



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.7.2019

SWD(2019) 650 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitunterlage 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**

{COM(2019) 370 final}

DE

DE

Inhalt

1.	EINLEITUNG	3
2.	METHODIK DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG.....	3
	Vorgehensweise	4
	Rechtsrahmen.....	5
3.	ERGEBNISSE DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG	6
	BARGELDPRODUKTE	9
1.	Bargeldkuriere	9
2.	Bargeldintensive Betriebe.....	18
3.	Banknoten in hoher Stückelung.....	27
4.	Barzahlungen	33
5.	Private Geldautomaten.....	39
	NICHTFINANZPRODUKTE	45
1.	Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen	45
2.	Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen	56
3.	Auflösung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen	64
4.	Hochwertige Güter - Kunstgegenstände und Antiquitäten.....	70
5.	Hochwertige Güter - Edelmetalle und Edelsteine.....	78
6.	Hochwertige Güter außer Edelmetallen und Edelsteinen	84
7.	Edelmetall- und Edelsteinkuriere.....	88
8.	Immobilieninvestitionen	91
9.	Dienstleistungen von Wirtschafts- und Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern	96
10.	Rechtsdienstleistungen von Notaren und sonstigen rechtsberatenden Berufen.....	105
	GLÜCKSSPIELPRODUKTE	111
1.	Allgemeine Beschreibung des Glücksspielsektors	111
2.	Wetten.....	114
3.	Bingo.....	121
4.	Spielbanken.....	124
5.	Spielautomaten (außerhalb von Spielbanken)	130
6.	Lotterien.....	135
7.	Poker	140
8.	Online-Glücksspiele.....	145

1. EINLEITUNG

Die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF) empfiehlt, dass die Staaten Risikobewertungen durchführen, bei denen ihre Kapazitäten und Erfahrungen in den einzelnen Sektoren berücksichtigt werden, in denen Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML-/CFT-Vorschriften) gelten. Sie sollten die Risiken der Geldwäsche (GW) und Terrorismusfinanzierung (TF) ermitteln, bewerten und nachvollziehen und angemessene Präventivmaßnahmen ergreifen.

Da bei der Risikoermittlung eine supranationale Vorgehensweise sinnvoll erscheint, ist die Kommission gemäß der Richtlinie (EU) 2015/849 (Vierte Geldwäscherichtlinie) beauftragt, eine Bewertung konkreter GW-/TF-Risiken für den Binnenmarkt durchzuführen, die mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehen.

Im Jahr 2017 hat die Kommission ihre erste supranationale Risikobewertung veröffentlicht.¹ Nach Artikel 6 Absatz 1 der Vierten Geldwäscherichtlinie muss sie ihren Bericht außerdem alle zwei Jahre (oder bei Bedarf auch öfter) aktualisieren. Im vorliegenden Dokument werden die Informationen aus dem Bericht von 2017 aktualisiert, die gegenwärtigen GW-/TF-Risiken analysiert und umfassende Maßnahmen zu ihrer Bewältigung vorgeschlagen. Es wird geprüft, inwieweit die Empfehlungen der Kommission zu risikomindernden Maßnahmen umgesetzt wurden, und die verbleibenden Risiken werden unter Berücksichtigung neuer Produkte und Sektoren bewertet.

Die Einzelheiten der Risikoanalyse zu den verschiedenen Sektoren und Produkten sind **Anhang 1** zu entnehmen.

2. METHODIK DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG

Im Rahmen der vorliegenden supranationalen Risikobewertung (supranational risk assessment – SNRA) wurde dieselbe Methodik² verwendet wie bei der SNRA 2017, d. h. es wurde eine systematische Analyse der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken im Zusammenhang mit den Methoden von Kriminellen vorgenommen. Ziel ist es festzustellen, unter welchen Umständen Dienstleistungen und Produkte in einem bestimmten Sektor für GW-/TF-Zwecke missbraucht werden könnten, ohne den Sektor insgesamt zu verurteilen.

Die vorliegende SNRA konzentriert sich auf Anfälligkeiten auf EU-Ebene, sowohl in Bezug auf den Rechtsrahmen als auch hinsichtlich seiner wirksamen Anwendung. Es werden die wichtigsten Risiken für den Binnenmarkt in einer Vielzahl von Sektoren sowie die horizontalen Anfälligkeiten, die diese Sektoren betreffen können, beschrieben.

