht. Bei **herkömmlichen Wetten** und bei **Poker** scheint dies insbesondere durch ineffiziente Kontrollen bedingt zu sein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die betreffenden Aktivitäten entweder naturgemäß mit raschen und anonymen Umsätzen in beträchtlicher Höhe und häufig mit dem Einsatz von Barmitteln einhergehen oder dass die Umsätze ohne angemessene Aufsicht unmittelbar unter den Beteiligten abgewickelt werden. Bei **Online-Glücksspielen** besteht ein hohes Risiko aufgrund der gewaltigen Umsätze/Geldbewegungen und der Tatsache, dass kein

⁹ Als „FinTech“ werden technische und technisch unterstützte Finanzdienstleistungen bezeichnet. Technologie kann den Zugang zu Finanzdienstleistungen erleichtern und die Effizienz von Finanzsystemen verbessern. Mit „RegTech“ sollen neue Technologien eingeführt werden, um die Umsetzung rechtlicher Anforderungen zu erleichtern.

persönlicher Kontakt gegeben ist. Online-Glücksspiele ermöglichen einerseits anonyme Zahlungsformen, bieten andererseits aber auch eine wichtige Möglichkeit zur Abschwächung von Risiken durch die Verfolgung von Transaktionen. In Verbindung mit **Lotterien und Spielautomaten** (außerhalb von Kasinos) bestehen mäßige GW/TF-Risiken. Bei Lotterien wurde ein gewisses Maß an Kontrolle entwickelt, insbesondere im Hinblick auf die mit hohen Gewinnen verbundenen Risiken. In **Kasinos** besteht ein inhärent hohes Risiko; die Berücksichtigung von Kasinos im EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung seit 2005 hat jedoch erheblich zur Abschwächung der GW/TF-Risiken beigetragen. Bei **herkömmlichem Bingo** wird ein geringes GW/TF-Risiko gesehen, da verhältnismäßig geringe Einsätze auf dem Spiel stehen und eher geringe Gewinne erzielt werden.

2.1.3. *Finanzinstitute und bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors (Designated Non Financial Businesses and Professions – DNFBP)*

Insgesamt werden die GW/TF-Risiken außerhalb des Finanzsektors als erheblich oder sogar sehr erheblich bewertet. Die Feststellung der **wirtschaftlichen Eigentümer** der Kunden scheint in diesem Sektor eine Schwachstelle zu sein, insbesondere im Hinblick auf **Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften, Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen**. Die Analyse hat ergeben, dass der Begriff des wirtschaftlichen Eigentümers an sich entweder nicht richtig verstanden wird oder dass beim Eingang einer Geschäftsbeziehung keine ordnungsgemäße Überprüfung erfolgt.

Wenn Angehörige von rechtsberatenden Berufen Tätigkeiten ausführen, für die der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen gilt, (Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen), scheint die Anwendung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine Herausforderung darzustellen. Das Privileg der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen ist ein wichtiger, anerkannter Grundsatz auf EU-Ebene. Er ist Ausdruck des empfindlichen Gleichgewichts zwischen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betreffend das Recht auf eine faire Verhandlung,¹⁰ die ihrerseits die Grundsätze des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte widerspiegelt, und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (etwa Artikel 47).

Nach dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche¹¹ sind diese selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen von den Berichtspflichten ausgenommen, wenn sie einen Klienten in einem Gerichtsverfahren vertreten (Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen). Dadurch erhöht sich das Risiko eines Missbrauchs. Tatsächlich gibt es Fälle, in denen diese selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen Tätigkeiten ausführen, die eindeutig durch den Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen gedeckt sind (d. h. bei der Beurteilung der Rechtslage ihrer Klienten oder wenn sie einen Klienten im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren verteidigen); allerdings gibt es auch Fälle, in denen dieser Grundsatz nicht greift (etwa bei der rechtlichen Beratung im Zusammenhang mit der Gründung, dem Betrieb oder der Leitung von Unternehmen). Vereinzelt gehen diese selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen offenbar davon aus, dass für alle genannten Tätigkeiten der Grundsatz des Privilegs der

¹⁰ Siehe Rechtssache C-305/05.

¹¹ Siehe Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie 2005/60/EG.

Angehörigen von rechtsberatenden Berufen gilt. Dies könnte dazu führen, dass die Verpflichtungen des Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei manchen Tätigkeiten nicht eingehalten werden. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dem Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen in keiner Weise entgegensteht. Allerdings könnten die **Auslegung und die Anwendung der Vorschriften** durch Angehörige von rechtsberatenden Berufen verbessert werden, für deren Tätigkeiten der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von rechtsberatenden Berufen gilt. Ein besseres Verständnis der Vorschriften durch Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen wäre auch insoweit hilfreich, als diese nach der Vierten Geldwäscherichtlinie ebenfalls als Verpflichtete zu betrachten sind.

Je nach geltendem EU-Rechtsrahmen werden außerdem Selbstverwaltungseinrichtungen für die Überwachung von Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren und anderen selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen und Immobilienmaklern benannt.¹² Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass diese Selbstverwaltungseinrichtungen Verdachtsmeldungen unmittelbar von den Verpflichteten erhalten können und dann verantwortlich dafür sind, dass diese Meldungen umgehend und ungefiltert an die zentrale Meldestelle weitergeleitet werden. Die Konsultationen haben ergeben, dass insbesondere in bestimmten Mitgliedstaaten Verpflichtete und Selbstverwaltungseinrichtungen in diesem Sektor den zentralen Meldestellen nur wenige verdächtige Transaktionen melden. Dies könnte darauf hindeuten, dass die verdächtigen Transaktionen entweder nicht ordnungsgemäß aufgedeckt oder gemeldet werden oder dass die Selbstverwaltungseinrichtungen nicht für eine systematische Weiterleitung der Verdachtsmeldungen sorgen.

Auch im **Immobilien**sektor bestehen wegen der Vielfalt der an Immobiliengeschäften beteiligten Berufsgruppen (Immobilienmakler, Kreditinstitute, Notare und Rechtsanwälte) erhebliche Risiken in Verbindung mit Geldwäsche. Ein weiteres verbreitetes Mittel zum Waschen von Einnahmen sind überhöhte Rechnungen im Handelsverkehr („**Geldwäsche im Handel**“) oder die Verbuchung fiktiver Kredite. Mit derartigen Methoden verschieben Straftäter die Erlöse aus Straftaten über Banken, häufig mit gefälschten Dokumenten im Waren- und Dienstleistungsverkehr. Außerdem werden häufig fiktive Kredite unter Geschäftspartnern verbucht, um Geschäftsvorgänge zum Transfer von Geldern illegaler Herkunft zu schaffen. Dieses Risiko wird von den Strafverfolgungsbehörden als erheblich eingeschätzt.

2.1.4. Bargeld oder Bargeld gleichgestellte Mittel¹³

Die supranationale Risikobewertung hat gezeigt, dass Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiterhin meist unter Verwendung von **Bargeld** erfolgen, da bei Bargeldtransfers die Identität von Straftätern verborgen bleibt. Daher sind Bargeldgeschäfte Gegenstand nahezu aller Ermittlungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Nach der Dritten

¹² In Richtlinie 2015/849 (EU) wird „Selbstverwaltungseinrichtung“ definiert als eine Einrichtung, die Angehörige eines Berufes vertritt oder die eine Rolle bei deren Regulierung, bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben aufsichts- oder überwachungsrechtlicher Art sowie bei der Gewährleistung der Durchsetzung der sie betreffenden Vorschriften wahrnimmt.

¹³ Bartransfers zu verschiedenen Zwecken im Rahmen von EU-finanzierten Maßnahmen der humanitären Hilfe sind nicht betroffen.

Geldwäscherichtlinie wurden Bargeldgeschäfte im Binnenmarkt nicht ordnungsgemäß überwacht, weil keine klaren Rechtsvorschriften und Kontrollanforderungen bestanden. Einige Mitgliedstaaten haben Meldungen über Bargeldgeschäfte oder Obergrenzen für Barzahlungen eingeführt. Da jedoch keine gemeinsamen Anforderungen für alle Mitgliedstaaten bestehen, können Straftäter sich die unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den jeweiligen Rechtsgebieten zunutze machen. Auch der EU-Rahmen für die Überwachung von Geldkurieren an den EU-Außengrenzen¹⁴ ist nicht geeignet, eine angemessene Risikoabschwächung zu gewährleisten, insbesondere da der Rahmen für Bargeld gleichgestellte Produkte (beispielsweise leicht handelbare Waren wie etwa Gold, Diamanten oder anonyme Geldkarten mit hohem Ladebetrag) nicht gilt.

