EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.7.2019
COM(2019) 370 final

# BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## 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(2019) 650 final}

## 1. EINLEITUNG

Gemäß Artikel 6 der Vierten Geldwäscherichtlinie[1] ist die Kommission beauftragt, eine Bewertung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt durchzuführen, die mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehen, und ihren Bericht alle zwei Jahre (oder bei Bedarf auch öfter) zu aktualisieren. Mit dem vorliegenden Bericht wird die erste supranationale Risikobewertung der Kommission aus dem Jahr 2017 aktualisiert.[2] Es wird die Umsetzung der Empfehlungen der Kommission beurteilt und eine Bewertung der verbleibenden Risiken auch in Bezug auf neue Produkte und Sektoren vorgenommen.

Der Bericht enthält eine systematische Analyse[3] der mit bestimmten Produkten und Dienstleistungen verbundenen Risiken der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung. Er konzentriert sich auf die ermittelten Gefährdungen auf EU-Ebene sowohl hinsichtlich des Rechtsrahmens als auch bezüglich einer wirksamen Anwendung und enthält Empfehlungen zu deren Bekämpfung.

Bei dieser supranationalen Risikobewertung werden die Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie[4] berücksichtigt, die bis Juli 2017 umzusetzen war. Weitere, durch die bis Januar 2020 umzusetzende Fünfte Geldwäscherichtlinie[5] herbeigeführte Änderungen wurden bei der Festlegung der neuen Abschwächungsmaßnahmen bereits bedacht.

## 2. ERGEBNISSE DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG

Bei dieser zweiten supranationalen Risikobewertung ermittelte die Kommission **47 Produkte und Dienstleistungen**, bei denen eine Gefährdung durch Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt besteht – im Jahr 2017 waren es noch 40 gewesen. Diese Produkte und Dienstleistungen gehören **11 Sektoren** an, darunter die in der Vierten Geldwäscherichtlinie[6] genannten zehn Sektoren

---

1 Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission, ABl. L 849 vom 9.7.2018, S. 1.

2 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, COM(2017) 340 final.

3 Eine detailliertere Beschreibung der Methodik ist der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 650 zu diesem Bericht zu entnehmen.

4 Die Fünfte Geldwäscherichtlinie wurde zwar bereits angenommen, ihre Umsetzungsfrist läuft aber noch. Ähnlich war dies bei der supranationalen Risikobewertung von 2017, die verfasst wurde, als die Vierte Geldwäscherichtlinie angenommen worden war, ihre Umsetzungsfrist aber noch lief.

5 Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (Text von Bedeutung für den EWR); PE/72/2017/REV/1; ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43.

6 Kredit- und Finanzinstitute, Finanztransferdienstleister, Wechselstuben, Personen, die mit hochwertigen Gütern und Vermögenswerten handeln, Immobilienmakler, Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer und Steuerberater, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen und Anbieter von Glücksspieldiensten.

oder Produkte sowie eine weitere für die Risikobewertung relevante Produkt- und Dienstleistungskategorie[7].

## 2.1. Die wichtigsten in der supranationalen Risikobewertung untersuchten sektorbezogenen Risiken

### *2.1.1. Bargeld oder Bargeld gleichgestellte Mittel*

Den Ergebnissen der Strafverfolgungsbehörden zufolge erfreut sich Bargeld bei den Verbrauchern zwar immer geringerer Beliebtheit, stellt bei Straftätern allerdings nach wie vor das bevorzugte Geldwäscheinstrument dar, da Gelder auf diese Weise rasch von einem Ort zum anderen transferiert werden können – auch in der Luft. Verdachtsmeldungen erfolgen am häufigsten aufgrund der Verwendung von Bargeld.

Straftäter, die Barerlöse anhäufen, versuchen, diese an Orte zu bewegen, an denen sie sich leichter in die legale Wirtschaft integrieren lassen, d. h. an jene Orte, an denen vorwiegend Bargeld zum Einsatz kommt, deren Finanzsystem unzureichend kontrolliert wird und an denen strenge Vorschriften zum Bankgeheimnis herrschen.

Seit der supranationalen Risikobewertung von 2017 wurde der einschlägige Rechtsrahmen gestärkt. Die Vierte Geldwäscherichtlinie betrifft Händler, die Barzahlungen von 10 000 EUR oder mehr tätigen oder annehmen. Die Mitgliedstaaten können niedrigere Schwellenwerte, zusätzliche generelle Barzahlungsbeschränkungen und weitere strengere Vorschriften erlassen.

Mit der überarbeiteten Verordnung über die Überwachung von Barmitteln[8], die ab dem 3. Juni 2021 anwendbar ist, müssen alle Personen, die in die EU einreisen oder aus der EU ausreisen und Barmittel im Wert von 10 000 EUR oder mehr mit sich führen, diesen Barmittelbetrag bei den Zollbehörden anmelden. Außerdem wird die Definition des Begriffs „Barmittel“ erweitert und umfasst nun nicht mehr nur Banknoten, sondern auch sonstige Inhaberpapiere oder hochliquide Rohstoffe wie Schecks, Reiseschecks, Guthabenkarten und Gold.

Bargeld vergleichbare Vermögenswerte (z. B. Gold oder Diamanten) oder hochwertige „Lifestyle“-Waren (z. B. kulturelle Artefakte, Kraftfahrzeuge, Schmuck oder Uhren) sind wegen der geringen Überwachung ebenfalls mit einem hohen Risiko verbunden. Als problematisch wurden auch insbesondere die Plünderung von Antiquitäten und der Handel mit Antiquitäten und anderen Artefakten bewertet. Hier ergänzt die kürzlich angenommene Verordnung über die Einfuhr von Kulturgütern den bestehenden EU-Rechtsrahmen zu deren Handel, der bisher nur Rechtsvorschriften über die Ausfuhr von Kulturgütern und die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines EU-Staats verbrachten Kulturgütern[9] beinhaltete.

---

[7] Diese Kategorie umfasst Unternehmen mit hohem Bargeldumsatz, virtuelle Währungen, Crowdfunding und Organisationen ohne Erwerbszweck sowie bestimmte informelle Mittel wie sie zum Beispiel Anbieter von Hawalas und andere informelle Finanztransferdienste verwenden sowie vier neue Produkte/Sektoren, die im Bericht von 2017 nicht bewertet wurden: privat betriebene Geldautomaten, Profifußball, Freihäfen und Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren.

[8] Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005, ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 6.

[9] Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern; PE/82/2018/REV/1; ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1.

### *2.1.2. Finanzsektor*

In dem Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU werden die Faktoren ermittelt, die zu den jüngsten Geldwäschefällen bei EU-Banken beigetragen haben, und Lehren daraus gezogen, um weitere politische Maßnahmen zu begründen. Es wird das Versagen der Kreditinstitute im Bereich der Geldwäschebekämpfung und einschlägigen Schutzmaßnahmen bewertet. Darüber hinaus werden die Herausforderungen verdeutlicht, die mit den verschiedenen Aufsichtsregelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene verbunden sind (siehe Punkt 2.2.3).

Des Weiteren bergen andere Teilsektoren des Finanzwesens oder Produkte, die mit Barmitteln umgehen (z. B. Wechselstuben, Geldtransfers und manche E-Geld-Produkte) nach wie vor erhebliche Geldwäscherisiken, insbesondere im Falle skrupellosen Verhaltens Dritter, die in deren Vertriebskanälen als Vermittler oder Händler agieren[10].

Die Nutzung neuer Technologien (FinTech)[11], die rasche und anonyme Transaktionen ermöglichen, bei denen Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte stattfinden, und gleichzeitig beachtliche Vorteile mit sich bringen, können ein höheres Risiko bergen, wenn die Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden vernachlässigt werden und die Transaktionsüberwachung über den Vertriebskanal nicht effizient durchgeführt wird[12]. Auch wenn die Vorschriften der Fünften Geldwäscherichtlinie in Bezug auf Anbieter von virtuellen Währungen und Anbieter von elektronischen Geldbörsen einen ersten rechtlichen Schritt darstellen, ist die verstärkte Nutzung dieser Instrumente mit höheren Risiken behaftet und können weitere rechtliche Schritte erforderlich werden.

### *2.1.3. Nicht-Finanzsektor und Produkte außerhalb des Finanzsektors — Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors*

Hersteller, Händler, Angehörige von rechtsberatenden Berufen und sonstige Institute außerhalb des Finanzsektors finden bei potenziellen Geldwäschern immer stärker Beachtung. Einer Studie zufolge werden 20-30 % aller Erträge aus Straftaten außerhalb des Finanzsektors gewaschen[13]. Daher wird die Risikoexposition dieses Sektors insgesamt als erheblich bis sehr erheblich bewertet.