Darüber hinaus werden risikomindernde Maßnahmen aufgeführt, die auf EU- und einzelstaatlicher Ebene ergriffen werden sollten, um den Risiken zu begegnen, und eine Reihe von Empfehlungen für die verschiedenen betroffenen Akteure formuliert. Damit soll nicht den

¹ 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.

² Nähere Einzelheiten siehe SWD(2017) 241.

risikomindernden Maßnahmen vorgegriffen werden, die einige Mitgliedstaaten in Reaktion auf nationale GW-/TF-Risiken bereits ergriffen haben oder möglicherweise noch ergreifen werden. Die aufgeführten risikomindernden Maßnahmen sollten daher als Grundlage betrachtet werden, die je nach den bereits getroffenen einzelstaatlichen Maßnahmen angepasst werden kann.

Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Empfehlungen aus der letzten SNRA nicht umzusetzen, sollten sie nach Artikel 6 Absatz 4 der Vierten Geldwäscherichtlinie ihre Entscheidung der Kommission mitteilen und sie begründen (Grundsatz „Befolgen oder erläutern“). Bislang ist bei der Kommission keine entsprechende Mitteilung eingegangen.

Vorgehensweise

Bei der Ausarbeitung dieses Berichts führte die Kommission eine breit angelegte Konsultation mit allen maßgeblichen Interessenträgern durch, im Rahmen derer sie sich mit gezielten Fragebögen und speziellen Workshops an verschiedene Sektoren richtete.

Im Juli 2018 konsultierte sie die Mitgliedstaaten mittels eines Fragebogens mit folgenden Anlagen:

- nationale risikomindernde Maßnahmen
- Meldebögen für Finanz- und Strafverfolgungsdaten zu GW/TF
- neu aufkommende Risiken

Bis Ende 2018 gingen bei der Kommission 23 Rückmeldungen ein.³ Anschließend wurden die Mitgliedstaaten in gezielten Sitzungen der Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung⁴ am 10. Dezember 2018 und 11. Februar 2019 eingehender konsultiert.

Im November/Dezember 2018 veranstaltete die Kommission vier Workshops mit Interessenträgern der Privatwirtschaft: einen mit Vertretern von Finanzinstituten, zwei mit Vertretern des Nichtfinanzsektors⁵ und einen mit Vertretern der Zivilgesellschaft (gemeinnützigen Organisationen) und Wissenschaftlern. Im Januar 2019 fand eine zweite Runde dieser Treffen statt. Die mündlichen Beiträge der Privatwirtschaft wurden durch 15 schriftliche Rückmeldungen ergänzt.

Die Kommission konsultierte auch andere Regulierungsagenturen und -behörden wie Europol und die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)⁶.

Mit dieser breit angelegten Konsultation wurde zweierlei bezweckt: Zum einen sollte die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Jahr 2017 überprüft werden, zum anderen galt es, die

³ BG, CY, FR, HR und IE haben den Fragebogen zur Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen nicht beantwortet.

⁴ Diese Gruppe setzt sich aus leitenden Beamten zusammen, die in den EU-/EWR-Ländern für die Geldwäschebekämpfung zuständig sind;

<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2914&Lang=DE>

⁵ Vertreter der Glücksspielbranche wurden im Rahmen eines gesonderten Treffens konsultiert.

⁶ Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA).

supranationale Risikobewertung zu aktualisieren.

Da die GW-/TF-Bedrohungen und -Anfälligkeiten sich laufend verändern, muss bei der supranationalen Risikobewertung die Wirksamkeit nationaler AML-/CFT-Maßnahmen anhand eines integrierten Ansatzes beurteilt werden.

Bei der Überprüfung, inwieweit diese Maßnahmen die EU-Vorgaben erfüllen, wie sie umgesetzt werden und ob sie präventiv wirken, berücksichtigt die Kommission auch die von den Mitgliedstaaten erstellten nationalen Risikobewertungen, um sicherzugehen, dass spezifische nationale Risiken angemessen ermittelt und gemindert werden.⁷

Die einzelnen Sektoren sind für eine dritte Ebene der Risikobewertung zuständig, bei der Risikofaktoren z. B. im Zusammenhang mit bestimmten Kunden, Ländern, Produkten, Dienstleistungen, Transaktionen und Vertriebskanälen berücksichtigt werden.