Auch die Risiken bei **Händlern hochwertiger Waren**, die Barzahlungen von mehr als 15 000 EUR akzeptieren, werden wegen des inhärenten Risikos und der geringen Überwachung als erheblich eingestuft. Dass diese Händler den Vorschriften des Rahmens über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nur dann unterliegen, wenn sie hohe Barzahlungen akzeptieren, dürfte die wirksame Anwendung dieser Vorschriften beeinträchtigen. Bei **bargeldintensiven Unternehmen** kommt dieser Problematik zusätzliche Bedeutung zu. Auch diese Unternehmen unterliegen nicht den Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, wenn die Unternehmen nicht der genannten Kategorie der Händler hochwertiger Waren zuzurechnen sind. Sie können jedoch bestens zur Wäsche von Bargelderlösen aus Straftaten genutzt werden.

In der Bewertung wird ferner betont, dass Bargeld vergleichbare Vermögenswerte (**Gold oder Diamanten**) oder hochwertige, leicht handelbare „Lifestyle“-Waren (z. B. **kulturelle Artefakte, Kraftfahrzeuge, Schmuck oder Uhren**) wegen der geringen Überwachung ebenfalls mit einem hohen Risiko verbunden sind. Als problematisch wurden auch insbesondere die Plünderung von Antiquitäten und der Handel mit Antiquitäten und anderen Artefakten bewertet: Durch Plünderungen erlangte Artefakte könnten zur Terrorismusfinanzierung oder zur Geldwäsche dienen.

2.1.5. Organisationen ohne Erwerbszweck

Organisationen ohne Erwerbszweck (Non-profit organisations – NPOs) können zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden. Die Analyse der Missbrauchsgefahr im NPO-Sektor im Hinblick auf die Terrorismusfinanzierung war insoweit eine Herausforderung, als dieser Sektor durch vielfältige Strukturen und Aktivitäten gekennzeichnet ist, bei denen die Risiken und das Bewusstsein für die bestehenden Risiken unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies ist in erster Linie auf die Vielfalt des NPO-Sektors sowie auf die unterschiedlichen Rechtsrahmen und nationalen Verfahrensweisen zurückzuführen. „Expressive-NPOs“¹⁵ sind insoweit gefährdet, als sie von kriminellen oder terroristischen Organisationen unterwandert werden können, die sich unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit verbergen und die Rückverfolgung der gesammelten Gelder erschweren können. Bei bestimmten Formen von „Service-NPOs“¹⁶ besteht wegen der Art ihrer Tätigkeiten eine eher unmittelbare Gefährdung insoweit, als sie unter

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden.

¹⁵ Als „Expressive-NPOs“ werden NPOs bezeichnet, die hauptsächlich an Aktivitäten mit expressiver Funktion beteiligt sind; dazu zählen Programme in den Bereichen Sport und Erholung, Kunst und Kultur, Interessenvertretung und Lobbyarbeit.

¹⁶ „Service-NPOs“ können an unterschiedlichen Aktivitäten beteiligt sein (beispielsweise an Programmen zur Vermittlung von Wohnraum und zur Erbringung sozialer Dienstleistungen sowie an Programmen in den Bereichen Bildung oder Gesundheitsfürsorge).

Umständen Geld in Konfliktgebiete oder in Drittländer mit einem nach Einschätzung der Kommission hohen Risiko strategischer Defizite der dort geltenden Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung transferieren.¹⁷ In der Analyse wurde allerdings festgestellt, dass die Gefährdungen im NPO-Sektor ungeachtet dieser Vielfalt des NPO-Sektors durch gemeinsame Merkmale gekennzeichnet sind.

Die Analyse hat ergeben, dass die bestehenden Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von den zuständigen Behörden nicht unbedingt als den spezifischen Bedürfnissen des NPO-Sektors angemessen betrachtet werden und dass die Überwachung je nach Mitgliedstaat unterschiedlich gehandhabt wird. In der Analyse wird eingeräumt, dass bestehende Überwachungsmaßnahmen bei Spendensammlungen in der EU wirksamer sind und dass die Gefährdung daher geringer ist als bei Geldtransfers oder Ausgaben außerhalb der EU, wo weiterhin erhebliche Defizite bestehen.

Die Bewertung des NPO-Sektors hat allgemein gezeigt, dass die Risiken verringert werden könnten, d. h. einige Finanzinstitute könnten zurückhaltender bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen wie etwa der Eröffnung von Bankkonten sein. Bestimmte Finanztransaktionen könnten je nach Bestimmungsland der Transfers verweigert werden. Außerdem könnten kleineren Organisationen, die keine Zulassung und keine Registrierung bei den Finanzbehörden nachweisen können, die Eröffnung von Bankkonten verwehrt werden. Vertretern von NPOs zufolge fördert der Ausschluss von Finanzdienstleistungen die Verwendung von Bargeld und damit die Gefährdung durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Maßnahmen zur Risikominderung und der Ausschluss von Finanzdienstleistungen sind Aspekte, die auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigt werden sollten. Kunden dürfen von beaufsichtigten Anbietern von Finanzdienstleistungen nicht abgewiesen und gezwungen werden, auf Anbieter verdeckter Bank- oder Transferdienste auszuweichen. Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist jedoch nur einer von vielen Faktoren der Risikominderung. Auf EU-Ebene wird die Annahme der „Zahlungskontenrichtlinie“¹⁸ den Zugang zu grundlegenden Finanzdienstleistungen erheblich verbessern, die dazu beitragen dürften, die Nutzung informeller Wege zu begrenzen.

2.1.6. *Hawalas*

Finanztransferdienste sind grundsätzlich mit Risiken verbunden. Hawalas¹⁹ und andere informelle Finanztransferdienste stellen jedoch eine besondere Bedrohung dar, insbesondere im Hinblick auf die Terrorismusfinanzierung. Normalerweise sollten alle

¹⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2016/1675 der Kommission vom 14. Juli 2016 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko, die strategische Mängel aufweisen.

¹⁸ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen.

¹⁹ Anbieter von Hawalas und ähnlichen Diensten (Hawalas and other similar service providers – HOSSPs) transferieren Bargeld oder Bargeld gleichwertige Vermögensgegenstände. Die Verrechnung erfolgt durch Handel, Bargeldzahlung und Nettoverrechnung über einen längeren Zeitraum. Das Hawala-System unterscheidet sich dadurch von anderen Bargeld-Überweisungssystemen, dass die Verrechnung nicht mit banküblichen Methoden vorgenommen wird.

Anbieter von Zahlungsdiensten im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 der zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (PSD2)²⁰ ordnungsgemäß registriert und beaufsichtigt sein. Diese Anbieter sollten den Status eines zugelassenen Zahlungsinstituts bzw. unter bestimmten Bedingungen eines registrierten Zahlungsinstituts beantragen. Hawalas und andere informelle Finanztransferdienste sind in der Regel als illegal zu betrachten, da sie gewöhnlich nicht registriert sind und die Anforderungen der PSD2 nicht erfüllen. Dieses Problem wird dadurch noch verschärft, dass Hawalas oder andere derartige Dienste schwer nachzuweisen sind: Die Transaktionen werden häufig zusammengefasst und mit Wareneinfuhren/-ausfuhren verrechnet und hinterlassen nur begrenzte Spuren. Eine Risikominderung ist jedoch auch in diesem Zusammenhang von Bedeutung, da Kunden, die von beaufsichtigten Finanzdiensten ausgeschlossen werden, auch auf derartige illegale Dienste ausweichen.

2.1.7. Geldfälschung

Geldfälschung ist ein transnationales illegales Phänomen, das mit umfangreichen grenzüberschreitenden Bewegungen sowohl von Straftätern als auch des Falschgelds einhergeht und häufig mit organisierten kriminellen Vereinigungen in Zusammenhang steht. Durch den Schmuggel von Falschgeld entstehen Erlöse aus Straftaten. Diese Erlöse müssen gewaschen werden, damit die betreffenden Beträge in den regulären Finanzkreislauf überführt werden können. Außerdem könnte Falschgeld über Terrornetzwerke in Umlauf gebracht werden, um kostspielige Ausbildungs- und Rekrutierungsmaßnahmen sowie Anschläge und Propaganda zu finanzieren. Die Erlöse aus Geldfälschungen könnten zudem zum Ausbau der Infrastruktur von Terrornetzwerken eingesetzt werden.

2.2. Horizontale Gefährdungen

Die Kommission hat festgestellt, dass bestimmte Gefährdungen allen Sektoren gemein sind.