Die Nichtfeststellung der wirtschaftlichen Eigentümer der Kunden scheint in diesem Sektor die größte Schwachstelle zu sein. Beim Eingang einer Geschäftsbeziehung wird

---

[10] Im April 2019 veröffentlichte die Europäische Bankenaufsichtsbehörde eine Stellungnahme zur Art der Passmeldungen von Zahlungsinstituten und E-Geld-Instituten, die in anderen Mitgliedstaaten ansässige Vermittler oder Händler nutzen.
https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-opinion-on-the-nature-of-passport-notifications-for-agents-and-distributors-of-e-money

[11] Als „FinTech“ werden technische und technisch unterstützte Finanzdienstleistungen bezeichnet. Mit „RegTech“ sollen neue Technologien eingeführt werden, um die Umsetzung rechtlicher Anforderungen zu erleichtern.

[12] Diese Risiken können effektiv abgeschwächt werden und eine genaue Identifizierung und Überprüfung von Daten natürlicher und juristischer Personen aus der Ferne könnte mithilfe der elektronischen Identifizierungsmittel gemäß der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und eines angemessenen Sicherheitsniveaus möglich sein.

[13] In Deutschland, gemäß der Einschätzung von Bussmann, K.-D. und M. Vockrodt, „*Geldwäsche-Compliance im Nicht-Finanzsektor: Ergebnisse aus einer Dunkelfeldstudie*“, 2016, *Compliance-Berater* 5: S. 138-143.

der Begriff des „wirtschaftlichen Eigentümers“ von manchen Parteien entweder nicht richtig verstanden oder es wird keine ordnungsgemäße Überprüfung durchgeführt.

Die Mitgliedstaaten können zudem Selbstverwaltungseinrichtungen für die Überwachung von Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren und anderen selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen sowie Immobilienmakler benennen[14]. Sie können diese Selbstverwaltungseinrichtungen damit beauftragen, Verdachtsmeldungen von den Verpflichteten zu erhalten und diese an die zentrale Meldestelle weiterzuleiten. Allerdings melden manche Verpflichtete und Selbstverwaltungseinrichtungen den zentralen Meldestellen nur wenige verdächtige Transaktionen, insbesondere in bestimmten Mitgliedstaaten. Dies könnte darauf hindeuten, dass die verdächtigen Transaktionen nicht ordnungsgemäß aufgedeckt und gemeldet werden. Mit der Einstufung des Nicht-Finanzsektors und der Produkte außerhalb des Finanzsektors als Verpflichtete gemäß der Vierten Geldwäscherichtlinie muss ferner geklärt werden, dass der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen nicht von der angemessenen Anwendung der einschlägigen Maßnahmen betroffen ist[15].

Konsultationen mit Sachverständigen haben ergeben, dass offenbar auch im Immobiliensektor erhebliche Risiken in Verbindung mit Geldwäsche bestehen. Ein weiteres verbreitetes Mittel zum Waschen von Einnahmen sind überhöhte Rechnungen im Handelsverkehr oder die Verbuchung fiktiver Kredite. Dieses Risiko wird von den Strafverfolgungsbehörden als erheblich eingeschätzt.

### *2.1.4. Glücksspielsektor*

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie sind alle Anbieter von Glücksspieldiensten Verpflichtete; die Mitgliedstaaten können jedoch Anbieter von Glücksspieldiensten – mit Ausnahme von Kasinos – ganz oder teilweise von der Anwendung geltender Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie ausnehmen, wenn das Risiko nachgewiesenermaßen gering ist. Es wird davon ausgegangen, dass bei bestimmten Glücksspielprodukten ein erhebliches Geldwäscherisiko besteht. Bei herkömmlichen Wetten und bei Poker[16] scheint dies insbesondere durch ineffiziente Kontrollen bedingt zu sein. Bei Online-Glücksspielen besteht ein hohes Risiko aufgrund der gewaltigen Umsätze/Geldbewegungen und der Tatsache, dass kein persönlicher Kontakt gegeben ist.

---

[14] In der Vierten Geldwäscherichtlinie werden Selbstverwaltungseinrichtungen als Einrichtungen definiert, die Angehörige eines Berufes vertreten 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 Regeln wahrnehmen.

[15] Der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen ist ein anerkannter Grundsatz auf EU-Ebene, der Ausdruck des empfindlichen Gleichgewichts zwischen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betreffend das Recht auf eine faire Verhandlung (C-305/05), die ihrerseits die Grundsätze des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte widerspiegelt, und der Charta (etwa Artikel 47) ist. Tatsächlich gibt es Fälle, in denen diese selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen Tätigkeiten ausführen, die 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). Die Vertraulichkeit, Privilegien der Angehörigen von Rechtsberufen und das Berufsgeheimnis sind von Land zu Land verschieden geregelt, und es sollte daher praktisch geklärt werden, inwiefern dieser Schutz außer Kraft gesetzt werden kann. Hier bestehen die Bedenken, die bei der supranationalen Risikobewertung von 2017 angesprochen wurden, nach wie vor.

[16] Hiermit sind Wetten und Poker in eigens dafür vorgesehenen Einrichtungen gemeint – im Gegensatz zu Online-Glücksspielen.

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 Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken beigetragen.

In Verbindung mit Lotterien und Spielautomaten (außerhalb von Kasinos) bestehen mäßige Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken. Bei Lotterien gibt es gewisse Kontrollen, insbesondere im Hinblick auf die mit hohen Gewinnen verbundenen Risiken. Bei herkömmlichem Bingo wird ein geringes Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiko gesehen, da verhältnismäßig geringe Einsätze auf dem Spiel stehen und eher geringe Gewinne erzielt werden.

### *2.1.5. Sammlung und Transfers finanzieller Mittel über Organisationen ohne Erwerbszweck*

Dieser Bericht umfasst die Kategorien von Organisationen ohne Erwerbszweck (NPOs, non-profit organisations), die in der Empfehlung der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“[17] definiert werden. Das Risikoszenario ist mit der über Organisationen ohne Erwerbszweck erfolgenden Sammlung bzw. deren Transfer von finanziellen Mitteln an Partner/Begünstigte innerhalb und außerhalb der Union verknüpft.

Eine Risikoanalyse im Hinblick auf die Bedrohungen wird durch die Vielfalt des Sektors erschwert. „Expressive-NPOs“[18] 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“[19] besteht wegen der Art ihrer Tätigkeiten eine eher unmittelbare Gefährdung insoweit, als sie unter 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[20]. Organisationen ohne Erwerbszweck sind für die Gewährung humanitärer Hilfe weltweit unabdingbar[21]. Zum

---

[17] Eine juristische Person oder Rechtsvereinbarung oder Organisation, die sich überwiegend mit der Sammlung oder Verteilung finanzieller Mittel für mildtätige, religiöse, kulturelle, erzieherische oder soziale Zwecke oder zur Förderung gemeinsamer Zwecke oder zur Vollbringung anderer „guter Taten“ befasst.
http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf

[18] 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.

[19] „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).

[20] 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.

[21] Im Einklang mit internationalen politischen Verpflichtungen seitens der Kommission zur Förderung größerer Effektivität und Effizienz wird die humanitäre Hilfe der EU immer häufiger als Bartransfer geleistet. Wie bei der humanitären Hilfe der EU üblich, werden die finanziellen Mittel immer über humanitäre Partner wie die Vereinten Nationen und internationale humanitäre Organisationen ohne

Schutz der berechtigten Ziele dieser Hilfe sind innerhalb der Organisationen ohne Erwerbszweck mehr Informationen über Terrorismusfinanzierungsrisiken erforderlich, um das Risikobewusstsein zu schärfen. Die Kommission wird noch im Jahr 2019 eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für ein vorbereitendes Projekt zum Kapazitätsaufbau, zur Programmentwicklung und Kommunikation im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung veröffentlichen.

Beaufsichtigte Anbieter von Finanzdienstleistungen könnten in Bezug auf bestimmte Organisationen ohne Erwerbszweck zurückhaltender sein, um die Risiken zu mindern. Dies könnte zum Ausschluss von Finanzdienstleistungen oder dazu führen, dass abgewiesene Kunden sich stattdessen an Anbieter verdeckter Bank- oder Transferdienste wenden.

### *2.1.6. Neue Produkte/Sektoren*

Dieser Bericht befasst sich mit mehreren neuen Produkten oder Sektoren, die Gegenstand von kürzlich öffentlich gemeldeten Vorfällen und Einsätzen der Strafverfolgungsbehörden waren. Neben FinTech wurden Austauschplattformen und E-Wallet-Anbieter (siehe Abschnitt 2.1.2.), der Profifußball, Freihäfen und Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren („goldene Pässe/Visa“) als neue risikobehaftete Sektoren genannt.

#### 2.1.6.1. Überblick über die neuen Sektoren

##### *2.1.6.1.1. Profifußball*

Mit dem Sport verbundene Risiken sind in der EU seit Langem bekannt[22]. Es wurde eine Bewertung des Profifußballs vorgenommen, der nach wie vor nicht nur eine beliebte Sportart, sondern auch eine weltweite Industrie mit erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen darstellt. Seine Organisation ist komplex und seine fehlende Transparenz hat den Nährboden für den Einsatz illegaler Finanzmittel geschaffen, denn fragliche Geldsummen ohne offensichtlichen oder erklärbaren finanziellen Gewinn werden darin investiert.