Diese drei Ebenen (supranational, national und sektorenspezifisch) der Risikobewertung sowie die Risikominderung sorgen innerhalb der EU gegebenenfalls für eine umfassende Sensibilisierung für GW-/TF-Risiken und deren sorgfältige Analyse, wobei die verschiedenen Ebenen einander ergänzen und gleichermaßen bedeutsam sind.

Die Kommission stützt sich auf die nationalen und sektorspezifischen Bewertungen und ergänzt diese, indem sie Risiken bewertet, die den EU-Binnenmarkt betreffen und sich aus grenzüberschreitenden Tätigkeiten ergeben.

Rechtsrahmen

Die Risikobewertung muss eine Momentaufnahme der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in einem konkreten Zeitraum liefern. Die Bewertung der die EU betreffenden Risiken erfolgte zu einer Zeit, als die einschlägige Rechtsgrundlage noch die Vierte Geldwäscherichtlinie war. Zwar war die Fünfte Geldwäscherichtlinie bereits verabschiedet, ihre Umsetzung ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Daher stützt sich die supranationale Risikobewertung auf die im Zeitraum ihrer Durchführung umgesetzte EU-Richtlinie. Dies ist insofern besonders zu betonen, als einige Sektoren nicht oder nur begrenzt unter die Verpflichtungen nach der Vierten Geldwäscherichtlinie fielen. Daher kann es bei den Mitgliedstaaten, die bereits die strengeren Vorschriften angewendet haben, zu einer abweichenden Bewertung des Risikograds kommen. Bei der Festlegung der neuen risikomindernden Maßnahmen wurden Änderungen durch die bis Januar 2020 umzusetzende Fünfte Geldwäscherichtlinie jedoch bereits berücksichtigt.

Wenngleich die Geldwäscherichtlinie den wichtigsten EU-Rechtsakt darstellt, umfasst das Unionsrecht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch weitere EU-Rechtsvorschriften. Eine nicht erschöpfende Liste ist in **Anhang 2** beigelegt.

⁷ Dies gilt unbeschadet der Beurteilungen einschlägiger internationaler Organisationen und Normungsgremien wie der FATF und des Expertenausschusses für die Bewertung von Maßnahmen gegen Geldwäsche (Moneyval). Moneyval ist ein ständiges Überwachungsgremium des Europarats. Es bewertet die Einhaltung der wichtigsten internationalen AML-/CFT-Standards sowie die Wirksamkeit ihrer Umsetzung und erteilt den nationalen Behörden Empfehlungen zur Verbesserung ihrer Systeme;
<https://www.coe.int/en/web/moneyval>.

Darüber hinaus enthält **Anhang 3** ein Glossar der in der Risikoanalyse verwendeten Abkürzungen und **Anhang 4** ein Literaturverzeichnis.

3. ERGEBNISSE DER SUPRANATIONALEN RISIKOBEWERTUNG

In der vorliegenden supranationalen Risikobewertung werden gezielt die mit den einzelnen Sektoren verbundenen Risiken betrachtet und die Empfehlungen zu ihrer Bewältigung ausgewertet. Die Kommission hat **47 Produkte und Dienstleistungen** ermittelt, die sie auf Binnenmarktebene als potenziell anfällig für GW-/TF-Risiken ansieht – bei der Bewertung im Jahr 2017 waren es nur 40. Diese 47 Produkte und Dienstleistungen lassen sich in **11 Sektoren** einordnen:

- die in der Vierten Geldwäscherichtlinie genannten 10 Sektoren bzw. Produkte, d. h. Kredit- und Finanzinstitute, Finanztransferdienstleister, Wechselstuben, mit hochwertigen Gütern und Vermögenswerten handelnde Personen, Immobilienmakler, Treuhand- und Unternehmensdienstleister (TCSPs), Abschlussprüfer, externe Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Notare und andere selbstständige Angehörige von rechtsberatenden Berufen sowie Anbieter von Glücksspieldiensten
- 1 Kategorie mit mehreren unterschiedlichen Produkten, die nicht unter die Vierte Geldwäscherichtlinie fallen, aber als relevant für die Risikobewertung eingestuft werden, darunter bargeldintensive Betriebe, virtuelle Währungen, Crowdfunding und gemeinnützige Organisationen; in diese Kategorie fallen auch bestimmte informelle Systeme, wie sie z. B. von Anbietern von Hawala⁸ und anderen informellen Finanztransferdiensten genutzt werden
- vier neue Produkte/Dienstleistungen, die im Bericht von 2017 nicht bewertet wurden: private Geldautomaten, Profifußball, Freihäfen sowie Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren („goldene Pässe/Visa“)