2.2.1. Anonymität finanzieller Transaktionen (Bargeld und andere anonyme Finanzprodukte)

Kriminelle Vereinigungen und terroristische Gruppierungen sind bestrebt, möglichst keine Spuren zu hinterlassen und bei ihren illegalen Aktivitäten unentdeckt zu bleiben. Bargeldtransaktionen ermöglichen naturgemäß uneingeschränkte Anonymität. Dadurch eröffnen sie Straftätern sehr attraktive Zahlungs- und Transfermöglichkeiten. Besonders hoch ist das Risiko in Sektoren mit hohem Bargeldaufkommen. Dies gilt in besonderem Maße für Unternehmen mit hohem Bargeldumsatz, Unternehmen, die mit Waren und Dienstleistungen handeln und Barzahlungen akzeptieren, und Wirtschaftsteilnehmer, die Zahlungen in großen Stückelungen annehmen (beispielsweise in 500- oder 200-EUR-Banknoten).

Finanzprodukte, die unter Umständen ähnliche Anonymität ermöglichen, (beispielsweise anonyme E-Geld-Produkte, virtuelle Währungen oder Crowdfunding-Plattformen) können ebenfalls zur Geldwäsche und zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden.

²⁰ Richtlinie (EU) 2015/2366 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 2002/65/EG, 2009/110/EG, 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG.

Dabei ist jedoch ein anderes Risiko als bei Bargeldtransaktionen gegeben, da diese Finanzprodukte eine detailliertere Planung erfordern, geringere Transaktionsvolumina zum Gegenstand haben und in bestimmtem Umfang überwacht werden können. Aufgrund der Anonymität der Produkte sind den Identifizierungs- und Überwachungsmaßnahmen jedoch grundsätzliche Grenzen gesetzt. Dies gilt auch für andere Arten von Vermögenswerten (z. B. Gold und Diamanten), die leicht handelbar sind und sicher verwahrt werden können. Diese Vermögenswerte sind einerseits leicht zu übertragen und ermöglichen andererseits anonyme Transaktionen.

2.2.2. Feststellung der Identität wirtschaftlicher Eigentümer und Zugang zu entsprechenden Informationen

Straftäter nutzen das Finanzsystem auch, um ihre rechtswidrigen Erträge geregelter als mit Bargeldgeschäften oder anonymen Finanztransaktionen in Finanzmärkte, Immobilienmärkte oder die legale Wirtschaft zu überführen. Erstens besteht bei allen Sektoren das Risiko der Unterwanderung durch kriminelle Vereinigungen und terroristische Gruppierungen bzw. der Einbindung oder Eigentümerschaft organisierter krimineller Vereinigungen und terroristischer Gruppierungen. Zweitens verschleiern Straftäter ihre Identität häufig durch Mantelgesellschaften, Treuhänderunternehmen oder komplizierte Firmengeflechte. In diesen Fällen können vielleicht die betroffenen Gelder, nicht aber die wirtschaftlichen Eigentümer eindeutig ermittelt werden. Nach Kenntnis der Strafverfolgungsbehörden wurden in umfangreicheren Fällen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung immer wieder undurchsichtige Strukturen genutzt, um wirtschaftliche Eigentümer zu verbergen. Dieses verbreitete Phänomen beschränkt sich nicht auf bestimmte Rechtsgebiete oder bestimmte Arten von juristischen Personen oder Rechtsvereinbarungen. Je nach Erfahrungshintergrund, Standort und Marktpraktiken im jeweiligen Rechtsgebiet nutzen Straftäter das bequemste, einfachste und sicherste Instrument.

Die Dritte Geldwäscherichtlinie enthält Vorschriften zur Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer in einer Geschäftsbeziehung. Die Grenze einer 25%igen Beteiligung für die Feststellung der Kontrolle dient nur als Anhaltspunkt, und die „Führungsebene“ (beispielsweise den Geschäftsleiter) als wirtschaftlichen Eigentümer anzunehmen, wenn nach einer dokumentierten gründlichen Bewertung keine sonstigen wirtschaftlichen Eigentümer zu ermitteln sind, (z. B. bei gemischten Beteiligungen) kommt nur als letzte Möglichkeit in Betracht. In der Praxis werden die Vorschriften von bestimmten Verpflichteten unter Umständen jedoch systematisch angewendet. In diesen Fällen ist allerdings fraglich, ob die eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer wirklich auf diese Weise identifiziert werden können.

2.2.3. Überwachung im EU-Binnenmarkt

Dass die Wirksamkeit einer grenzüberschreitenden Finanzaufsicht bestimmten Gefährdungen ausgesetzt ist, liegt auf der Hand. Nach der gemeinsamen Stellungnahme der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)²¹ bewerten die verschiedenen zuständigen Behörden die Konformität der jeweils überwachten Sektoren sehr unterschiedlich. Am problematischsten sind Fälle, in denen Unternehmen einer einzigen Finanzgruppe der Aufsicht zuständiger Behörden in unterschiedlichen Mitgliedstaaten unterliegen. In diesen Fällen gestaltet sich die Anwendung der Vorschriften über die Bekämpfung von

²¹<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1759750/ESAS+Joint+Opinion+on+the+risks+of+money+laundering+and+terrorist+financing+affecting+the+Union%E2%80%99s+financial+sector+%28JC-2017-07%29.pdf>

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wegen der unverändert unterschiedlichen Ansätze der zuständigen Behörden bei der Überwachung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie aufgrund von Unwägbarkeiten hinsichtlich der Zuständigkeit der nationalen und der ausländischen Behörden insbesondere bei Zahlungsinstituten und ihren Vermittlern im Ausland verhältnismäßig komplex. Dabei besteht das Risiko, dass Verstöße oder ein Missbrauch für Zwecke der Finanzkriminalität unentdeckt bleiben. Hinzu kommt, dass die relevanten Informationen manchmal nicht in hinreichendem Umfang oder nicht rechtzeitig an die für die Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Personen weitergegeben werden.

Dies hat mehrere Gründe:

- unterschiedliche Stellungen der beteiligten Behörden,
- unangemessene Rahmen für den Austausch vertraulicher Informationen über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,
- übermäßige Konzentration auf die rein präventive Überwachung und
- das Fehlen eines Rechtsrahmens bzw. von Mechanismen für den Informationsaustausch zwischen den für die präventive Überwachung und den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Finanzaufsichtsbehörden.²²

Und in einigen wenigen Fällen schließlich haben die Aufsichtsbehörden Schwierigkeiten, Zuständigkeiten im Ausland zu ermitteln, da sich die Zuständigkeit für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in manchen Ländern auf mehrere Stellen verteilt. In der gemeinsamen Stellungnahme wird zudem darauf hingewiesen, dass einige Aufsichtsbehörden die Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den überwachten Sektoren nicht angemessen ermitteln und/oder dass die Aufsichtsbehörden keine hinreichenden bzw. keine ausdrücklich risikobasierten Verfahren zur Überwachung im Hinblick auf diese Risiken insbesondere im Bereich der Terrorismusfinanzierung eingerichtet haben.

Außerhalb des Finanzsektors können die Mitgliedstaaten den Selbstverwaltungseinrichtungen die Übernahme von Aufsichtsfunktionen bei Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren, sonstigen selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen und Immobilienmaklern genehmigen. Unabhängig vom zugrunde gelegten Überwachungsmodell wird die Überwachung in den meisten Mitgliedstaaten durch Defizite im Hinblick auf Kontrollen, Empfehlungen und den Umfang der Berichterstattung beeinträchtigt.

2.2.4. Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen

Die zentralen Meldestellen erhalten und analysieren Informationen über verdächtige Finanzaktivitäten im Zusammenhang mit Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und damit in Zusammenhang stehenden Vortaten und leiten die Ergebnisse ihrer Analysen an die zuständigen Behörden weiter. Diese Analyse ist entscheidend dafür, dass die Strafverfolgungsbehörden Ermittlungen einleiten oder Informationen in laufenden Ermittlungen berücksichtigen können. Die Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen in der EU wurde in den letzten zehn Jahren erheblich verstärkt. Bestimmte

²² Gegenwärtig kann die EZB beispielsweise den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden keine vertraulichen aufsichtlichen Angaben zukommen lassen, die für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung relevant wären.

Gefährdungen im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen bleiben jedoch weiterhin bestehen.