##### *2.1.6.1.2. Freihäfen*

Ein Freihafen ist ein Teil des Zollgebiets der Union und wird von einem Mitgliedstaat als solcher ausgewiesen. Freihäfen sind legal, müssen allerdings die EU-Beihilfevorschriften und den EU-Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung einhalten[23]. Freihandelszonen können ein Risiko in Bezug auf Fälschungen darstellen, da Fälscher in ihnen Seefracht anlanden, anpassen oder Ladungen oder damit verbundene Unterlagen anderweitig manipulieren können und die betreffenden Produkte anschließend ohne

---

Erwerbszweck bereitgestellt. Diese Bartransfers humanitärer Hilfe sind nicht Gegenstand der vorliegenden Bewertung.

[22] Im Weißbuch Sport vom Juli 2007 steht, dass der „Sportsektor (...) mit neuen Bedrohungen und Herausforderungen der europäischen Gesellschaft konfrontiert [ist] wie wirtschaftlichen Zwängen, Ausbeutung junger Sportler, Doping, Rassismus, [illegalem Glücksspiel], Gewalt, Korruption und Geldwäsche [sowie anderen Tätigkeiten mit schädlichen Auswirkungen auf den Sport]“ (Europäische Kommission, *Weißbuch Sport*, KOM(2007) 391 endg., 11.7.2007).

[23] Die Gruppe „Verhaltenskodex“ (Unternehmensbesteuerung) wurde vom ECOFIN am 9. März 1998 gegründet. Sie befasst sich hauptsächlich mit der Bewertung der steuerlichen Maßnahmen im Rahmen des (im Dezember 1997 verabschiedeten) Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung und der Überwachung der Bereitstellung von Informationen über diese Maßnahmen.

Einschreiten des Zolls wieder exportieren und so die Art und den ursprünglichen Lieferanten der Waren verschleiern können.

Der Missbrauch von Freihandelszonen kann mit der Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums, Mehrwertsteuerbetrug, Korruption und Geldwäsche in Zusammenhang stehen. In den meisten EU-Freihäfen oder -Zolllagern (mit Ausnahme des Freihafens Luxemburg) sind keine genauen Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer verfügbar. Nach der Fünften Geldwäscherichtlinie werden Betreiber von Freihäfen und sonstige Akteure auf dem Kunstmarkt zu Verpflichteten und müssen daher Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erfüllen.

#### *2.1.6.1.3. Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren*

In den letzten Jahren wurden immer häufiger Regelungen eingeführt, mit denen Länder Investitionen anziehen, indem sie den betreffenden Investoren Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsrechte verleihen. In diesem Zusammenhang wurden Bedenken angesichts der Risiken in Bezug auf Sicherheit, Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Korruption geäußert.

Im Januar 2019 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über die einzelstaatlichen Regelungen zur Verleihung der Unionsbürgerschaft an Investoren[24]. Nach der Veröffentlichung dieses Berichts hat die Kommission eine Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten eingerichtet, die sich mit den Risiken, die durch diese Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren entstehen, sowie mit Transparenz- und Governance-Fragen befassen soll.

Gemäß der Fünften Geldwäscherichtlinie müssen Drittstaatsangehörige, die in Mitgliedstaaten im Austausch gegen Kapital oder Investitionen in Eigentum, Staatsanleihen oder Gesellschaften Aufenthaltsrechte oder die Staatsbürgerschaft beantragen, verstärkte Sorgfaltspflichten erfüllen.

## 2.2. Alle Sektoren betreffende horizontale Gefährdungen

### *2.2.1. Anonymität finanzieller Transaktionen*

Straftäter sind bestrebt, möglichst keine Spuren zu hinterlassen und unentdeckt zu bleiben. Besonders hoch ist das Risiko in Sektoren mit hohem Bargeldaufkommen; dies gilt beispielsweise für Unternehmen, die mit Waren und Dienstleistungen handeln und Barzahlungen akzeptieren, und Wirtschaftsteilnehmer, die Zahlungen in großen Stückelungen annehmen (beispielsweise in 500-EUR-[25] oder 200-EUR-Banknoten).

Finanzprodukte, die unter bestimmten Umständen eine ähnliche Anonymität bieten (z. B. manche E-Geld-Produkte, virtuelle Währungen und nicht regulierte Crowdfunding-Plattformen), sind ebenso anfällig für Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung. Dies gilt auch für Vermögenswerte wie Gold und Diamanten, die leicht handelbar sind, sicher verwahrt werden können und leicht zu übertragen sind.

[24] Bericht der Kommission vom 23. Januar 2019 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union, COM(2019) 12 final.

[25] Die Europäische Zentralbank hat beschlossen, die Herstellung und Ausgabe der 500-€-Banknote einzustellen. https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.de.html

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

Straftäter nutzen das Finanzsystem, um ihre rechtswidrigen Erträge geregelter als mit Bargeldgeschäften oder anonymen Finanztransaktionen in Finanzmärkte, Immobilienmärkte oder die legale Wirtschaft zu überführen. Bei allen Sektoren besteht das Risiko der Unterwanderung durch kriminelle Vereinigungen und terroristische Gruppierungen bzw. der Einbindung oder Eigentümerschaft organisierter krimineller Vereinigungen und terroristischer Gruppierungen. Straftäter verschleiern ihre Identität häufig durch Mantelgesellschaften, Trusts oder komplizierte Firmengeflechte. Dies 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.

In den letzten Jahren wurde verstärkt darauf geachtet, sowohl in der EU als auch auf internationaler Ebene eine effektive Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer zu gewährleisten, was über die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ und das Globale Forum für Transparenz der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erfolgte[26]. Die Richtlinie über die Verwaltungszusammenarbeit in Bezug auf die direkten Steuern[27] ermöglicht einen Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten.

Die meisten Mitgliedstaaten haben ein zentrales Register oder eine zentrale Datenbank eingerichtet, um die Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer zu erfassen, obwohl die Frist für die Einrichtung dieser Register in der Fünften Geldwäscherichtlinie bis Januar 2020 verlängert wurde. Diese Richtlinie sieht auch zusätzliche Transparenz und einen umfangreicheren Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer vor.

Die größten Schwachstellen sind jedoch nach wie vor folgende:

- Da die in der Geldwäscherichtlinie vorgesehenen Register nur juristische Personen und Rechtsvereinbarungen in Mitgliedstaaten umfassen, könnten Straftäter in Drittländern registrierte komplizierte Firmengeflechte nutzen.
- Straftäter könnten absichtlich falsche Angaben oder Dokumente verwenden, um ihre Identität zu verbergen.
- Die nationalen Register über die wirtschaftlichen Eigentümer könnten bei der technischen Umsetzung oder Handhabung Schwachstellen aufweisen. Straftäter könnten ihre Geschäftstätigkeit in Mitgliedstaaten mit einem weniger effektiven Rechtsrahmen verlagern.

### *2.2.3. Überwachung auf dem Binnenmarkt*

Die Aufsichtsbehörden, die gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgehen, sind für die Überwachung der korrekten Einhaltung der Verpflichtungen seitens des Privatsektors zuständig. In den meisten Mitgliedstaaten wird diese Überwachung der Kredit- und Finanzinstitute von den Behörden vorgenommen, die auch für die

[26] http://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf

[27] Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG; ABl. L 64 vom 11.3.2011, S. 1.

Beaufsichtigung verantwortlich sind. In manchen Mitgliedstaaten obliegt diese Aufgabe den zentralen Meldestellen.

In dem Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU werden die Maßnahmen der Aufsichtsbehörden untersucht und die Ergebnisse ihrer Maßnahmen im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und die Beaufsichtigung präsentiert. Im Mittelpunkt des Berichts stehen die Befugnisse, Organisation und Ressourcen der Behörden, die Überwachung der lokalen Stellen und der grenzüberschreitend tätigen Unternehmen und die Effektivität der Überwachungsmaßnahmen.

Außerhalb des Finanzsektors können die Mitgliedstaaten Selbstverwaltungseinrichtungen die Übernahme von Aufsichtsfunktionen bei Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren, sonstigen selbstständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen und Immobilienmaklern genehmigen. Die Analyse hat ergeben, dass bei der Überwachung in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor Defizite in Bezug auf Kontrollen, Führung und Berichterstattung durch Angehörige von rechtsberatenden Berufen, insbesondere an die zentralen Meldestellen, bestehen.