Darüber hinaus enthält der vorliegende Bericht zu einigen Dienstleistungen, die im Bericht von 2017 bewertet wurden, eine erweiterte Analyse: FinTechs, Handelsplattformen für virtuelle Währungen und E-Wallet-Anbieter sowie Bankkonten nicht ansässiger Personen.

Die Beschreibungen und Bewertungen vieler der im Bericht von 2017 analysierten Produkte/Sektoren haben sich in den vergangenen zwei Jahren nicht wesentlich geändert, wohingegen die EU-Rechtsakte zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung seit 2017 umfassend überarbeitet wurden.

Mit der vorliegenden Bewertung werden die Informationen aus dem Bericht von 2017 aktualisiert. So wurden in mehreren Bereichen (z. B. bei gemeinnützigen Organisationen) Details überarbeitet, außerdem wurden Zahlen und Informationsquellen aktualisiert. Darüber hinaus wurden Verweise angepasst, sodass nun auf die aktuellen EU-Rechtsakte zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Bezug genommen wird, wobei

⁸ Hawala ist ein beliebtes informelles Finanztransfersystem, das auf der Leistung und dem Ansehen eines riesigen Netzes von Geldhändlern („Hawaladaren“) statt auf Bargeldverkehr beruht.

Informelle Finanztransfers erfolgen innerhalb von Systemen oder Netzen, in die Geld eingezahlt wird, damit der Gegenwert dann an einem anderen Ort entweder ebenfalls in Form von Bargeld oder in gleichwertiger anderer Form an einen Dritten ausgezahlt wird. Sie finden in der Regel außerhalb des herkömmlichen Bankensystems statt.

berücksichtigt wurde, dass die meisten Empfehlungen zu risikomindernden Maßnahmen aus der SNRA 2017⁹ inzwischen in die Fünfte Geldwäscherichtlinie eingeflossen sind. Ferner wurde den Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie, die bis Juli 2017 in nationales Recht umgesetzt werden musste, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Weitere in der SNRA 2017 empfohlene risikomindernde Maßnahmen haben Eingang in jüngste EU-Rechtsvorschriften wie die Gesellschaftsrechtsrichtlinie¹⁰ oder die neue Barmittelverordnung¹¹ gefunden.

⁹ Diese wurden zum Teil unter Berücksichtigung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Abl. L 309, 25.11.2005, S. 15–36) formuliert.

¹⁰ Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts (Abl. L 169, 30.6.2017, S. 46). Diese Richtlinie regelt Folgendes:

- Die Offenlegung von Gesellschaftsunterlagen, die Wirksamkeit der von einer Gesellschaft eingegangenen Verpflichtungen und die Nichtigkeit; sie gilt für alle Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Die Gründung von Aktiengesellschaften sowie die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals; als Mindestkapital für Aktiengesellschaften in der EU sind darin 25.000 EUR festgelegt. Offenlegungspflichten für ausländische Zweigniederlassungen von Gesellschaften; diese gelten für EU-Gesellschaften, die in einem anderen EU-Land Zweigniederlassungen gründen, sowie für Gesellschaften aus Nicht-EU-Ländern, die in der EU Zweigniederlassungen gründen.

¹¹ 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, 12.11.2018, S. 6–2). Diese Verordnung ergänzt den in der Richtlinie 2015/849 verankerten Rechtsrahmen der EU zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung. Sie regelt Bereiche, in denen bei einer Evaluierung der Verordnung (EG) 1889/2005 (Barmittelverordnung) Verbesserungsbedarf festgestellt wurde, und setzt eine Reihe von Aktionspunkten aus dem Aktionsplan der Kommission für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung (COM(2016) 50 final, 02.02.2016) um.