In einer Bestandsaufnahme²³ zur Plattform der zentralen Meldestellen wurden erhebliche Hindernisse für den Zugang zu Informationen sowie für den Austausch und die Nutzung von Informationen und für die operative Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen festgestellt. Die Bestandsaufnahme wurde im Dezember 2016 abgeschlossen.²⁴ Gegenstand der Bestandsaufnahme sind u. a. rechtliche, praktische und operative Aspekte. Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme und von ihrer eigenen Analyse hat die Kommission in einer eigenen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen²⁵ mögliche Wege zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen der EU beschrieben.

2.2.5. Andere allen Sektoren gemeinsame Gefährdungen

Die supranationale Risikobewertung hat gezeigt, dass alle ermittelten Sektoren einigen weiteren Gefährdungen ausgesetzt sind:

- **Unterwanderung durch Straftäter:** Manchmal werden Straftäter Eigentümer eines Verpflichteten, oder Straftäter suchen Verpflichtete, die bereit sind, ihnen bei der Geldwäsche behilflich zu sein. Daher werden für alle analysierten Sektoren geeignete Prüfungen benötigt.

- **Dokumentenfälschungen:** Moderne Techniken erleichtern die Fälschung von Dokumenten, und alle Sektoren bemühen sich um die Einrichtung robuster Mechanismen zur Erkennung gefälschter Dokumente;

- **unzureichende Weitergabe von Informationen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor:** Alle Verpflichteten haben die Notwendigkeit geeigneter Mechanismen für Rückmeldungen seitens der zentralen Meldestellen sowie einer angemessenen Weitergabe von Informationen an zuständige Behörden betont. Ebenfalls problematisch ist offensichtlich die Berichterstattung über verdächtige Transaktionen, wenn die Berichterstattung seitens der Verpflichteten über mehrere Rechtsgebiete hinweg erfolgt;

- **unzureichende Ressourcen sowie unzureichendes Risikobewusstsein und unzureichendes Wissen über die Anwendung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung:** Einige Verpflichtete investieren in leistungsfähige Instrumente zur Gewährleistung der Einhaltung der geltenden Vorschriften; viele Verpflichtete sind jedoch nicht hinreichend sensibilisiert und verfügen nicht über hinreichende Instrumente und Kapazitäten;

- **im Entstehen begriffene Risiken durch FinTech:** Online-Dienste dürften in der digitalen Wirtschaft künftig noch stärker genutzt werden; dadurch werden Online-Identifizierungen erheblich an Bedeutung gewinnen, und das mit Transaktionen ohne persönliche Kontakte verbundene Risiko wird sich weiter erhöhen. Die Nutzung und die Zuverlässigkeit elektronischer Identifizierungssysteme sind in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung.

3. MAßNAHMEN ZUR ABSCHWÄCHUNG DER ERMITTELTEN RISIKEN

Nach der Bewertung der bestehenden Risiken werden im Folgenden die Maßnahmen beschrieben, die die Kommission auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten

²³ Die Plattform der zentralen Meldestellen ist eine informelle Gruppe, die die Kommission im Jahr 2006 eingerichtet hat, um die zentralen Meldestellen der EU-Mitgliedstaaten zusammenzubringen.

²⁴ EU Financial Intelligence Units' Platform (Nummer E03251)
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=DE>

²⁵ SWD (2017) 275.

empfiehlt. Sie beruhen auf einer Bewertung von Möglichkeiten zur Beseitigung oder Abschwächung der ermittelten Risiken. Bei ihrer Abwägung hat die Kommission Folgendes berücksichtigt:

- den Umfang der GW/TF-Risiken,
- die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen bzw. von Maßnahmenempfehlungen an die Mitgliedstaaten,
- die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der Empfehlung rechtlicher und sonstiger Maßnahmen und
- die Auswirkungen auf Datenschutz und Grundrechte.

Außerdem hat die Kommission geprüft, ob mögliche missbräuchliche oder falsche Auslegungen ihrer Empfehlungen verhindert werden müssen, die zur Folge haben könnten, dass einerseits ganze Kundenkategorien ausgeschlossen und Kundenbeziehungen zerstört, andererseits die in einem bestimmten Sektor bestehenden Risiken aber doch nicht vollständig und angemessen berücksichtigt würden.

In der Bewertung hat die Kommission zudem Produkte mit wenig (oder mäßig) erheblichem Risiko ermittelt, bei denen weitere Abschwächungsmaßnahmen in diesem Stadium nicht für erforderlich gehalten werden. Daher betreffen die in diesem Bericht beschriebenen Maßnahmen ausschließlich Risiken, die nach Einschätzung der Kommission einer weiteren Abschwächung bedürfen. Dieser Ansatz soll den Mitgliedstaaten ermöglichen, entsprechend dem risikobasierten Ansatz prioritäre Maßnahmen besser zu erkennen. Die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten beziehen sich auf zahlreiche Bereiche, stehen meist aber mit der Anwendung von EU-Rechtsvorschriften in Zusammenhang.²⁶ Sie wurden formuliert, um den Mitgliedstaaten zu helfen, sich bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen auf wesentliche Risikobereiche zu konzentrieren. Diese Bewertung gilt unbeschadet der Maßnahmen, die einige Mitgliedstaaten zur Abschwächung der von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ermittelten Risiken in Verbindung mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung getroffen haben oder noch treffen werden. Möglicherweise haben die Mitgliedstaaten daher einige der folgenden Empfehlungen bereits umgesetzt oder sogar Vorschriften eingeführt, die über die auf EU-Ebene festgelegten Mindestanforderungen noch hinausgehen.

Die supranationale Risikobewertung versteht sich als Bestandsaufnahme der GW/TF-Risiken zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung. Die Bewertung wurde begonnen und abgeschlossen, als der Rechtsrahmen noch in der Richtlinie 2005/60/EG (Dritte Geldwäscherichtlinie) bestand. Die Vierte Geldwäscherichtlinie war damals zwar bereits angenommen worden; die Frist für die Umsetzung der Richtlinie war aber noch nicht abgelaufen. Daher konnten noch keine Bewertungen zu konkreten Auswirkungen der Umsetzung dieser Richtlinie vorgenommen werden. Die Änderungen des EU-Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche durch die Vierte Geldwäscherichtlinie und durch die vorgeschlagenen Änderungen dieser Richtlinie²⁷ wurden jedoch bei der Beschreibung der Abschwächungsmaßnahmen berücksichtigt, da diese beiden Rechtsakte den präventiven Rechtsrahmen erheblich stärken und somit zur Abschwächung der oben beschriebenen Gefährdungen und Risiken beitragen werden.

²⁶ Die Vierte Geldwäscherichtlinie enthält Vorschriften für nationale Risikobewertungen, Register der wirtschaftlichen Eigentümer, die Ausübung der Aufsicht und die Aufteilung von Ressourcen sowie für Rückmeldungen an den privaten Sektor; außerdem ist der Richtlinie zu entnehmen, in welchen Sektoren GW/TF-Risiken bestehen.

²⁷ COM(2016) 450 final.

3.1. Abschwächungsmaßnahmen der Vierten Geldwäscherichtlinie

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie enthält der EU-Rechtsrahmen seit dem 26. Juni 2017 neue Vorschriften:

- Die Gruppe der Verpflichteten wurde auf Anbieter von Glücksspieldiensten, Händler, die Barzahlungen von 10 000 EUR oder mehr annehmen und auf gelegentliche Transaktionen mit Geldtransfers (einschließlich Finanztransfers) von über 1000 EUR erweitert;
- der risikobasierte Ansatz wurde gestärkt;
- Register zur Erfassung wirtschaftlicher Eigentümer werden eingerichtet, um die Feststellung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer von Verpflichteten sowie bestimmter Rechtsvereinbarungen zu erleichtern;
- die Anonymität von E-Geld-Produkten wurde reduziert;
- der geänderte Umfang der Sanktionen erhöht die Abschreckungswirkung;
- für die Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen in der EU wurde eine neue Regelung eingeführt.

Diese neuen Maßnahmen dürften dazu beitragen, die Risiken in allen Sektoren erheblich zu verringern. Die Kommission wird die Einhaltung der Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie überprüfen und bis Juni 2019 einen Bewertungsbericht veröffentlichen.

3.2. Auf EU-Ebene bereits getroffene oder in der Einführung befindliche Abschwächungsmaßnahmen

Darüber hinaus wurde in der supranationalen Risikobewertung bestätigt, dass einige Aspekte legislative Maßnahmen erfordern bzw. dass andere politische Initiativen auf EU-Ebene eingeleitet werden müssen.

