



Brüssel, den 24.7.2019
COM(2019) 360 final

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

**über Wege zu einer besseren Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für die
Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über Wege zu einer besseren Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

I. EINLEITUNG

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stellen weiterhin eine große Gefahr für die Integrität des Finanzsystems der Union und die Sicherheit ihrer Bürger dar. Laut Europol¹ liegt der Anteil verdächtiger Finanztätigkeiten am jährlichen Bruttoinlandsprodukt der Europäischen Union (EU) bei 0,7 bis 1,28 %.² Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist daher eine wichtige Priorität für die Union und Teil ihres Beitrags zur Sicherheitsunion.

Im Laufe der Zeit hat die Union im Einklang mit den internationalen Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF) einen soliden rechtlichen Rahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geschaffen. Dieser Rechtsrahmen muss mit der zunehmenden Integration der Finanzströme im Binnenmarkt, aktuellen Trends, technologischen Entwicklungen und dem Einfallsreichtum von Kriminellen zur Ausnutzung von Lücken oder Schlupflöchern Schritt halten.

Diese Mitteilung ist die Zusammenfassung einer Reihe von Berichten, die den Rechtsrahmen der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und dessen Umsetzung zum Gegenstand haben. Sie wird begleitet von dem alle zwei Jahre von der Kommission zu veröffentlichenden supranationalen Bericht³ über die Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt der Union, einer Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU sowie einem Bericht über die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen (FIU)⁴ und einem Bericht über die Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen der Mitgliedstaaten für Bankkonten⁵.

Die Feststellungen in dieser Mitteilung und den heute angenommenen Berichten sollen in die Debatte über die weitere Verbesserung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einfließen und als Grundlage für weitere Gespräche mit den relevanten Interessenträgern dienen.

II. HINTERGRUND: ENTWICKLUNG DES RECHTSRAHMENS BIS HEUTE

Die Union hat den Rechtsrahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den vergangenen Jahren deutlich gestärkt. Die Vierte

¹ Europol ist die Strafverfolgungsbehörde der EU, <https://www.europol.europa.eu/>

² Europol Financial Intelligence Group, Bericht „From suspicion to action“, 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ 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(2019) 370.

⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung des Rahmens für die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen, COM(2019) 371.

⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen (zentrale Register oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme) der Mitgliedstaaten für Bankkonten, COM(2019) 372.

Geldwäscherichtlinie⁶ wurde im Mai 2015 erlassen und musste bis Juni 2017 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden⁷.

Im Rahmen des im Februar 2016 angenommenen Aktionsplans für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung⁸ und als Reaktion auf die Enthüllungen rund um die „Panama-Papers“ im April 2016 wurde im April 2018 die Fünfte Geldwäscherichtlinie⁹ angenommen, die von den Mitgliedstaaten bis Januar 2020 in nationales Recht umzusetzen ist. Diese Änderung erhöht die Transparenz der Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer, verschafft den zentralen Meldestellen einen umfassenderen Zugang zu Informationen, verbessert die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden und unterwirft virtuelle Währungen und Guthabekarten einer Regulierung, um Terrorismusfinanzierung besser zu verhindern.

Was den Finanzsektor betrifft, so dürften die neue Regelungen zum Austausch und zur Verbreitung von Informationen die Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden¹⁰ erheblich verbessern und die Rolle der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde bei der Überwachung der Einhaltung der Unionsvorschriften und der Koordinierung der Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stärken.

Ergänzt wird dieser präventive Rahmen zudem durch die Richtlinie (EU) 2018/1673 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche¹¹, mit der die Definition des Straftatbestands der Geldwäsche und die zugehörigen Sanktionen harmonisiert werden. Die Richtlinie trat im Dezember 2018 in Kraft und muss von den Mitgliedstaaten bis Dezember 2020 umgesetzt werden.

Mit der Richtlinie (EU) 2019/1153 zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen¹² wird der strafrechtliche Rahmen weiter gestärkt, indem dafür gesorgt wird, dass die Strafverfolgungsbehörden schneller Zugang zu Finanzinformationen erhalten und indem der Austausch von Finanzinformationen zwischen Strafverfolgungsbehörden und zentralen Meldestellen verbessert wird. Die Richtlinie tritt im August 2019 in Kraft und muss von den Mitgliedstaaten bis August 2021 umgesetzt werden.

⁶ 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 141 vom 5.6.2015, S. 73.

⁷ Die Kommission prüft derzeit die Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie in nationales Recht und die Anwendung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission hat gegen alle 28 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da sie nach Prüfung der Mitteilungen der Mitgliedstaaten der Auffassung ist, dass die Richtlinie nicht vollständig umgesetzt wurde.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ 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, ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43.

¹⁰ Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen, ABl. L 150 vom 7.6.2019.

¹¹ Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, PE/30/2018/REV/1, ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22.

¹² 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, ABl. L 186 vom 11.7.2019.