### *2.2.4. Zusammenarbeit zwischen zentralen Meldestellen*

Die Plattform der zentralen Meldestellen[28] hat in ihrer Bestandsaufnahme vom Dezember 2016[29] 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 Kommission hat in ihrer supranationalen Risikobewertung von 2017[30] Abschwächungsmaßnahmen vorgeschlagen und weitere Möglichkeiten für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen aufgezeigt[31]. Die vorgeschlagenen Maßnahmen wurden zum Teil in der Fünften Geldwäscherichtlinie berücksichtigt. Der Zugang zu Informationen der Verpflichteten oder zuständigen Behörden wurde verbessert, und es wurden bestimmte Aspekte geklärt, die die Aufgaben der zentralen Meldestellen und den Informationsaustausch zwischen diesen betreffen.

Im Bericht über die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen[32] werden bestehende Lücken benannt und die Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung des Rahmens für die Zusammenarbeit bewertet.

---

[28] Eine von der Kommission im Jahr 2006 eingerichtete informelle Gruppe aus Vertretern der zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten. http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/

[29] Diese Bestandsaufnahme wurde von einem eigens dafür gebildeten Team vorgenommen, das von den zentralen Meldestellen Italiens (*Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia - UIF*) geleitet wurde und dem Mitglieder der zentralen Meldestellen aus Frankreich (*Traitement du Renseignement et Action Contre les Circuits Financiers Clandestins* /TRACFIN), Polen (*Generalny Inspektor Informacji Finansowej* / GIIF) und Rumänien (*Oficiul Nacional de Prevenire si Combatere a Spalarii Banilor* / ONPCSB) angehörten. In der Anfangsphase waren an diesem Projekt auch die zentralen Meldestellen aus dem Vereinigten Königreich (*National Criminal Agency*) beteiligt.

[30] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum 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, S. 196.

[31] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 26. Juni 2017 über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der EU, SWD(2017) 275.

[32] COM(2019) 371.

### *2.2.5. Andere, in allen Sektoren gemeinsame Gefährdungen*

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

- Unterwanderung durch Straftäter – Straftäter können Eigentümer eines Verpflichteten werden oder Verpflichtete finden, die bereit sind, ihnen bei der Geldwäsche behilflich zu sein. Daher werden für alle von der Richtlinie abgedeckten Sektoren geeignete Prüfungen benötigt.
- Fälschung – 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 – Es sind nach wie vor bessere Mechanismen für Rückmeldungen seitens der zentralen Meldestellen an die Verpflichteten erforderlich.
- 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. Die Nutzung und die Zuverlässigkeit elektronischer Identifizierungssysteme sind in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung.

## 3. ABSCHWÄCHUNGSMASSNAHMEN

### 3.1. Abschwächungsmaßnahmen im Rahmen der Fünften Geldwäscherichtlinie

Die Fünfte Geldwäscherichtlinie, die bis Januar 2020 umgesetzt werden muss, wird der EU Instrumente an die Hand geben, mit denen eine Nutzung ihres Finanzsystems für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung effektiver verhindert werden kann, insbesondere durch:

- die Erhöhung der Transparenz durch öffentliche Register über wirtschaftliche Eigentümer für Unternehmen und öffentlich zugängliche Register für Trusts und andere Rechtsvereinbarungen;
- die Einschränkung der Anonymität, die virtuelle Währungen, E-Wallet-Anbieter und Guthabenkarten bieten;
- die Erweiterung der Kriterien für die Bewertung von Ländern mit hohem Risiko und die Verbesserung der Sicherungsmaßnahmen für Finanztransaktionen in und aus diesen Ländern;
- die obligatorische Einrichtung von zentralen Bankkontenregistern oder Abrufsystemen in den Mitgliedstaaten;
- die Verbesserung der Zusammenarbeit der für die Geldwäschebekämpfung zuständigen Aufsichtsbehörden und des Informationsaustauschs zwischen diesen Behörden und mit den Aufsichtsbehörden und der Europäischen Zentralbank.

Diese Maßnahmen dürften dazu beitragen, die Risiken in allen Sektoren und bei allen Produkten weiter zu verringern. Die Kommission wird die Einhaltung der neuen Vorschriften überprüfen und Mitte 2021 einen Bewertungsbericht veröffentlichen.

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

### *3.2.1. Rechtsvorschrift*

Die meisten Rechtsvorschriften, die in der supranationalen Risikobewertung von 2017 genannt wurden, wurden angenommen, insbesondere die Fünfte Geldwäscherichtlinie, die neue Verordnung über die Überwachung von Barmitteln[33], die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche[34] und die Verordnung über die Einfuhr von Kulturgütern[35]. Die Richtlinie über den Zugang zu Finanz- und sonstigen Informationen[36] ermöglicht den zuständigen Behörden, einschließlich Steuerbehörden, Korruptionsbekämpfungsbehörden und Vermögensabschöpfungsstellen, einen Direktzugang zu den nationalen zentralen Bankkontenregistern oder Datenabrufsystemen.

Mit der Überarbeitung der Verordnungen über die Europäischen Aufsichtsbehörden[37] wurde das Mandat der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde zur Sammlung, Analyse und Weitergabe von Informationen gestärkt, um sicherzustellen, dass alle zuständigen Behörden Geldwäscherisiken wirksam und kohärent überwachen. Außerdem wurde die Handlungsbefugnis der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde bei Verstößen gegen das Unionsrecht klargestellt und gestärkt. Mit der Annahme der Fünften Eigenkapitalrichtlinie[38] werden die Hindernisse für die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und den für die Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden beseitigt.

### *3.2.2. Politische Initiativen*

Im Dezember 2017 hat die Kommission eine Expertengruppe für elektronische Identifizierung und KYC-Fernprüfverfahren[39] eingesetzt. Die Expertengruppe wird der

---

[33] Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005, ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 6.

[34] Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22.

[35] Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern; PE/82/2018/REV/1; ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1.

[36] Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates; PE/64/2019/REV/1, ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 122.

[37] Die politische Einigung hierüber wurde im März 2019 erzielt; zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichts waren die überarbeiteten Verordnungen noch nicht veröffentlicht.

[38] Richtlinie 2006/48//EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1 und die Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338.

[39] Den Vorsitz der Gruppe führt die Kommission; sie besteht aus 21 Vertretern der Mitgliedstaaten, denen Regulierungs-und Aufsichtsbehörden und Identitätsexperten sowie 15 Vertreter von Finanzinstituten

Kommission Fachwissen zur Verfügung stellen, da sie Fragen erörtert, die sich im Zusammenhang mit dem Einsatz von elektronischen Identifizierungsverfahren (eID-Systemen) und anderen innovativen digitalen Verfahren stellen, die von Finanzdienstleistern genutzt werden, um die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche einzuhalten.

Im Juni 2018 veröffentlichte die Kommission einen Bericht über Barzahlungsbeschränkungen[40]. Dieser kam zu dem Schluss, dass Barzahlungsbeschränkungen die Terrorismusfinanzierung nicht maßgeblich beeinträchtigen würden, obwohl vorläufige Ergebnisse der Studie darauf hindeuteten, dass ein Verbot hoher Barzahlungen sich positiv auf die Bekämpfung der Geldwäsche auswirken könnte.

### *3.2.3. Weitere Unterstützungsmaßnahmen*

- Bessere Sammlung statistischer Daten;
- Schulungen für Personen, für deren Tätigkeiten der Grundsatz des Privilegs der Angehörigen von Rechtsberufen gilt: Bereitstellung von Erläuterungen und Informationen aus der Praxis, um diesen dabei zu helfen, Verhaltensweisen zu erkennen, die mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in Zusammenhang stehen könnten, und Beschreibung von Vorgehensweisen in den betreffenden Fällen. Die Kommission wird die Möglichkeiten zur Verbesserung der Einhaltung der bestehenden Vorschriften in diesem Sektor nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsprechung bewerten. Anfang 2020 soll ein EU-finanziertes Projekt zur Schulung von Rechtsanwälten anlaufen. Im Jahr 2018 erhielten Notare einen EU-finanzierten Zuschuss für Schulungen im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung.
- Verstärkte Aufklärung der Öffentlichkeit über die mit der Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung verbundenen Risiken;
- Weitere Analyse von Risiken in Verbindung mit Hawalas und anderen informellen Finanztransferdiensten – Analyse des Umfangs des Problems und mögliche Lösungen im Bereich der Strafverfolgung;
- Weitere Überwachung von Geldfälschung und deren möglichen Verbindungen zur Geldwäsche. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung[41] zur Errichtung eines Aktionsprogramms in den Bereichen Austausch, Unterstützung und Ausbildung zum Schutz des Euro gegen Geldfälschung für den Zeitraum 2021-2027 (Programm „Pericles IV“) und deren Ausdehnung[42] auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgelegt, der voraussichtlich 2020 angenommen werden wird;
- Weitere Arbeiten zur Verbesserung der Aufsicht in der EU. In dem Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU wird auf mögliche zusätzliche Maßnahmen zur weiteren

---

und Verbraucherverbänden angehören. Beschluss der Kommission vom 14. Dezember 2017, C(2017) 8405 final. Die Gruppe legt der Kommission ihre Stellungnahmen, Empfehlungen oder Berichte bis Dezember 2019 vor.