ANHANG 1 – RISIKOANALYSE NACH PRODUKTEN/SEKTOREN

Im Rahmen der vorliegenden SNRA wurde eine bestimmte Methodik angewendet, die eine systematische Analyse der GW-/TF-Risiken im Zusammenhang mit den Methoden von Kriminellen umfasst. Ziel ist es festzustellen, unter welchen Umständen die Dienstleistungen und Produkte in einem bestimmten Sektor für GW-/TF-Zwecke missbraucht werden könnten (ohne dabei den Sektor insgesamt zu verurteilen).

Die Grundlage der Analyse bildet die Richtlinie (EU) 2015/849 (Vierte Geldwäscherichtlinie) als die im Durchführungszeitraum geltende Rechtsvorschrift. Die Fünfte Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843), mit der die Vierte Geldwäscherichtlinie geändert wurde, gilt als Bestandteil der risikomindernden Maßnahmen.

Jedes Risiko wird unter den Aspekten Bedrohung und Anfälligkeit beurteilt. Die Einstufung erfolgt anhand einer Skala von 1 bis 4:

- 1) wenig bedeutend (Wert: 1)**
- 2) mäßig bedeutend (Wert: 2)**
- 3) bedeutend (Wert: 3)**
- 4) sehr bedeutend (Wert: 4)**

Die Einstufungen dienen lediglich der Zusammenfassung der Analyse. Sie sollten nicht losgelöst von der textlichen Beschreibung des Risikos betrachtet werden.

BARGELDPRODUKTE

1. Bargeldkuriere

Produkt

Bargeldkuriere / Außengrenzen überschreitender Barmittelverkehr

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Die vorliegende Analyse bezieht sich auf die supranationalen Risiken, d. h. auf Barmittel, die an den EU-Außengrenzen in die bzw. aus der EU verbracht werden.

Ausgehend von der Weiterentwicklung der internationalen Standards zur Überwachung grenzüberschreitender Barmittelströme, der Evaluierung der Frage, inwieweit mit der betreffenden Verordnung die gesetzten Ziele erreicht wurden, und den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass die mit der Verordnung erzielten Ergebnisse zwar insgesamt zufriedenstellend sind, eine Reihe von Punkten jedoch optimiert werden sollten, um die Wirkung der Verordnung zu verbessern.

Zur Neuregelung dieser Punkte hat die Kommission im Dezember 2016 im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda und des Aktionsplans für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung einen Vorschlag für eine neue Barmittelverordnung angenommen. Im Anschluss an die legislative Arbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wurde die neue Verordnung (EU) 2018/1672¹² im Oktober 2018 verabschiedet; sie wird im Juni 2021 wirksam.

Mit der derzeit geltenden Barmittelverordnung (Verordnung (EU) 1889/2005)¹³ wurde ein einheitliches EU-Konzept für die Barmittelüberwachung auf Grundlage eines Systems obligatorischer Anmeldungen festgelegt. Führt eine natürliche Person, die in die EU einreist oder aus der EU ausreist (auch auf der Durchreise), Barmittel im Wert von 10.000 EUR oder mehr mit sich, so muss sie diese anmelden. Der Schwellenwert von 10.000 EUR wird als hoch genug erachtet, um der Mehrzahl der Reisenden und Unternehmer unverhältnismäßig aufwendige Formalitäten zu ersparen. Bei Anhaltspunkten für illegale Aktivitäten im Zusammenhang mit der Beförderung von Barmitteln unter 10.000 EUR ist die Erhebung und Speicherung von Informationen dazu jedoch ebenfalls zulässig. Diese Regelung wurde eingeführt, um die Praxis des „Smurfing“ einzuschränken, bei der gezielt Beträge unterhalb des Schwellenwerts mitgeführt werden, um die Anmeldepflicht zu umgehen (z. B. durch künstliche Aufteilung des Betrags auf mehrere Personen derselben Gruppierung/Familie).

¹² 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, 12.11.2018, S. 6–2).

¹³ Verordnung (EG) 1889/2005 (ABl. L 284, 12.11.2018, S. 6–2).

Die aktuellen Regelungen zur Verbringung von Barmitteln in die und aus der EU gelten seit dem 15. Juni 2007 und sind wesentlicher Bestandteil der EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Mit der neuen Verordnung werden diese Regelungen aktualisiert und der EU-Rechtsrahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Form der Richtlinie 2015/849 in der durch die Richtlinie 2018/843 geänderten Fassung ergänzt.