III. RISIKEN DER GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG UND BEREICHE MIT VERBESSERUNGSPOTENZIAL

Trotz der jüngsten Verbesserung des rechtlichen Rahmens bleiben Herausforderungen bestehen. Die Kommission veröffentlicht heute eine Reihe von Berichten, in denen Risiken bewertet und Bereiche mit Verbesserungspotenzial aufgezeigt werden.

a) Bewertung von Risiken für die Union

Zunächst veröffentlicht die Kommission gemäß Artikel 6 der Vierten Geldwäscherichtlinie einen **supranationalen Risikobewertungsbericht** zu den mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden **Risiken** der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt der Union. Der Bericht ist eine aktualisierte Fassung des ersten, im Jahr 2017 angenommenen supranationalen Risikobewertungsberichts¹³ und enthält eine Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen, die an die Akteure ausgegeben wurden, die an der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligt sind¹⁴.

Der Bericht zeigt, dass die meisten Empfehlungen aus dem ersten supranationalen Risikobewertungsbericht von den verschiedenen Akteuren umgesetzt wurden. Allerdings bestehen nach wie vor einige horizontale Schwachstellen, insbesondere in Bezug auf anonyme Produkte, die Ermittlung der wirtschaftlichen Eigentümer und neue nicht regulierte Produkte wie virtuelle Vermögenswerte. Einige dieser Schwachstellen sollen im Zuge der anstehenden Umsetzung der Fünften Geldwäscherichtlinie beseitigt werden, etwa indem Anbieter virtueller Währungen in den Geltungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden oder durch die Erweiterung und den umfassenderen Zugang zu den Registern der wirtschaftlichen Eigentümer. Weitere horizontale Schwachstellen in Bezug auf die zentralen Meldestellen und die Finanzaufsicht werden in dem Bericht der Kommission über die zentralen Meldestellen und in dem Bericht der Kommission über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU erläutert. Der Bericht enthält Empfehlungen für jeden Sektor, und die Befolgung dieser Empfehlungen wird im nächsten supranationalen Risikobewertungsbericht in zwei Jahren überprüft.

b) Bereiche mit Verbesserungspotenzial im EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Der Bericht über die **Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU**¹⁵ beruht auf Sachverhalten aus Fallstudien, die aus einer Stichprobe von zehn öffentlichen Fällen unter Beteiligung von Kreditinstituten aus dem Zeitraum 2012-2018 stammen. In diesem Bericht werden die Rolle der Kreditinstitute und die Befugnisse und Maßnahmen der für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und der Finanzaufsichtsbehörden untersucht. Der Bericht stellt eine Reaktion auf die am 4. Dezember 2018 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zu einem Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche¹⁶ dar, in

¹³ COM(2017) 340 final vom 26.6.2017.

¹⁴ Die Bewertung von Risiken im Zusammenhang mit Drittländern, die wesentliche Risiken für das Finanzsystem der Union darstellen, sind nicht Gegenstand der supranationalen Risikobewertung; diese Bewertung wird mittels delegierter Rechtsakte der Kommission zur Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko durchgeführt. Die aktuelle Liste von Drittländern mit hohem Risiko findet sich in der Delegierten 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, zuletzt geändert durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/1467 der Kommission vom 27. Juli 2018. Nachdem der Rat die von der Kommission angenommene Delegierte Verordnung, mit der die aktuelle Liste ersetzt worden wäre, am 13. Februar 2019 abgelehnt hat, arbeitet die Kommission mit dem Europäischen Parlament und dem Rat an einer verfeinerten Methodik und hat ihre Zusammenarbeit mit relevanten Drittländern und der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF) intensiviert.

¹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU, COM(2019) 373.

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

denen die Kommission aufgefordert wurde, eine nachträgliche Überprüfung der jüngsten mutmaßlichen Fälle von Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU durchzuführen.

Die Analyse der ausgewählten Fälle ergab, dass es bei den Kreditinstituten in Bezug auf die Erfüllung zentraler Anforderungen der Geldwäscherichtlinie erhebliche Mängel gibt, etwa bei der Risikobewertung, den Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden und der Meldung verdächtiger Transaktionen und Aktivitäten an die zentralen Meldestellen. In einigen Fällen erkannten die Aufsichtsbehörden Mängel bei den Kreditinstituten im Vorfeld und forderten frühzeitig Abhilfemaßnahmen, doch in mehreren anderen Fällen schritten die Aufsichtsbehörden erst ein, wenn signifikante Risiken eintraten oder wenn wiederholt Verstöße gegen die Rechtsvorschriften und Mängel bei der Unternehmensführung festgestellt wurden. In Bezug auf die Rechtzeitigkeit und Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen, die gegenüber den Kreditinstituten eingeleitet wurden, gab es große Unterschiede. Aus Sicht der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung war die Beaufsichtigung von Gruppen größtenteils mangelhaft. Die Fragmentierung der Regulierungs- und Aufsichtsvorschriften beeinträchtigte die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren.

Im Bericht über die **zentralen Meldestellen**¹⁷ werden der Rahmen für die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen mit Drittländern sowie Hindernisse und Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen in der Europäischen Union bewertet, einschließlich der Möglichkeit, einen Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus einzurichten. Der Bericht wird in Erfüllung der rechtlichen Verpflichtung der Kommission gemäß Artikel 65 Absatz 2 der Geldwäscherichtlinie veröffentlicht.