[40] COM(2018) 483 final.

[41] COM(2018) 369 final.

[42] COM(2018) 371 final.

Stärkung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und zur entsprechenden Stärkung der Banken- und Kapitalmarktunion hingewiesen.

## 4. EMPFEHLUNGEN

Nach der Bewertung der Risiken im Lichte des aktualisierten Rechtsrahmens kommt die Kommission zu dem Schluss, dass auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten eine Reihe von Abschwächungsmaßnahmen ergriffen werden sollten, bei denen Folgendes zu berücksichtigen ist:

- der Umfang der Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken,
- die Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene oder Maßnahmenempfehlungen an die Mitgliedstaaten (Subsidiarität),
- die Notwendigkeit der Empfehlung rechtlicher und sonstiger Maßnahmen (Verhältnismäßigkeit) 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, anderseits die in einem bestimmten Sektor bestehenden Risiken aber doch nicht vollständig und angemessen berücksichtigt würden.

### 4.1. Empfehlungen für die Europäischen Aufsichtsbehörden

#### *4.1.1. Weiterverfolgung der Empfehlungen der supranationalen Risikobewertung von 2017*

Im Bericht von 2017 empfahl die Kommission den Europäischen Aufsichtsbehörden, dass sie:

*(1) verstärkt über die Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken 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;*

Darauf haben die Europäischen Aufsichtsbehörden mit folgenden Maßnahmen reagiert:

- Entwurf von acht technischen Standards[43], Leitlinien[44] und Stellungnahmen[45], um die wirksame Umsetzung des risikobasierten Ansatzes für die Bekämpfung von

[43] Dies sind die Gemeinsamen Entwürfe für technische Regulierungsstandards für eine zentrale Kontaktstelle zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Delegierte Verordnung (EU) 2018/1108 der Kommission vom 7. Mai 2018 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates durch technische Regulierungsstandards zur Festlegung der Kriterien für die Benennung zentraler Kontaktstellen für E-Geld-Emittenten und Zahlungsdienstleister sowie ihrer Aufgaben, C/2018/2716, ABl. L 203 vom 10.8.2018, S. 2; das Konsultationspapier zu den technischen Regulierungsstandards für eine zentrale Kontaktstelle zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (JC-2017-08) und die Gemeinsame Antwort der Europäischen Aufsichtsbehörden an die Europäische Kommission zur Änderung des Entwurfs der Technischen Regulierungsstandards gemäß Artikel 8 Absatz 5, Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte, ABl. L 352 vom 9.12.2014, S. 1).

[44] Die Gemeinsamen Leitlinien zu den Merkmalen eines risikobasierten Aufsichtsansatzes bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (ESAs 2016 72); die Gemeinsamen Leitlinien zur Konsultation des Gemeinsamen Ausschusses zu verpackten Anlageprodukten für

Geldwäsche bzw. Terrorismusfinanzierung durch Kredit- und Finanzinstitute und deren Aufsichtsbehörden zu unterstützen. Zu einem neunten Instrument zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden finden derzeit Konsultationen statt.

- Veranstaltung von Schulungen und Workshops zu den mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbundenen Aspekten des risikobasierten Ansatzes, zur risikobasierten Aufsicht, zu E-Geld-Risiken und Risiken beim Finanztransfer. An diesen Workshops nahmen über 300 Aufsichtsbeauftragte aus allen Mitgliedstaaten teil.
- Unterstützung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren durch die internen Aufsichtsausschüsse und -gremien der Europäischen Aufsichtsbehörden sowie Formulierung eindeutiger Erwartungen an die Aufsichtspraktiken in Bezug auf bestimmte Fragen, z. B. die Panama Papers.

Im Jahr 2018 begann die Europäische Bankenaufsichtsbehörde mit einer mehrjährigen, durch Mitarbeiter geführten Überprüfung der Konzepte der zuständigen Behörden zur Beaufsichtigung der Banken zwecks Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, um verbesserungswürdige Bereiche zu ermitteln, bewährte Verfahren zu etablieren, Defizite zu beseitigen und die Bemühungen der für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Behörden im Rahmen des Unionsrechts und der Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörden zu unterstützen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden den Inhalt der Schulung bilden, die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde für 2019 zugesagt wurde, und die risikobasierten Aufsichtsleitlinien im Rahmen von Artikel 48 Absatz 10 der Vierten Geldwäscherichtlinie aktualisieren.

*(2) weitere Initiativen einleiten, um die Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden zu verbessern;*

Im November 2018 berieten die Europäischen Aufsichtsbehörden über den Entwurf von Leitlinien zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden. In dem Entwurf dieser Leitlinien werden die praktischen Aspekte der aufsichtlichen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs geklärt und Regelungen für neue Aufsichtsgremien im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufgestellt. Diese Leitlinien sollen 2019 zum Abschluss gebracht werden.

Am 10. Januar 2019 billigten die Europäischen Aufsichtsbehörden den Inhalt einer multilateralen Vereinbarung über die praktischen Aspekte des Informationsaustauschs zwischen der Europäischen Zentralbank in ihrer Aufsichtsfunktion und allen EU-Behörden, die dafür zuständig sind, zu beaufsichtigen, dass die Kredit- und Finanzinstitute ihren Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nachkommen.

*(3) weitere Lösungen für die Überwachung von Wirtschaftsteilnehmern erarbeiten, die den „Europäischen Pass“ in Anspruch nehmen;*

---

Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte mit ökologischen oder sozialen Zielen (JC 2017 05) und die Gemeinsamen Leitlinien zur aufsichtsrechtlichen Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von qualifizierten Beteiligungen im Finanzsektor (JC/GL/2016/01).

[45] Die Gemeinsame Stellungnahme der Europäischen Aufsichtsbehörden zu den Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (JC-2017-07) und die Stellungnahme zur Nutzung innovativer Lösungen durch Kredit- und Finanzinstitute (JC-2017-81).

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat eine Taskforce eingerichtet, die klären soll, wann Vermittler und Händler, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem das benennende Institut zugelassen ist, tätig sind, tatsächlich „Niederlassungen“ im Sinne der Richtlinien (EU) 2015/2366[46], 2009/110/EG[47] und der Vierten Geldwäscherichtlinie sind. Die Taskforce hat ihre Arbeit aufgenommen und wird sie voraussichtlich 2019 beenden.

*(4) aktualisierte Leitlinien zur internen Governance vorlegen, um Erwartungen an die Tätigkeit der zuständigen Beamten in den Finanzaufsichtsbehörden noch besser zu verdeutlichen;*

Im September 2017 hat der für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Gemeinsame Unterausschuss der Europäischen Aufsichtsbehörden in Anbetracht der Tatsache, dass seine eigenen Ressourcen und die der zuständigen nationalen Behörden begrenzt sind, beschlossen, den Entwurf von Leitlinien zu den Aufgaben von Compliance-Beamten zu vertagen und sich auf die aufsichtliche Zusammenarbeit zu konzentrieren, die als prioritär eingestuft wurde, da in diesem Bereich bereits Risiken bestehen;

*(5) weitere Leitlinien zur Feststellung der Identität wirtschaftlicher Eigentümer von Investitionsfonds, insbesondere in Fällen mit höherem Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiko, vorlegen*

Im Juni 2017 haben die Europäischen Aufsichtsbehörden Gemeinsame „Leitlinien zu Risikofaktoren“[48] über vereinfachte und verstärkte Sorgfaltspflichten und die Faktoren, die Kredit- und Finanzinstitute bei der Bewertung des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen und gelegentlichen Transaktionen verknüpften Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen sollten, veröffentlicht.

Die Leitlinien beinhalten sektorspezifische Hinweise für Anbieter von Investmentfonds und legen auf EU-Ebene erstmals Maßnahmen fest, die Fonds und Fondsmanager ergreifen sollten, um ihre Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden einzuhalten (auch in Bezug auf wirtschaftliche Eigentümer), und erläutern, wie der Umfang der Maßnahmen risikoorientiert angepasst werden kann.

*(6) operative Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und im Zusammenhang mit den jeweiligen B2B-Geschäftsmodellen in den Bereichen Firmenkundengeschäft,*

---

[46] 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 und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2007/64/EG, ABl. L 337 vom 23.12.2015, S. 35.

[47] Richtlinie 2009/110/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Aufnahme, Ausübung und Beaufsichtigung der Tätigkeit von E-Geld-Instituten, zur Änderung der Richtlinien 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2000/46/EG, ABl. L 267 vom 10.10.2009, S. 7.