3.2.1. Legislative Maßnahmen

- **Kommissionsvorschlag zur Änderung der Vierten Geldwäscherichtlinie:** Nach diesem Vorschlag sollen sowohl Plattformen zum Handel mit virtuellen Währungen als auch E-Wallet-Anbieter Verpflichtete werden, um die Anonymität der Transaktionen zu reduzieren. Die Möglichkeiten, E-Geld-Produkte aus dem Geltungsbereich der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auszunehmen, werden weiter eingeschränkt. Die Effizienz zentraler Meldestellen wird verstärkt, und zentrale Bankkontenregister oder Abrufsysteme werden eingerichtet, um gezieltere Abfragen zu ermöglichen. Strengere Vorschriften für die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden einschließlich der Aufsichtsbehörden werden einen effizienteren Informationsaustausch gewährleisten. Die Art der Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bei Drittländern mit hohem Risiko wird näher spezifiziert, um diesbezüglich einen stärker harmonisierten Ansatz zu schaffen. Der Umfang der Angaben in Registern wirtschaftlicher Eigentümer und der Zugang zu diesen Angaben werden erweitert. Außerdem werden einige Vorschriften vorgeschlagen, mit denen die Vierte Geldwäscherichtlinie an die Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden nach der Richtlinie 2014/107/EU bezüglich der Verpflichtung

zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten angeglichen werden soll.

- **Änderung der Verordnung über die Überwachung von Barmitteln:**²⁸ Mit diesem Vorschlag sollen Behörden bei Verdacht auf eine Straftat in die Lage versetzt werden, auch bei Beträgen unterhalb der gegenwärtig für die Meldepflicht geltenden Grenze von 10 000 EUR einzuschreiten, um den Informationsaustausch zwischen Behörden zu verbessern. Außerdem soll die Offenlegung von Finanztransfers in Form unbegleiteter Sendungen wie beim Postversand von Päckchen oder bei Frachtbeförderungen vorgeschrieben werden können. Der Begriff „bar“ würde zudem auf leicht handelbare hochwertige Waren wie Gold sowie auf Geldkarten ausgedehnt.
- Die Kommission beabsichtigt, im Sommer 2017 einen Vorschlag zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch – unabhängig vom Herkunftsland – **rechtswidrigen Handel mit Kulturgütern** anzunehmen, um die derzeitigen diesbezüglichen Probleme im Kunstsektor zu überwinden.²⁹ Auch der **illegale Artenhandel** wird zunehmend als Instrument zur Finanzierung von Terrorismus und damit verbundenen Aktivitäten wahrgenommen.³⁰ Die Kommission wird die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Bekämpfung rechtswidriger Finanzbewegungen im Zusammenhang mit dem illegalen Artenhandel³¹ weiterhin unterstützen.
- Die **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung**³² enthält eine EU-weit gültige Definition des Straftatbestands der Terrorismusfinanzierung und beschreibt Mindestanforderungen an Sanktionen bei diesem Straftatbestand. Die Vorschläge für eine **Richtlinie zur strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche**³³ und eine **Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen**³⁴ werden den präventiven Ansatz der EU zur Gewährleistung einer angemessenen Strafverfolgung und gerichtlicher Maßnahmen bei der Aufdeckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergänzen.

3.2.2. Politische Initiativen

- Gegenwärtig prüft die Kommission die Einführung einer Initiative zur **Erhöhung der Transparenz von Barzahlungen**. Sie wird eine Folgenabschätzung unter Berücksichtigung der Ergebnisse einer Untersuchung und einer öffentlichen Konsultation vornehmen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission bestehende Optionen einschließlich der Möglichkeit der Einführung einer Obergrenze für Barzahlungen prüfen. Dies könnte dazu beitragen, die Terrorismusfinanzierung zu unterbinden, da die Notwendigkeit der Nutzung nicht anonymer Zahlungsmittel entweder abschreckend wirken oder die Aufdeckung von Straftaten und die Durchführung geeigneter Ermittlungsmaßnahmen ermöglichen würde. Außerdem könnte dieser Ansatz auch die Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerbetrug und organisierter Kriminalität unterstützen. Auch der Beschluss der Europäischen Zentralbank, den Druck und die Ausgabe von 500-EUR-Banknoten einzustellen, wird das mit Barzahlungen verbundene Risiko verringern.

²⁸ COM(2016) 825 final.

²⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_004_cultural_goods_synthesis_en.pdf

³⁰ SWD(2016) 38 final

³¹ COM(2016) 87 final.

³² COM(2015) 625 final.

³³ COM(2016) 826 final.

³⁴ COM(2016) 819 final.

- Ausgehend von den Informationen der oben genannten EU-Plattform der zentralen Meldestellen zur **Bestandsaufnahme der Befugnisse zentraler Meldestellen und der Hindernisse für eine Zusammenarbeit** im Dezember 2016 sowie unter Berücksichtigung weiterer Analysen hat die Kommission mögliche Ansätze zur Verbesserung der Zusammenarbeit zentraler Meldestellen in der EU in einer eigenen Unterlage der Kommissionsdienststellen beschrieben. Dort werden folgende Probleme behandelt:
 - Probleme, die durch konkretere Empfehlungen und eine bessere Zusammenarbeit auf operativer Ebene gelöst werden können, beispielsweise durch Arbeit an der EU-Plattform der zentralen Meldestellen (etwa bei der Standardisierung von Verdachtsmeldungen),
 - Probleme, die durch die Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie und kürzlich vorgeschlagener Änderungen dieser Richtlinie gelöst werden könnten,
 - und sonstige Probleme aufgrund der unterschiedlichen Rechtsrahmen in den Mitgliedstaaten, die durch Regulierungsmaßnahmen gelöst werden könnten.³⁵
 Die Tätigkeit der zentralen Meldestellen könnte erheblich verbessert werden, wenn es spezifische EU-Vorschriften für Aspekte wie die Zusammenarbeit zwischen den Meldestellen und Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene gäbe. Die Kommission wird weitere diesbezügliche Möglichkeiten unter Berücksichtigung ihrer Grundsätze einer besseren Rechtsetzung prüfen.
- Zur Bewertung technischer Entwicklungen, technischer Dienste und technikbezogener Geschäftsmodelle und zur Prüfung der Zweckmäßigkeit der bestehenden Vorschriften und Maßnahmen sowie zur Ermittlung von Möglichkeiten und zur Formulierung von Vorschlägen für die Nutzung von Optionen bzw. zur Abschwächung möglicher Risiken hat die Kommission eine interne **Taskforce FinTech** eingesetzt. Diese Arbeit wird sich insbesondere auf die Bereiche Crowdfunding, digitale Währungen (einschließlich „Crypto-to-Crypto-Transaktionen“ und der Nutzung virtueller Währungen zum Kauf hochwertiger Waren), Distributed Ledger Technology (DLT) und Authentifizierungen/Identifizierungen konzentrieren. Außerdem werden Verfahren zur elektronischen Identifizierung und zum digitalen Onboarding (digitale Kontoeröffnung) untersucht. Die Kommission wird eine Studie zur Bestandsaufnahme und zur Analyse von Onboarding-Praktiken im Bankensektor in der gesamten EU durchführen und mögliche weitere Schritte bewerten.

3.2.3. Weitere Maßnahmen zur Risikoabschwächung auf EU-Ebene

- **Bessere Sammlung statistischer Daten:** relevante, zuverlässige und vergleichbare quantitative Daten auf EU-Ebene werden zu einem besseren Verständnis der Risiken beitragen. Daher wird die Kommission versuchen, ihre Vorgehensweisen bei der Sammlung statistischer Daten im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verbessern, indem sie die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Verpflichtungen nach Artikel 44 der Vierten Geldwäscherichtlinie übermittelten Statistiken sammelt, konsolidiert und analysiert und indem sie sich in Zusammenarbeit mit Eurostat bemüht, die Vergleichbarkeit der Daten zu erhöhen.

³⁵ SWD(2017) 275.