Die Bewertung ergab, dass es einigen zentralen Meldestellen nicht gelingt, konstruktiv mit den Verpflichteten zu kommunizieren, indem sie ihnen fundierte Rückmeldungen zu verdächtigen Transaktionsberichten zukommen lassen. Die Qualität der Meldungen der Verpflichteten leidet auch darunter, dass es keine Vorlagen für die Meldung gibt. Mehrere zentrale Meldestellen kommen ihrer Pflicht zum Informationsaustausch mit anderen zentralen Meldestellen nicht vollständig nach. Die wiederholten technischen Probleme des FIU.net scheinen ein wichtiger Faktor gewesen zu sein und erschweren den zentralen Meldestellen den Informationsaustausch. Die Bewertung ergab darüber hinaus, dass fehlende Rechtsvorschriften in Bezug auf den Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten und den zentralen Meldestellen von Drittländern zu einem nicht harmonisierten Ansatz für diesen Informationsaustausch führten. In diesem Kontext ist auch die Einhaltung des Datenschutzrahmens der Union sicherzustellen.

Abschließend wird der Bericht über die **Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen der Mitgliedstaaten für Bankkonten**¹⁸ vorgelegt, in dem die Kommission gemäß Artikel 32a Absatz 5 der Geldwäscherichtlinie die Bedingungen und technischen Spezifikationen und Verfahren für die Gewährleistung einer sicheren und effizienten Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen bewertet. Daher werden in diesem Bericht die verschiedenen IT-Lösungen auf EU-Ebene untersucht, die bereits im Einsatz sind oder derzeit entwickelt werden und die als Vorbilder für eine mögliche Vernetzung der zentralen Mechanismen dienen können. Dem Bericht zufolge ist die Vernetzung technisch möglich, und die Kommission beabsichtigt vor dem Hintergrund, dass eine künftige EU-weite Vernetzung der zentralen Mechanismen den Zugang zu Finanzinformationen beschleunigen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit stärken würde, sich weiter mit relevanten Interessenträgern, Regierungen, zentralen Meldestellen, Strafverfolgungsbehörden und Vermögensabschöpfungsstellen als möglichen „Endnutzern“ eines potenziellen Vernetzungssystems auszutauschen. Für die Vernetzung ist ein Rechtsinstrument erforderlich.

¹⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung des Rahmens für die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen, COM(2019) 371.

¹⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen (zentrale Register oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme) der Mitgliedstaaten für Bankkonten, COM(2019) 372.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist eine kontinuierliche Aufgabe, die sich auf einen Rechtsrahmen stützt, der regelmäßig aktualisiert werden muss, um neuen Entwicklungen gerecht zu werden. Was die Verbesserung des bestehenden Rahmens anbelangt, wurde bereits viel erreicht, vor allem durch die in den letzten Jahren vorgenommenen rechtlichen Anpassungen. Gleichzeitig gibt es bei der Anwendung der Rechtsvorschriften große Unterschiede, was in Bezug auf die Fähigkeit der Union, einen Missbrauch des Finanzsystems für unrechtmäßige Zwecke zu verhindern, ein strukturelles Problem darstellt.

In einem integrierten Binnenmarkt bedrohen die Fragmentierung des Rechtsrahmens und Versäumnisse bei der Anwendung der Vorschriften die Integrität des Finanzsystems der Union und die Sicherheit der Union im Allgemeinen. Dies erfordert weiter ein entschiedenes, rasches und kohärentes Handeln, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf kohärente und wirksame Weise vollständig umgesetzt werden, insbesondere von den wichtigsten zuständigen Behörden wie den Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen. Die Kommission wird die Umsetzung des aktualisierten Rechtsrahmens und der Empfehlungen weiterhin im Rahmen ihrer supranationalen Risikobewertung überwachen.

Auch wenn durch die jüngsten Änderungen des Rechtsrahmens viele Risiken und Mängel angegangen wurden oder in Kürze angegangen werden, sind einige der Mängel struktureller Natur und wurden noch nicht berücksichtigt.

Die Feststellungen in den heute angenommenen Berichten sollen in die Debatte über die weitere Verbesserung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einfließen und als Grundlage für weitere Gespräche mit den relevanten Interessenträgern dienen.

Hierbei sollte eine weitere Harmonisierung des Regelwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erwogen werden. Eine Option bestünde darin, die Geldwäscherichtlinie in eine Verordnung umzuwandeln, die das Potenzial hätte, einen harmonisierten, direkt anwendbaren Unionsrahmen für die Bekämpfung der Geldwäsche zu schaffen. Eine qualitativ hochwertige und konsequente Überwachung des Finanzsektors mit dem Ziel, Geldwäsche zu verhindern, könnte auch auf anderen Wegen erreicht werden, wobei möglicherweise eine Übertragung spezifischer Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche an eine Einrichtung der Union erforderlich wäre. Darüber hinaus haben die Bewertungen einen Bedarf nach einem stärkeren Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Analyse durch die zentralen Meldestellen aufgezeigt.