[48] Gemeinsame Leitlinien nach Artikel 17 und Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2015/849 über vereinfachte und verstärkte Sorgfaltspflichten und die Faktoren, die Kredit- und Finanzinstitute bei der Bewertung des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen und gelegentlichen Transaktionen verknüpften Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen sollten; https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_DE_04-01-2018.pdf#search=Gemeinsame%20Leitlinien%20nach%20Artikel%C2%A017%20und%20Artikel%C2%A018%20Absatz%C2%A04%20der%20Richtlinie%20%28EU%29%202015%2F849%20%C3%BCber%20vereinfachte%20und%20verst%C3%A4rkte%20Sorgfaltspflichten%20und%20die%20Faktoren%2C%20die%20Kredit%2D%20und%20Finanzinstitute%20bei%20der%20Bewertung%20des%20mit%20einzelnen%20Gesch%C3%A4ftsbeziehungen%20und%20gelegentlichen%20Transaktionen%20verkn%C3%BCpften%20Risikos%20f%C3%BCr%20Geldw%C3%A4sche%20und%20Terrorismusfinanzierung%20ber%C3%BCcksichtigen%20sollten

*Privatkundengeschäft und institutionelle Investitionen sowie in Verbindung mit Geld- oder Finanztransferdiensten und E-Geld analysieren.*

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde nahm eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse der thematischen Überprüfung der Kreditinstitute und Wertpapierfirmen durch die zuständigen Behörden vor. Die entsprechenden Ergebnisse werden in der gemeinsamen Stellungnahme zu den Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für das Finanzsystem der Union berücksichtigt, die die Europäischen Aufsichtsbehörden bei jeder supranationalen Risikobewertung veröffentlichen müssen[49].

#### *4.1.2. Aktueller Stand der Dinge*

Die bei der supranationalen Risikobewertung von 2017 ausgesprochenen Empfehlungen an die Europäischen Aufsichtsbehörden wurden berücksichtigt, mit Ausnahme der vierten Empfehlung über die Bereitstellung aktualisierter Leitlinien zur internen Governance, welche die Erwartungen an die Tätigkeit der zuständigen Beamten in den Finanzaufsichtsbehörden noch besser verdeutlichen sollen. Die Kommission erinnert daran, dass die vierte Empfehlung noch umzusetzen ist.

Darüber hinaus wird die Europäische Bankenaufsichtsbehörde aufgefordert, die einschlägigen Maßnahmen im Rahmen des EU-Aktionsplans zur Bekämpfung von Geldwäsche abzuschließen, die den Schlussfolgerungen des Rates vom 4. Dezember 2018 beigefügt sind[50].

### 4.2. Empfehlungen für Aufsichtsbehörden außerhalb des Finanzsektors

Außerhalb des Finanzsektors bestehen auf EU-Ebene keine den Europäischen Aufsichtsbehörden vergleichbaren Gremien. Nach dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche können die Mitgliedstaaten Selbstverwaltungseinrichtungen die Übernahme von Aufsichtsfunktionen bei Steuerberatern, Abschlussprüfern, externen Buchprüfern, Notaren, sonstigen selbständigen Angehörigen von rechtsberatenden Berufen und Immobilienmaklern genehmigen.

Die Kommission wiederholt die in der supranationalen Risikobewertung von 2017 ausgesprochenen Empfehlungen an die Selbstverwaltungseinrichtungen, die Anzahl der themenbezogenen Kontrollen und Berichte zu erhöhen und weiterhin Schulungen durchzuführen, 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 Mitgliedstaaten[51]

#### *4.3.1. Weiterverfolgung der Empfehlungen der supranationalen Risikobewertung von 2017*

Wenn Mitgliedstaaten beschließen, keine der Empfehlungen zu übernehmen, müssen sie nach Artikel 6 Absatz 4 der Vierten Geldwäscherichtlinie die Kommission über ihre

[49] Siehe Abschnitt 2.2.3.

[50] Es ist hervorzuheben, dass die Rolle und Befugnisse der drei Europäischen Aufsichtsbehörden im Rahmen der neuen Legislativvorschläge, zu denen im März 2019 eine Einigung erzielt wurde (die Überprüfung der Gründungsverordnungen der Europäischen Aufsichtsbehörden und ihres Aspekts der Geldwäschebekämpfung), wesentlich erweitert werden und jegliche Weiterverfolgung der genannten Empfehlungen streng im Rahmen der bereits vereinbarten Ressourcen erfolgen sollte.

[51] Nähere Einzelheiten zu den produkt-/dienstspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sind der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 650 zu entnehmen.

Entscheidung unterrichten und ihre Entscheidung begründen (Grundsatz „Befolgen oder erläutern“). Bezüglich der Empfehlungen von 2017 hat bisher kein Mitgliedstaat eine entsprechende Mitteilung gemacht.

Die Kommission hat die Entwicklung der Empfehlungen von 2017 an die Mitgliedstaaten weiterverfolgt, und zwar durch Prüfung der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie, Fragebögen zur Weiterverfolgung der Empfehlungen von 2017 an die Mitgliedstaaten und die Aktualisierung der nationalen Risikobewertungen.

Bei manchen Empfehlungen sind die gemachten Angaben entweder nicht signifikant oder haben die nationalen Behörden geltend gemacht, dass nicht genügend Zeit für die Umsetzung zur Verfügung stand. Die Kommission betont noch einmal, dass die derzeitigen Bemühungen beibehalten oder intensiviert werden müssen. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die rechtlichen Verpflichtungen der Fünften Geldwäscherichtlinie einige Empfehlungen aus dem Bericht von 2017 entweder teilweise oder ganz ersetzen, insbesondere was die erhöhte Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Eigentümer, niedrigere Schwellenwerte für die Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden in manchen Sektoren oder die Erweiterung der Liste der Verpflichteten angeht.

*(1) Umfang der nationalen Risikobewertungen*

Im Bericht von 2017 wurden Unternehmen mit hohem Bargeldumsatz und Barzahlungen im Allgemeinen, der NPO-Sektor und E-Geld-Produkte als die Bereiche benannt, die die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Risikobewertungen berücksichtigen und für die sie geeignete Abschwächungsmaßnahmen beschreiben sollten.

In den meisten nationalen Risikobewertungen wurden gemäß der Vierten und Fünften Geldwäscherichtlinie die mit Bargeldgeschäften und dem Handel mit kulturellen Artefakten und Antiquitäten verbundenen Risiken berücksichtigt, Organisationen ohne Erwerbszweck in die jeweiligen Bewertungen einbezogen und die Risiken von E-Geld-Produkten angesprochen.

Manche Mitgliedstaaten haben jedoch noch keine nationale Risikobewertung vorgenommen[52], während andere wiederum das mit den betreffenden Produkten verbundene Risiko nicht berücksichtigt haben. Diese Mitgliedstaaten werden aufgefordert, dieser Empfehlung dringend nachzukommen.

Dieser Bericht behält die Empfehlung von 2017 bei und fordert alle Mitgliedstaaten auf, die mit den genannten Produkten verbundenen Risiken in ihren nationalen Risikobewertungen zu berücksichtigen und geeignete Abschwächungsmaßnahmen bereitzustellen.

*(2) Wirtschaftliche Eigentümer*

Im Bericht von 2017 wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, sicherzustellen, dass Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern von juristischen Personen und von Rechtsvereinbarungen angemessen, exakt und aktuell sind. Es sollten insbesondere Instrumente entwickelt werden, die gewährleisten, dass im Rahmen der Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer festgestellt wird. Außerdem sollten die Sektoren, in denen aufgrund

[52] Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten 13 Mitgliedstaaten die Kommission über die Annahme ihrer nationalen Risikobewertungen unterrichtet. 15 Mitgliedstaaten hatten den Abschluss ihrer Bewertung im Jahr 2019 geplant. Diese Thematik ist auch Gegenstand von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten aufgrund von teilweiser Umsetzung der Richtlinie.

undurchsichtiger Regelungen über die wirtschaftlichen Eigentümer die größten Risiken bestehen, wirksam überwacht und beaufsichtigt werden.

In der Vierten Geldwäscherichtlinie waren die Mitgliedstaaten bereits zur Einrichtung von Registern wirtschaftlicher Eigentümer für Unternehmen, Trusts und ähnliche Rechtsvereinbarungen verpflichtet worden, doch in der Fünften Geldwäscherichtlinie wurden der Kontext und die Frist für die Einrichtung dieser Register geändert. Die meisten Mitgliedstaaten haben der Kommission die Einrichtung dieser Register mitgeteilt.

Der vorliegende Bericht behält die Empfehlung von 2017 bei und fordert die Mitgliedstaaten auf, in Bezug auf Register wirtschaftlicher Eigentümer die rechtzeitige Umsetzung der Bestimmungen der Fünften Geldwäscherichtlinie[53] zu gewährleisten.

*(3) Angemessene Ressourcen für Aufsichtsbehörden und zentrale Meldestellen*

In der supranationalen Risikobewertung von 2017 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre zuständigen Behörden mit „angemessenen" Ressourcen auszustatten. Die meisten Mitgliedstaaten bestätigen, ihre zuständigen Behörden gemäß Artikel 48 Absatz 2 der Richtlinie mit angemessenen Mitteln ausgestattet zu haben. Aus dem Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU geht jedoch hervor, dass viele Aufsichtsbehörden kritisch unterbesetzt waren.