- **Weitere Empfehlungen für Verpflichtete im Zusammenhang mit dem Begriff der „gelegentlichen Transaktionen und Vorgänge, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint“:** Gegenwärtig müssen Verpflichtete nach der Dritten Geldwäscherichtlinie Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden anwenden, wenn sie eine Geschäftsbeziehung eingehen oder wenn sie gelegentliche Transaktionen im Wert von 15 000 EUR oder mehr ausführen. Dieser Begriff der „gelegentlichen Transaktionen“ erschwert eine wirksame Anwendung der Vorschriften, insbesondere bei Finanztransferdiensten und bei Wechselstuben, aber auch im Glücksspielsektor. Weitere Empfehlungen der Kommission (in Zusammenarbeit mit nationalen zuständigen Behörden) könnten zur Abschwächung dieses Risikos beitragen.
- **Schulungen für Personen, für deren Tätigkeiten der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen gilt:** Die Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollten wirksamer angewendet werden; gleichzeitig sollten das Recht auf eine faire Verhandlung und die Rechtmäßigkeit des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen gewahrt werden. Die Schulungen sollten den Angehörigen der betreffenden Berufe durch operative Erläuterungen und durch Informationen aus der Praxis helfen, Verhaltensweisen zu erkennen, die mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in Zusammenhang stehen könnten, und Vorgehensweisen in den betreffenden Fällen beschreiben. Darüber hinaus wird die Kommission auch die verschiedenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Einhaltung der bestehenden Vorschriften in diesem Sektor nach Maßgabe der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen bewerten.³⁶
- **Weitere Analyse von Risiken in Verbindung mit Hawalas und anderen informellen Finanztransferdiensten:** Der Umfang des Problems und mögliche Lösungen im Bereich der Strafverfolgung sollten eingehender untersucht werden. Die Strafverfolgungsbehörden (besonders Europol und Eurojust) müssen gemeinsam mit den Aufsichtsbehörden einbezogen werden, um Abschreckungsmaßnahmen gegenüber nicht kooperativen Akteuren zu ermöglichen und die Wirtschaftsbeteiligten zu unterstützen, die rechtmäßige Dienstleistungen in einem rechtskonformen Rahmen erbringen möchten.
- **Weitere Arbeit zur Verbesserung der Aufsicht in der EU:** Verpflichtete müssen die geltenden Vorschriften wirksam anwenden. Daher legt die Kommission großen Wert auf die Tätigkeit der für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden. Einige Herausforderungen sind zu bewältigen: die große Zahl der Verpflichteten in der EU und ihre Vielfalt, der Umfang der Transaktionen und die Zahl der Kunden, die zersplitterte Situation hinsichtlich der mit der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassten Aufsichtsbehörden und das begrenzte Risikobewusstsein der Aufsichtsbehörden. An die ESAs und an die auf nationaler Ebene für die Aufsicht zuständigen Behörden werden weitere Empfehlungen gerichtet, um sicherzustellen, dass die Behörden zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ihre Funktion bei der Ermittlung von Risiken sowie bei Entscheidungen über die für die Aufsicht vorzusehenden Ressourcen und über die durchzuführenden

³⁶ Rechtssache C-305/05.

Überwachungsmaßnahmen bei den Verpflichteten in ihrem Zuständigkeitsbereich besser verstehen.

4. EMPFEHLUNGEN

4.1. Empfehlungen für die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)

Im Finanzsektor spielen die ESAs eine Schlüsselrolle bei der Stärkung der Kapazität der EU zur Bewältigung der bestehenden Herausforderungen. Die Kommission empfiehlt, dass die ESAs:

- verstärkt über die GW/TF-Risiken aufklären und geeignete Maßnahmen zum weiteren Aufbau der Kapazität der Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ermitteln.³⁷ In diesem Zusammenhang sollten sie Peer-Reviews zur praktischen risikobasierten Überwachung durchführen und geeignete Maßnahmen entwickeln, um die Wirksamkeit der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erhöhen;
- weitere Initiativen einleiten, um die Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden zu verbessern. In diesem Zusammenhang haben die ESAs kürzlich beschlossen, eine gezielte Maßnahme zur Verbesserung des Rahmens für die Kooperation der Finanzaufsichtsbehörden durchzuführen;
- weitere Lösungen für die Überwachung von Wirtschaftsteilnehmern erarbeiten, die den „Europäischen Pass“ in Anspruch nehmen. Die gemeinsame Taskforce der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) „Zahlungsdienste und Bekämpfung von Geldwäsche“ hat ihre diesbezügliche Arbeit bereits aufgenommen. Sie bemüht sich zu klären, wann Vermittler und Händler tatsächlich „Niederlassungen“ sind, und prüft verschiedene Szenarien, die zur Abschwächung der bestehenden Risiken beitragen werden;
- aktualisierte Leitlinien zur internen Governance vorlegen, um Erwartungen an die Tätigkeit der zuständigen Beamten in den Finanzaufsichtsbehörden noch besser zu verdeutlichen;
- weitere Leitlinien zur Feststellung der Identität wirtschaftlicher Eigentümer von Investitionsfonds, insbesondere in Fällen mit höherem GW/TF-Risiko, vorlegen und
- operative Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und im Zusammenhang mit den jeweiligen Unternehmen/Geschäftsmodellen in den Bereichen Firmenkundengeschäft, Privatkundengeschäft und institutionelle Investitionen sowie in Verbindung mit Geld- oder Finanztransferdiensten und E-Geld analysieren; diese Analyse sollte im Zusammenhang mit der vorzulegenden gemeinsamen Stellungnahme über

³⁷ Leitlinien zur risikobasierten Aufsicht wurden im November 2016 veröffentlicht (https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf)

Risiken im Finanzsektor nach Artikel 6 Absatz 5 der Vierten Geldwäscherichtlinie durchgeführt werden.

4.2. Empfehlungen für Aufsichtsbehörden außerhalb des Finanzsektors

Außerhalb des Finanzsektors besteht kein den ESAs vergleichbares Gremium oder eine vergleichbare Behörde auf EU-Ebene. Nach dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung können die Mitgliedstaaten Selbstverwaltungseinrichtungen außerhalb des Finanzsektors die Übernahme von Aufsichtsfunktionen bei Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren, sonstigen selbständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen und Immobilienmaklern genehmigen. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Aufsicht in diesen Sektoren durch Defizite in Bezug auf Kontrollen, Führung und Berichterstattung durch Angehörige von rechtsberatenden Berufen insbesondere in den zentralen Meldestellen beeinträchtigt. Daher sollten sich die Selbstverwaltungseinrichtungen bemühen, die Anzahl der themenbezogenen Kontrollen und Berichte zu erhöhen. Außerdem sollten sie Schulungen durchführen, um zu einem besseren Verständnis der Risiken und der Verpflichtungen hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beizutragen.

4.3. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten³⁸

Je nach den ermittelten Risiken in den in der supranationalen Risikobewertung berücksichtigten Sektoren empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten die folgenden Abschwächungsmaßnahmen. Die Empfehlungen sollten als Bezugsrahmen betrachtet werden, der an die auf nationaler Ebene bereits getroffenen Maßnahmen angepasst werden kann:

➤ Umfang der nationalen Risikobewertungen

Die Mitgliedstaaten sollten die mit den jeweiligen Produkten verbundenen Risiken in ihren nationalen Risikobewertungen berücksichtigen und geeignete Abschwächungsmaßnahmen beschreiben; dies gilt insbesondere für:

- Unternehmen mit hohem Bargeldumsatz und Barzahlungen im Allgemeinen: Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Abschwächungsmaßnahmen wie beispielsweise die Einführung von Obergrenzen für Barzahlungen, Systeme zur Meldung von Barzahlungen oder sonstige den bestehenden Risiken angemessene Maßnahmen vorsehen;
- kulturelle Artefakte und Antiquitäten: Die Mitgliedstaaten sollten das mit diesem Sektor verbundene Risiko prüfen, Sensibilisierungskampagnen bei Kunsthändlern unterstützen und Kunsthändler auffordern, Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anzuwenden;
- NPO-Sektor: Die Mitgliedstaaten sollten in ihren nationalen Risikobewertungen eine angemessene Berücksichtigung von NPOs sicherstellen; und
- E-Geld-Produkte: Die Mitgliedstaaten sollten die Risiken in Verbindung mit anonymen E-Geld-Produkten berücksichtigen und sicherstellen, dass die Schwellen für Befreiungen

³⁸ Weitere Informationen über die spezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten nach Produkten/Diensten siehe Anhang 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2017) 241.

möglichst niedrig angesetzt werden, um einen Missbrauch erteilter Befreiungen zu vermeiden.

➤ **Wirtschaftliche Eigentümer**

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern von juristischen Personen und von Rechtsvereinbarungen angemessen, exakt und aktuell sind.

(1) Die Mitgliedstaaten sollten angemessene Instrumente entwickeln, die gewährleisten, dass im Rahmen der Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer ordnungsgemäß festgestellt wird. Wenn Verpflichtete bei juristischen Personen nur die Geschäftsleitung als wirtschaftlichen Eigentümer ermitteln konnten, ist von dem Verpflichteten darauf hinzuweisen (z. B. durch einen gesonderten diesbezüglichen Eintrag). Wenn Anlass zu Zweifeln daran besteht, ob eine ermittelte Person tatsächlich der wirtschaftliche Eigentümer ist, sollten die betreffenden Unterlagen aufbewahrt werden. Besondere Aufmerksamkeit ist bei komplexen Strukturen geboten, bei denen eine oder mehrere juristische Personen als Settlor, Trustee, Protektor, Begünstigte oder sonstige natürliche Personen fungieren, die die effektive Kontrolle über einen Trust ausüben.