Durch die neue Barmittelverordnung, die 2021 wirksam wird, wird das bestehende System zur Überwachung von Barmitteln, die in die oder aus der EU verbracht werden, verbessert – damit finden die jüngsten Entwicklungen bei den von der FATF erarbeiteten internationalen Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Eingang ins EU-Recht.

Im Rahmen der neuen Verordnung wurde die Definition von Barmitteln erweitert: Diese umfassen demnach nicht nur Bargeld und übertragbare Inhaberpapiere, sondern auch hochliquide Rohstoffe wie Gold. Außerdem gilt die Verordnung nun auch für Barmittel, die per Post, als Fracht oder per Kurierdienst versendet werden. Darüber hinaus ermöglicht sie es Zollbehörden, auch bei Beträgen unterhalb der Anmeldeschwelle von 10.000 EUR tätig zu werden, wenn ein Verdacht auf kriminelle Aktivitäten besteht, und verbessert gleichzeitig den Informationsaustausch zwischen Behörden (Zoll und FIUs) und Mitgliedstaaten.

Nach der neuen Verordnung 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, diese beim Zoll anmelden. Die Anmeldung ist unabhängig davon erforderlich, ob die Reisenden die Barmittel am Körper, in ihrem Gepäck oder in ihrem Beförderungsmittel mitführen. Auf Aufforderung der Behörden müssen sie sie für eine Kontrolle zur Verfügung stellen.

Werden die Barmittel auf anderem Wege versandt („unbegleitete Barmittel“), sind die zuständigen Behörden befugt, den Absender oder Empfänger zur Abgabe einer Offenlegungserklärung aufzufordern. Die Behörden dürfen alle Sendungen, Pakete oder Beförderungsmittel kontrollieren, die unbegleitete Barmittel enthalten können.

Gibt es Hinweise darauf, dass Barmittel mit kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen, die den finanziellen Interessen der EU schaden könnten, werden die Mitgliedstaaten Informationen austauschen. Diese Informationen werden auch der Europäischen Kommission übermittelt.

Darüber hinaus sieht die neue Barmittelverordnung in Artikel 5 Absatz 4 vor, dass die Zollbehörden bei der Festlegung der gemeinsamen Risikokriterien für die Durchführung von Kontrollen die von der Kommission und den FIUs vorgelegten Risikobewertungen berücksichtigen sollten.

Die neue Verordnung hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, den Barmittelverkehr innerhalb der Union zusätzlich nach ihrem nationalen Recht zu überwachen, sofern die Überwachung mit den Grundfreiheiten der Union vereinbar ist.

Pro Jahr erfolgen durchschnittlich 90.000 Barmittelanmeldungen mit einem Gesamtwert von rund 52 Mio. EUR. Bei Zollkontrollen werden jährlich 12.000 Fälle festgestellt, in denen Barmittel im Gesamtwert von rund 345 Mio. EUR nicht angemeldet wurden.

Allgemeine Anmerkung

Dieses Risikoszenario ist untrennbar mit den Risikoszenarien Bargeldnutzung/Barzahlungen sowie Banknoten in großer Stückelung verbunden.¹⁴

Kriminelle oder Terrorismusgeldgeber, die Barerlöse erwirtschaften/anhäufen, versuchen, diese Gewinne zu bündeln und von ihrer Quelle zu entfernen, um sie entweder ins Herkunftsland zurückzuführen oder an Orte zu verbringen, an denen die Einschleusung in den legalen Wirtschaftskreislauf einfacher ist.

Solche Orte sind gekennzeichnet durch eine intensive Bargeldnutzung, eine laxere Finanzaufsicht oder ein strengeres Bankgeheimnis. Sie können von Terroristen auch genutzt werden, um Gelder schnell und sicher von einem Ort an einen anderen zu transferieren, u. a. durch das Verstecken von Barmitteln im Luftverkehr.

EU-Außengrenzen können von Bargeldkurieren im Luft-, See-, Straßen- oder Schienenverkehr überquert werden. Außerdem können Barmittel unbegleitet über die Außengrenzen verbracht werden, z. B. als Container- oder sonstige Fracht oder in Briefen oder Paketen versteckt. Wenn Kriminelle sehr große Barmittelmengen befördern wollen, wird gern die Möglichkeit genutzt, diese in Fracht zu verstecken, die in Container verladen oder auf andere Weise über Grenzen transportiert werden kann.