Daher wird im vorliegenden Bericht die Empfehlung beibehalten, dass die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen in diesem Bereich intensivieren und nachweisen müssen, dass die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben voll und ganz erfüllen können.

*(4) Zunahme der Prüfungen vor Ort durch Aufsichtsbehörden*

Finanzsektor

Im Bericht von 2017 wurde empfohlen, dass die Mitgliedstaaten ein risikobasiertes Aufsichtsmodell nach den gemeinsamen Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörden zur risikobasierten Aufsicht von 2016 einrichten[54].

Mehrere Mitgliedstaaten gaben an, dass sie regelmäßig themenbezogene aufsichtliche Prüfungen von Wertpapierfirmen durchführen. Andere Mitgliedstaaten berichten, dass sie eine allgemeine Risikobewertung vornehmen.

Aus dem Bericht über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU geht hervor, dass die Aufsichtsbehörden oft keine angemessenen Prüfungen vor Ort durchgeführt haben.

Die Aufsichtsbehörden sollten weiterhin Prüfungen vor Ort vornehmen, die in Bezug auf die Häufigkeit und Intensität in einem angemessenen Verhältnis zu den ermittelten Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken stehen. Diese Prüfungen vor Ort müssen sich je nach den mit einem bestimmten Produkt oder Dienst verbundenen inhärenten Gefährdungen auf spezifische operative Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche

[53] In der Fünften Geldwäscherichtlinie wird die Frist für die Einrichtung der Register verlängert und werden neue Zugangsrechte zu ihnen eingeräumt. Die Mitgliedstaaten haben für die Einrichtung der Register für Unternehmen bis zum 10. Januar 2020 und für Trusts bis zum 10. März 2020 Zeit.

[54] Siehe Gemeinsame Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörden, Leitlinien zur risikobasierten Aufsicht; 7.4.2017: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Joint%20Guidelines%20on%20risk-based%20supervision_DE%20%28ESAs%202016%2072%29.pdf

und Terrorismusfinanzierung konzentrieren, insbesondere auf: institutionelle Investitionen (besonders durch Vermittler), das Privatkundengeschäft von Banken (wo die Aufsichtsbehörden vor allem die Anwendung von Vorschriften zur Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer bewerten sollten) und Wechselstuben und Geld- oder Finanztransferdienste, wo die Prüfungen eine Überprüfung der Schulungen beinhalten sollten, an denen die betreffenden Personen teilgenommen haben.

Nicht-Finanzsektor

In der supranationalen Risikobewertung von 2017 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, sicherzustellen, dass ihre zuständigen Behörden hinreichend unangekündigte Vor-Ort-Kontrollen bei Händlern hochwertiger Waren, Immobilienexperten und Antiquitätenhändlern durchführen.

Bei Prüfungen außerhalb des Finanzsektors verfolgen die Mitgliedstaaten verschiedene Ansätze, und die Qualität dieser Aufsicht unterscheidet sich in diesem Bereich stärker.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung, hinreichend Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen, beibehalten.

*(5) Themenbezogene Prüfungen durch die Aufsichtsbehörden*

In der supranationalen Risikobewertung von 2017 wurde empfohlen, dass die Aufsichtsbehörden ein besseres Verständnis der Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in bestimmten Geschäftsfeldern entwickeln sollten.

Den Antworten der Mitgliedstaaten zufolge teilen die meisten Aufsichtsbehörden bei der Prüfung der Sektoren von Verpflichteten die für die Aufsicht bereitgestellten Ressourcen risikobasiert zu. Bei diesen Prüfungen durch die Aufsichtsbehörden geht es üblicherweise unter anderem um die Einhaltung der Verpflichtungen in Bezug auf die Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer und Schulungen. In den meisten Antworten wurden keine themenbezogenen Prüfungen im Sektor der Geld- oder Finanztransferdienste in den letzten beiden Jahren erwähnt. Die Aufsichtsbehörden sollten ihr Verständnis der Risiken bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in bestimmten Geschäftsfeldern weiterhin verbessern. Sie sollten insbesondere die Einhaltung der Vorschriften zur Identifizierung wirtschaftlicher Eigentümer in den 2017 benannten Sektoren bewerten.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung beibehalten, dass die Mitgliedstaaten weiterhin sicherstellen, dass die Aufsichtsbehörden themenbezogene Prüfungen durchführen. Darüber hinaus sollten die Aufsichtsbehörden ihre Ressourcen bei den thematischen Prüfungen gezielter einsetzen.

*(6) Erwägungen im Hinblick auf eine Ausweitung der Liste der Verpflichteten*

Im Bericht von 2017 wurde auf einige Dienste/Produkte hingewiesen, die nicht dem EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterlagen; außerdem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, den Geltungsbereich der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Berufe mit besonderem Risiko auszudehnen.

In der Vierten Geldwäscherichtlinie wurde der Geltungsbereich der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf diese Berufe ausgedehnt. Aus den Antworten der meisten Mitgliedstaaten und der Prüfung der Umsetzung geht hervor, dass diese Empfehlung im Allgemeinen befolgt wurde. Darüber hinaus wenden

einige Mitgliedstaaten die Vorschriften der Fünften Geldwäscherichtlinie in Bezug auf neue Verpflichtete bereits an.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung beibehalten, Berufe mit besonderem Risiko genau zu beobachten, einschließlich neue Verpflichtete gemäß der Fünften Geldwäscherichtlinie (Immobilienmakler, Kunst- und Antiquitätenhändler und bestimmte Händler hochwertiger Waren, sofern sie Barzahlungen oberhalb einer bestimmten Schwelle annehmen, Plattformen zum Handel mit virtuellen Währungen und E-Wallet-Anbieter).

*(7) Angemessene Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bei gelegentlichen Transaktionen*

Im Bericht von 2017 wurde darauf hingewiesen, dass Transaktionen, die nur gelegentlich durchgeführt werden und 15 000 EUR nicht überschreiten, von der Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden befreit sind; außerdem wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine niedrigere Schwelle festzulegen, die dem auf nationaler Ebene ermittelten Risiko bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angemessen ist.

Die Schwelle für Transaktionen, die nur gelegentlich durchgeführt werden, ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch. In manchen Mitgliedstaaten werden für Geld- oder Finanztransferdienste oder Wechselstuben Schwellen angewandt, die nach wie vor als hoch eingestuft werden könnten. Daher erweist sich eine effiziente Überwachung der Transaktionen als schwieriger.

Dieser Bericht behält die Empfehlung von 2017 bei und fordert die Mitgliedstaaten auf, Leitlinien zur Definition des Begriffs der „gelegentlichen Transaktionen“ und Kriterien zu veröffentlichen, die gewährleisten, dass die für Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen geltenden Vorschriften für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden von Wechselstuben sowie bei Finanztransfers nicht umgangen werden können.

*(8) Angemessene Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden bei Schließfachverwaltungsdiensten und ähnlichen Diensten*

Im Bericht von 2017 wurde empfohlen, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Schließfachverwaltungsdienste, insbesondere von Finanzinstituten angebotene Schließfachverwaltungsdienste und ähnliche Verwahrungsdienste von Anbietern außerhalb des Finanzsektors, angemessen überwachen zu können.

Den Antworten der Mitgliedstaaten zufolge gelten für diese Aktivitäten Regelungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, unabhängig davon, ob sie von einem Kreditinstitut oder einer anderen Einrichtung ausgearbeitet wurden. In manchen Mitgliedstaaten werden diese Dienste nur von Finanzinstituten angeboten.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung beibehalten, bei Schließfachverwaltungsdiensten und ähnlichen Diensten für eine angemessene Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden zu sorgen.

*(9) Regelmäßige Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden und Verpflichteten*

Im Bericht von 2017 wurde eine verbesserte Zusammenarbeit empfohlen, um die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen zu vereinfachen, die Anzahl und die Qualität der Verdachtsmeldungen zu verbessern und Leitlinien zu den Risiken, zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden und zu den Anforderungen an Verdachtsmeldungen bereitzustellen. Dies lässt sich vor allem über Rückmeldungen der zentralen Meldestellen über die Qualität, aber auch die Art der Meldungen an die Verpflichteten sicherstellen. In mehreren Sektoren wurden fehlende Rückmeldungen als

Problem genannt. Dies betraf insbesondere den Glücksspielsektor, Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen und Geld- oder Finanztransferdienste.

Die Analyse und Bewertung für die Zwecke des Berichts zur Bewertung des Kooperationsrahmens der zentralen Meldestellen hat gezeigt, dass die Rückmeldungen der zentralen Meldestellen an die Verpflichteten trotz einschlägiger interner Regelungen und sektorspezifischer Leitlinien in vielen Mitgliedstaaten noch mangelhaft sind.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung zum Teil beibehalten und eine bessere Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden und Verpflichteten gefordert.