(2) Die Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie über die Transparenz der Angaben zu wirtschaftlichen Eigentümern sollten durch die Einführung von Registern zur Erfassung wirtschaftlicher Eigentümer für alle Arten von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen möglichst rasch umgesetzt werden. Die Angaben in den Registern sollten regelmäßig beispielsweise durch eine benannte Behörde überprüft werden, um Unstimmigkeiten mit Angaben zu vermeiden, die Verpflichtete im Rahmen ihrer Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden sammeln.

(3) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Sektoren, in denen aufgrund undurchsichtiger Regelungen über die wirtschaftlichen Eigentümer die größten Risiken bestehen, wirksam überwacht und beaufsichtigt werden. Dies gilt insbesondere für Vermittler wie Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen sowie für Anbieter von Beratungsdiensten im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen und -übernahmen.³⁹ Die letztgenannten Dienstleister unterliegen dem EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; in der supranationalen Risikobewertung wird jedoch die mangelnde Wirksamkeit bei der Anwendung der Vorschriften für diese besondere Unternehmenskategorie betont.

➤ **Angemessene Ressourcen für Aufsichtsbehörden und zentrale Meldestellen**

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihre zuständigen Behörden mit „angemessenen“ Ressourcen ausstatten.⁴⁰ Den in diesem Stadium gesammelten Daten zufolge kann jedoch keine systematische Korrelation zwischen zugeteilten Mitteln und der Größe des Sektors, der Anzahl der Verpflichteten und dem Umfang der Berichterstattung hergestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollten

³⁹ Andere Unternehmen als Kreditinstitute, die die in Anhang I Nummer 9 der Richtlinie 2013/36/EU genannten Tätigkeiten ausführen.

⁴⁰ Vierte Geldwäscherichtlinie Artikel 32 Absatz 3 (zentrale Meldestellen) und Artikel 48 Absatz 2 (Aufsichtsbehörden).

nachweisen, dass Aufsichtsbehörden und zentralen Meldestellen hinreichende Ressourcen für ihre Tätigkeiten zugeteilt werden.

➤ **Zunahme der Prüfungen vor Ort durch Aufsichtsbehörden**

Im Finanzsektor müssen Aufsichtsbehörden ein risikobasiertes Aufsichtsmodell nach den gemeinsamen ESA-Leitlinien über risikobasierte Aufsicht vom November 2016 einrichten.⁴¹ Nach den Leitlinien sollten Aufsichtsbehörden – sowohl regelmäßig als auch ad hoc – prüfen, ob mit ihrem risikobasierten Aufsichtsmodell zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung die angestrebten Ergebnisse erzielt werden und insbesondere, ob der Umfang der für die Aufsicht bereitgestellten Ressourcen den ermittelten GW/TF-Risiken angemessen ist. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Aufsichtsbehörden Kontrollen vor Ort in einem Umfang durchführen, der in angemessenem Verhältnis zu den ermittelten GW/TF-Risiken steht.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass sich diese Prüfungen vor Ort je nach den mit einem bestimmten Produkt oder Dienst verbundenen inhärenten Gefährdungen auf spezifische operative Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung konzentrieren. Dies gilt insbesondere für institutionelle Investitionen (besonders durch Vermittler) sowie für das Privatkundengeschäft von Banken (wo die Aufsichtsbehörden die Anwendung von Vorschriften zur Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer bewerten sollten) und für Wechselstuben und Geld- oder Finanztransferdienste (Money or Value Transfer Services – MVTs), wo die aufsichtlichen Prüfungen eine Überprüfung der Schulungen beinhalten sollten, an denen die betreffenden Personen teilgenommen haben.

Außerhalb des Finanzsektors sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre zuständigen Behörden hinreichend unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen bei Händlern hochwertiger Waren durchführen, insbesondere bei Unternehmen, die mit Geld und Diamanten handeln, um mögliche Schlupflöcher zu ermitteln, durch die Vorschriften zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden umgangen werden. Auch die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen bei Personen, deren Tätigkeiten dem Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen unterliegen, sollte den jeweiligen Risiken angemessen sein.

➤ **Themenbezogene Prüfungen durch die Aufsichtsbehörden**

Die Aufsichtsbehörden sollten ein besseres Verständnis der Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in bestimmten Geschäftsfeldern entwickeln. Diese Empfehlung gilt insbesondere für institutionelle Investitionen (besonders durch Vermittler) sowie für das Privatkundengeschäft von Banken und für Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften (Trust and Company Service Providers – TCSP), Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen, Dienstleister im Zusammenhang mit der Beratung von Unternehmen über Kapitalstruktur, industrielle Strategie und damit verbundene Fragen sowie für Beratungen und Dienstleistungen in Verbindung mit Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen. In diesen Sektoren sollten die Aufsichtsbehörden insbesondere die Anwendung von Vorschriften zur

⁴¹

Siehe

https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_DE%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer bewerten. Dies gilt auch für MVTs. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden innerhalb von zwei Jahren nach Veröffentlichung der supranationalen Risikobewertung themenbezogene Prüfungen durchführen, wenn solche Prüfungen nicht erst vor Kurzem erfolgt sind.

➤ **Erwägungen im Hinblick auf eine Ausweitung der Liste der Verpflichteten**

Gegenwärtig unterliegen einige Dienste/Produkte nicht dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Nach Artikel 4 der Vierten Geldwäscherichtlinie sollten die Mitgliedstaaten den Geltungsbereich der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Berufe mit besonderem Risiko ausdehnen. Bei der Anwendung dieser Vorschrift sollten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, zumindest Crowdfunding-Plattformen sowie Plattformen zum Handel mit virtuellen Währungen und E-Wallet-Anbieter,⁴² Auktionshäuser, Kunst- und Antiquitätenhändler und bestimmte Händler hochwertiger Waren in ihrer Regelung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu berücksichtigen, da diese in der supranationalen Risikobewertung als Risikobereiche ermittelt wurden.

➤ **Angemessene Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bei gelegentlichen Transaktionen**

Nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen können manche Dienste/Produkte von den Vorschriften über die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden ausgenommen werden, wenn Transaktionen nur gelegentlich durchgeführt werden und eine bestimmte Schwelle (15 000 EUR) nicht überschritten wird. In einigen Fällen könnten diese Befreiungen aufgrund der festgelegten Schwelle jedoch nicht gerechtfertigt sein, und eine Schwelle von 15 000 EUR könnte problematisch sein. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten eine niedrigere Schwelle für die Verpflichtung zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden festlegen, um sicherzustellen, dass die Schwelle dem auf nationaler Ebene ermittelten Risiko bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessen ist. Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission ihre nationalen Schwellen für gelegentliche Transaktionen mitteilen. Als dem bestehenden Risiko angemessen kann eine Schwelle etwa in Höhe der Schwelle bei gelegentlichen Finanztransaktionen (d. h. 1000 EUR) angesehen werden. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten Leitlinien zur Definition des Begriffs der gelegentlichen Transaktionen mit Kriterien veröffentlichen, die so gestaltet sein sollten, dass die für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen geltenden Vorschriften für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden von Wechselstuben sowie (nach Inkrafttreten der Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie) bei Finanztransfers nicht umgangen werden können.

➤ **Angemessene Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bei Schließfachverwaltungsdiensten und ähnlichen Diensten**

Um Schließfachverwaltungsdienste angemessen überwachen zu können, sollten geeignete Vorkehrungen getroffen werden. Diese Empfehlung gilt für die folgenden Sektoren:

⁴² Je nach Ergebnis der Verhandlungen über die Änderung der Vierten Geldwäscherichtlinie könnten Plattformen zum Handel mit virtuellen Währungen und treuhänderische E-Wallet-Dienste auch in EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigt werden.

- von Finanzinstituten angebotene Schließfachverwaltungsdienste: Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass diese Dienste ausschließlich Inhabern eines Bankkontos beim jeweiligen Verpflichteten angeboten werden und dass die mit dem Zugang Dritter zu Schließfächern verbundenen Risiken angemessen berücksichtigt werden. Für Kredit- und Finanzinstitute sollten Leitlinien veröffentlicht werden, in denen erläutert wird, wie diese den Inhalt der Schließfächer im Rahmen ihrer Verpflichtungen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bzw. im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten wirksam überwachen sollten.