Kriminelle können Barmittel auch raffiniert in Waren verstecken, die entweder durch einen Kurierdienst über die Außengrenze befördert oder einfach per Brief oder Paket verschickt werden. Auch wenn unbegleitete Sendungen tendenziell kleiner sind als solche, die in Fahrzeugen versteckt oder von Bargeldkurieren am Körper mitgeführt werden, können dennoch erhebliche Beträge beschlagnahmt werden, wenn es sich um Banknoten in großer Stückelung handelt.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Bedrohung im Zusammenhang mit Bargeldkurieren/Beförderungen unbegleiteter Barmittel hat ergeben, dass terroristische Gruppierungen unterschiedlichste Methoden nutzen, um physische Barmittel über die Außengrenzen zu bringen, insbesondere im Fall größerer Vereinigungen.

¹⁴ Siehe dazu grundsätzlich den EUROPOL-Bericht (2015) *Why is cash still king?* [Warum Bargeld immer noch König ist]:

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europolcik%20%281%29.pdf>

Diese Bedrohung ist insbesondere bei Bargeldkurieren aus der EU in Drittstaaten von Bedeutung. Die Strafverfolgungsbehörden konnten in der Vergangenheit in Konfliktgebieten hohe Geldbeträge beschlagnahmen, mit denen terroristische Vereinigungen finanziert werden sollten. Darüber hinaus gab es bereits Fälle, in denen (potenzielle) terroristische Auslandskämpfer als Bargeldkuriere tätig wurden, um ihre Reisen in Konfliktgebiete und ihren Aufenthalt dort zu finanzieren. Diese Personen führen in der Regel geringere Beträge mit sich, die schwieriger festzustellen sind und möglicherweise nicht unter die Anmeldepflicht für von natürlichen Personen mitgeführte Barmittel ab einem Wert von 10.000 EUR fallen. Dieser Modus Operandi gilt aufgrund der gewährleisteten Anonymität als attraktiv und relativ sicher, wenngleich er durchaus Risiken birgt. Aus diesem Grund sollte dieser Modus Operandi auch in Verbindung mit der Analyse von Banknoten großer Stückelung betrachtet werden. Je mehr Banknoten in großer Stückelung vorliegen, umso einfacher ist der Bargeldtransport – auch wenn die mit der Beschaffung großer Banknoten verbundenen Risiken (nicht ohne Weiteres erhältlich) den Nutzen der höheren Kompaktheit möglicherweise nicht überwiegen. Bargeldtransporte werden von terroristischen Gruppierungen in Syrien immer wieder genutzt – wenngleich die durchschnittlichen Beträge, die ein aus der EU ausreisender Auslandskämpfer mit sich führt, verglichen mit den vor Ort verfügbaren Mitteln möglicherweise eher unerheblich sind.

Eine Bedrohung in Form von Bargeldtransporten aus Drittstaaten in die EU kann ebenfalls bestehen, insbesondere aus Ländern mit TF-Risiken oder Konfliktgebieten (z. B. wurden Einreisen von Bargeldkurieren aus Syrien, der Golfregion und Russland in die EU festgestellt). Es liegen nur wenige Anhaltspunkte dafür vor, dass Barmittel in hohem Wert (d. h. weit über der Anmeldeschwelle) zur Terrorismusfinanzierung in die Union verbracht werden. Es hat jedoch Fälle gegeben, in denen niedrigere Barmittelbeträge aus Drittstaaten eingeführt und in das Finanzsystem/den legalen Wirtschaftskreislauf der EU integriert werden sollten (siehe gesonderte Analyse weiter unten).

Aus Risikomanagementsicht der Kriminellen stellt der Versand von Barmitteln per Post oder Fracht in mehreren Sendungen, die jeweils kleinere Beträge enthalten, eine theoretisch attraktive Methode dar, da kein Kurierdienst involviert ist, der die Barmittel physisch über die Außengrenze befördert und dabei kontrolliert werden könnte. Zollkontrollen können zwar stattfinden, dabei lassen sich jedoch nicht alle relevanten Daten erfassen.