*(10) Sonderschulungen und laufende Schulungen für Verpflichtete*

Im Bericht von 2017 wurde empfohlen, dass in von zuständigen Behörden organisierten Schulungen das Risiko einer Unterwanderung und der wirtschaftlichen Eigentümerschaft seitens krimineller Gruppierungen berücksichtigt werden sollte, was insbesondere für den Glücksspielsektor, Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften, Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen, bestimmte Dienstleister im Zusammenhang mit der Beratung von Unternehmen (über Kapitalstruktur, industrielle Strategien, Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen), Immobilien und Geld- oder Finanztransferdienste galt.

Die meisten Mitgliedstaaten berichteten, dass die Schulungen wie empfohlen stattgefunden haben und die Verpflichtungen in verschiedenen Sektoren im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erläutert wurden.

Im vorliegenden Bericht wird die Empfehlung beibehalten, weitere Schulungen zu organisieren, insbesondere in Bezug auf in der supranationalen Risikobewertung von 2017 genannte Verpflichtete mit besonderem Risiko oder neu benannte Verpflichtete.

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

Die supranationale Risikobewertung von 2017 hat gezeigt, dass diese Berichtspflicht den nationalen Behörden geholfen hat, 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, insbesondere für die Sektoren Immobilien und Steuerberater, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen.

In manchen Mitgliedstaaten haben die Selbstverwaltungseinrichtungen erst vor Kurzem mit ihrer Aufsichtstätigkeit begonnen, weil bestimmte Sektoren, vor allem bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors, erst durch die Vierte Geldwäscherichtlinie hinzugefügt wurden. Daher liegen – wie in der Empfehlung gefordert – detaillierte Statistiken für bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors noch nicht vor. Manche Mitgliedstaaten sehen keinen Nutzen in Jahresberichten über die Aufsichtstätigkeiten.

Der vorliegende Bericht behält die Empfehlung bei und fordert die Selbstverwaltungseinrichtungen auf, bei der Aufsicht der Geldwäschebekämpfung eine zunehmend proaktive Rolle zu spielen.

### *4.3.2. Risikoanalyse nach Produkt/Dienst — spezifische Empfehlungen*

Neben den genannten Empfehlungen sind folgende produkt-/sektorspezifische Maßnahmen erforderlich[55]:

*(1) Bargeld oder Bargeld gleichgestellte Mittel*

- In ihren nationalen Risikobewertungen sollten die Mitgliedstaaten die mit Barzahlungen verbundenen Risiken berücksichtigen und geeignete Abschwächungsmaßnahmen ergreifen.
- Behörden sollten bei Verdacht auf eine Straftat auch bei Beträgen unterhalb der gegenwärtig für die Meldepflicht geltenden Grenze von 10 000 EUR einschreiten.

*(2) Finanzsektor*

- Die Mitgliedstaaten sollten die Überwachungs- und Aufdeckungssysteme für Produkte mit höheren Terrorismusfinanzierungsrisiken verbessern. Finanzinstitute haben normalerweise keinen Zugang zu relevanten Informationen (die oft im Besitz der Strafverfolgungsbehörden sind), die ihnen bei der Ermittlung von Terrorismusfinanzierungsrisiken helfen würden, bevor diese tatsächlich auftreten. Ebenso können die Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden um Unterbindung von terroristischen Aktivitäten und Terrornetzwerken dadurch behindert werden, dass sie keine Informationen über Finanzbewegungen erlangen können, die nur Finanzinstitutionen liefern können.
- Hinsichtlich der Geldwäscherisiken ist es unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Register wirtschaftlicher Eigentümer weiterentwickeln und verbessern, um die Durchführung solider Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden zu unterstützen.
- Die Mitgliedstaaten sollten ihre thematischen Prüfungen fortsetzen und sich je nach Sektor/Produkt auf verschiedene Bereiche konzentrieren. Bei in einschlägigen Unternehmen durchgeführten Prüfungen vor Ort in einem bestimmten Sektor ist es zeiteffizienter, Risikobereiche auszuwählen, als eine Prüfung des gesamten Unternehmens vorzunehmen. Dadurch erhalten die Aufsichtsbehörden einen klaren Überblick über die bewährten Verfahren und die gravierendsten Mängel.
- Bereitstellung von Schulungen und Erläuterungen zu Risikofaktoren wie Geschäften ohne persönliche Kontakte, professionellen Offshore-Vermittlern/-Kunden und komplexen Unternehmensstrukturen/Mantelstrukturen.
- Weiterverfolgung der Ergebnisse des Berichts über die Bewertung der jüngsten angeblichen Fälle von Geldwäsche unter Beteiligung von EU-Kreditinstituten.

*(3) Nicht-Finanzsektor und Produkte außerhalb des Finanzsektors — Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors*

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen Schulungen und Erläuterungen zu Risikofaktoren bereitstellen, die sich auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte sowie auf professionelle Offshore-Vermittler, -Kunden und -Rechtsgebiete und auf komplexe Unternehmensstrukturen/Mantelstrukturen konzentrieren.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Selbstverwaltungseinrichtungen/zuständigen Behörden themenbezogene

[55] Nähere Einzelheiten zu den produkt-/sektorspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten sind der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2019) 650 zu entnehmen.

Prüfungen in Bezug auf die Einhaltung der Pflichten zur Feststellung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer durchführen.

- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten den Mitgliedstaaten Jahresberichte über die Tätigkeiten zur Prüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Verpflichteten gegenüber ihren Kunden vorlegen, die auch die Pflichten zur Feststellung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer, Verdachtsmeldungen und interne Kontrollen umfassen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Dienstleister, die Unternehmen über Kapitalstruktur, industrielle Strategie und damit verbundene Fragen beraten und Beratungen und Dienstleistungen in Verbindung mit Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen anbieten, ihre Pflichten in Bezug auf wirtschaftlicher Eigentümer einhalten.

*(4) Glücksspielsektor*

- Die zuständigen Behörden sollten Programme einführen, mit denen die Akteure des (Online-)Glücksspielsektors für die neuen Risikofaktoren in diesem Bereich sensibilisiert werden, 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 würden zur Verbesserung der Berichterstattung und der Nutzung der übermittelten Informationen beitragen. Bei der Standardisierung von Formularen für Verdachtsmeldungen auf EU-Ebene sollten die zentralen Meldestellen die Besonderheiten des Glücksspielsektors berücksichtigen.
- Zusätzlich zu den Schulungen sollten die Mitgliedstaaten für geeignete Schulungen sorgen, bei denen angemessene Risikobewertungen relevanter Produkte/Geschäftsmodelle für Mitarbeiter, das mit der Überprüfung der Einhaltung der einschlägigen Vorschriften befasste Personal und Anbieter von Wettspielen im Mittelpunkt stehen.
- Es sollten weitere Empfehlungen für Verpflichtete im Zusammenhang mit dem Begriff der „gelegentlichen Transaktionen und Vorgänge, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint“ ausgesprochen werden.

*(5) Sammlung und Transfers finanzieller Mittel über eine Organisation ohne Erwerbszweck*

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Organisationen ohne Erwerbszweck stärker in die nationalen Risikobewertungen einbezogen werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten Programme entwickeln, die über das Risiko informieren bzw. dafür sensibilisieren, dass Organisationen ohne Erwerbszweck missbraucht werden können, und diesen Organisationen Aufklärungsmaterial zur Verfügung stellen.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Risiken, denen Organisationen ohne Erwerbszweck ausgesetzt sind, weiter analysieren.

*(6) Neue Produkte/Sektoren — Profifußball, Freihäfen, Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren*

- Profifußball – Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, für welche Akteure die Pflicht, verdächtige Transaktionen zu melden, gelten sollte und welche Anforderungen an die Kontrolle und Registrierung der Herkunft der Kontoinhaber und Begünstigten gelten sollten.
- Freihäfen – Die Mitgliedstaaten sollten unabhängig und regelmäßig prüfen, ob genehmigte Freihafenbetreiber ihrer Pflicht zur Bekämpfung von Geldwäsche nachkommen, und eine angemessene und einheitliche Umsetzung der Verfahren

zur Geldwäschebekämpfung und der bereits gesetzlich vorgesehenen Aufsicht gewährleisten.

- Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren – Die Mitgliedstaaten sollten die mit Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren verbundenen Geldwäscherisiken berücksichtigen.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission wird die Umsetzung der Empfehlungen dieser supranationalen Risikobewertung weiterhin überwachen und bis 2021 erneut einen Bericht vorlegen. Im Zuge dessen wird auch bewertet werden, inwiefern die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten die Risikogröße beeinflussen, und eine Untersuchung der Auswirkungen der kürzlich erfolgten Änderungen am Regelungsrahmen vorgenommen werden. Darüber hinaus wird die Kommission eine Studie über die effektive Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie seitens der Mitgliedstaaten durchführen.