- ähnliche Verwahrungsdienste von Anbietern außerhalb des Finanzsektors: Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen beschreiben, die je nach den nationalen Gegebenheiten den Risiken in Verbindung mit diesen Diensten (u. a. in Freihäfen) angemessen sind.

➤ **Regelmäßige Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden und Verpflichteten**

Diese verbesserte Zusammenarbeit sollte darauf abzielen, die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen zu vereinfachen und die Anzahl und die Qualität der Verdachtsmeldungen zu verbessern. Die Aufsichtsbehörden sollten klare Leitlinien zu den Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden und zu den Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie dazu bereitstellen, wie die wichtigsten Indikatoren für die Aufdeckung von GW/TF-Risiken zu ermitteln sind. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zentralen Meldestellen den Verpflichteten angemessene Rückmeldungen übermitteln. Diese Empfehlung gilt insbesondere für die folgenden Sektoren:

- Glücksspielsektor: Im Zusammenhang mit Spielautomaten sollten die Aufsichtsbehörden klarere Vorgaben für das im Entstehen begriffene Risiko mit Video-Lotterien veröffentlichen. Außerdem sollten sie Programme einführen, mit denen die Akteure des Online-Glücksspielsektors für die neuen Risikofaktoren in diesem Bereich sensibilisiert werden. Zu diesen Risikofaktoren zählen etwa die Verwendung von anonymem E-Geld oder von virtuellen Währungen und das Auftreten nicht zugelassener Anbieter von Online-Spielen. Rückmeldungen der zentralen Meldestellen zur Qualität der Verdachtsmeldungen sollten unterstützt werden, und es sollten Wege zur Verbesserung der Berichterstattung über die Nutzung der übermittelten Informationen erläutert werden. Darüber hinaus sind bei der Standardisierung von Formularen für Verdachtsmeldungen und für die Meldung verdächtiger Tätigkeiten auf EU-Ebene die Besonderheiten des Glücksspielsektors zu berücksichtigen.

- Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen: Die Mitgliedstaaten sollten die Risikofaktoren bei Transaktionen unter Beteiligung von Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren und anderen selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen erläutern. Außerdem sollte sie Hinweise zur Durchsetzung des Zeugnisverweigerungsrechts sowie dazu veröffentlichen, wie juristische Dienstleistungen, für die das Zeugnisverweigerungsrecht im engeren Sinne vorgesehen ist, von anderen Dienstleistungen zu unterscheiden sind, bei denen in der Geschäftsbeziehung mit einem einzelnen Kunden eine Berufung auf dieses Recht nicht zulässig ist;

- MVTS: Die zuständigen Behörden sollten den MVTS-Sektor stärker für die bestehenden Risiken sensibilisieren und über Risikoindikatoren im Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung informieren.

➤ **Sonderschulungen und laufende Schulungen für Verpflichtete**

In von zuständigen Behörden organisierten Schulungen sollte das Risiko einer Unterwanderung und der wirtschaftlichen Eigentümerschaft seitens krimineller Gruppierungen berücksichtigt werden. Diese Empfehlung gilt für die folgenden Sektoren:

- Glücksspielsektor: Im Zusammenhang mit Wettspielen sollten die Mitgliedstaaten verpflichtende Schulungen nicht nur für ihre Mitarbeiter und für das mit der Überprüfung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften befasste Personal, sondern auch für die Anbieter von Wettspielen vorsehen. Dabei sollten sie sich auf eine angemessene Risikobewertung der jeweiligen Produkte/Geschäftsmodelle konzentrieren;
- TCSP, Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen, Dienstleister im Zusammenhang mit der Beratung von Unternehmen über Kapitalstruktur, industrielle Strategie und damit verbundene Fragen sowie mit Beratungen und mit Dienstleistungen im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen: Die Schulungen und die Erläuterungen zu Risikofaktoren sollten sich auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte sowie auf professionelle Offshore-Vermittler, -Kunden und -Rechtsgebiete und auf komplexe Unternehmensstrukturen/Mantelstrukturen konzentrieren;
- Immobilien: Sonderschulungen sollten Frühwarnsignale für Fälle beinhalten, bei denen Angehörige mehrerer Berufe an einem Immobiliengeschäft beteiligt sind (Immobilienmakler, Angehörige von Rechtsberufen, Finanzinstitute);
- MVTS: Verpflichtete sollten obligatorische Schulungen durchführen, in denen Vermittler auf ihre Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufmerksam gemacht werden und in denen ihnen gezeigt wird, wie sie verdächtige Transaktionen erkennen können.

➤ **Jahresberichte von zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen über die Tätigkeiten der Verpflichteten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihrem Zuständigkeitsbereich**

Diese Berichtspflicht wird nationalen Behörden helfen, ihre nationalen Risikobewertungen vorzunehmen und verstärkt proaktive Maßnahmen zur Überwindung bestehender Defizite oder Mängel durchzuführen, um den ihnen obliegenden Verpflichtungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nachzukommen; dies gilt für die folgenden Sektoren:

- Immobilien: Aus dem Bericht sollten die Anzahl der von den einzelnen Selbstverwaltungseinrichtungen übermittelten Berichte und die Anzahl der an die zentralen Meldestellen geschickten Berichte hervorgehen, wenn die Berichterstattung seitens der Angehörigen der betreffenden Berufsgruppen über die Selbstverwaltungseinrichtungen erfolgt;
- Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen: Aus den Berichten sollten die Anzahl der von den Selbstverwaltungseinrichtungen durchgeführten Prüfungen vor Ort zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie die Anzahl der bei den Selbstverwaltungseinrichtungen eingegangenen Berichte und die Anzahl den zentralen Meldestellen übermittelten Berichte hervorgehen, wenn die Berichterstattung seitens der Angehörigen der betreffenden Berufsgruppen über die Selbstverwaltungseinrichtungen erfolgt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die supranationale Risikobewertung hat gezeigt, dass der EU-Binnenmarkt immer noch durch GW/TF-Risiken gefährdet ist. Terroristen nutzen vielfältige Methoden, um Mittel zu beschaffen und zu bewegen. Straftäter setzen auf komplexere Strukturen und nutzen neue Möglichkeiten in Verbindung mit dem Aufkommen neuer Dienstleistungen und Produkte zur Geldwäsche. Maßnahmen zur Vermeidung des Missbrauchs des Finanzsystems sind entscheidend, um die Handlungsmöglichkeiten von Terroristen und Straftätern einzuschränken und im Bereich der organisierten Kriminalität die wirtschaftlichen Vorteile auszuschließen, auf die die einschlägigen illegalen Tätigkeiten letztlich abzielen.

Die im Laufe der vergangenen beiden Jahre entstandene fundierte Bewertung hat die Notwendigkeit der Optimierung bestimmter Bestandteile des Rechtsrahmens sowie einer Stärkung der Kapazitäten öffentlicher und privater Akteure zur Erfüllung der ihnen obliegenden Verpflichtungen deutlich gemacht.

Einige Maßnahmen werden bereits getroffen, und die Kommission wird die in diesem Bericht beschriebenen neuen Maßnahmen einführen, um eine angemessene Abschwächung der bestehenden Risiken zu bewirken. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Empfehlungen in diesem Bericht zügig umzusetzen. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, keine der folgenden Empfehlungen in ihre nationalen Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu übernehmen, müssen sie nach Artikel 6 der Vierten Geldwäscherichtlinie die Kommission über ihre Entscheidung unterrichten und ihre Entscheidung begründen (Grundsatz „Befolgen oder erläutern“). Wenn diese Unterrichtung nicht erfolgt, wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten den Empfehlungen nachkommen.

Um die erforderliche Wirkung sicherzustellen, sollten die Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an die Entwicklungen im Hinblick auf Finanzdienstleistungen sowie an neue Bedrohungen und an die im Entstehen begriffenen Risiken angepasst werden. Daher wird die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Ergebnisse der supranationalen Risikobewertung überwachen und spätestens bis Juni 2019 über diese Ergebnisse berichten. In diesem Bericht wird auch bewertet werden, wie die auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen sich in der Praxis bewährt haben. Angesichts einer ständig wachsenden Herausforderung, bei der sich immer neue Schlupflöcher auftun, müssen alle Akteure wachsam sein und ihre Anstrengungen und ihre Zusammenarbeit verstärken: Ein abgestimmtes Vorgehen ist dringender denn je erforderlich, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen und so die Stabilität des Binnenmarkts sowie die Sicherheit der EU-Bürger und der Gesellschaft insgesamt zu erhöhen.