Und schließlich kann es für Kriminelle auch einen Anreiz geben, Barmittel in andere Arten anonymer Vermögenswerte umzuwandeln, für die keine Barmittelanmeldungen vorgeschrieben sind (Gold, Guthabekarten – diese werden weiter unten gesondert analysiert).¹⁵

¹⁵ In der neuen Barmittelverordnung, die im Juni 2021 wirksam wird, ist auch Gold berücksichtigt. Guthabekarten könnten mittels eines delegierten Rechtsakts in den Geltungsbereich der Verordnung aufgenommen werden, wenn deutliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie von Kriminellen unter Umgehung der Rechtsvorschriften für Werttransfers über die EU-Grenzen hinweg genutzt werden.

Fazit: Den Strafverfolgungsbehörden liegen Hinweise darauf vor, dass Bargeldkurierer von terroristischen Vereinigungen immer wieder zur Finanzierung ihrer Aktivitäten oder der Reisen terroristischer Auslandskämpfer genutzt werden. Ähnlich wie im Fall von Barmitteln bietet der Einsatz von Bargeldkurierern durch kriminelle Elemente oder Terrorismusgeldgeber Vorteile, da dieser Modus Operandi einfach umzusetzen ist und keine besondere Planung oder Fachkenntnis erfordert. Vor diesem Hintergrund wird die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit Bargeldkurieren als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

*FATF-Bericht: Money laundering through the physical transportation of cash [Geldwäsche durch physischen Bargeldtransport] (Oktober 2015)*¹⁶

Gestützt auf das EZB-Arbeitspapier *Consumer cash usage – a cross country comparison with payment diary survey data*¹⁷ [Bargeldnutzung durch Verbraucher – ein länderübergreifender Vergleich anhand von Tagebuchdaten zum Zahlungsverhalten] wird in dem Bericht festgestellt, dass in den befragten Ländern zwischen 46 % und 82 % aller Finanztransaktionen in bar durchgeführt werden, und zwar in Australien 65 %, in Deutschland 82 %, in Frankreich 56 %, in Kanada 53 %, in den Niederlanden 52 %, in Österreich 82 % und in den USA 46 %.¹⁸

Mit Blick auf die Verflechtungen der länderübergreifenden organisierten Kriminalität mit der Wirtschaft wird in dem Bericht darauf hingewiesen, dass der physische Transport von Bargeld über eine internationale Grenze eine der ältesten und grundlegendsten Formen der Geldwäsche sei und auch zur Terrorismusfinanzierung genutzt werde.¹⁹ Zur Höhe der auf diese Weise „gewaschenen“ Geldbeträge liegen zwar keine zuverlässigen Daten vor, der Bericht schätzt das Volumen jedoch auf mehrere hundert Milliarden bis eine Billion US-Dollar jährlich. Am häufigsten werden dem Bericht zufolge stabile, weit verbreitete Währungen wie der US-Dollar, der Euro, der Schweizer Franken und das britische Pfund „gewaschen“, meist in Form von Banknoten großer Stückelung. Außerdem würden Straftäter die bestehenden Verfahren zur Barmittelanmeldung missbrauchen, indem sie beispielsweise Anmeldungen mehrfach für denselben Zweck verwenden.²⁰

Wie aus dem Europol-Bericht *Why is cash still king?* [Warum Bargeld immer noch König ist] von 2015 hervorgeht, zeigen die Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden, dass Bargeld – insbesondere Banknoten in großer Stückelung – von kriminellen Vereinigungen verbreitet als Mittel zur Geldwäsche eingesetzt wird. Straftäter verschieben und verbergen Unmengen von Bargeld, indem sie diese kontinuierlich auf vielerlei Art investieren und in den legalen

¹⁶ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/money-laundering-through-transportation-cash.pdf>

¹⁷ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1685.pdf>

¹⁸ ECB Working Paper, No 1685/June 2014, Tabelle 1, S. 38.

¹⁹ FATF-Bericht, S. 3.

²⁰ Ebd., S. 16.

Wirtschaftskreislauf einschleusen, um keine physischen Bargeldbestände anzuhäufen, die konfisziert werden könnten. Damit die Einschleusung in die legale Wirtschaft keinen Verdacht erregt, erfordern diese Methoden eine Vielzahl von Mittätern sowie kooperierenden oder nachlässigen Fachleuten aus bestimmten Branchen (sog. „Gatekeepers“).

In der EU stellt die Bargeldnutzung mit einem Anteil von 34 % nach wie vor den Hauptanlass für Verdachtsmeldungen innerhalb des Finanzsystems dar.

Straftäter, die Barerlöse erwirtschaften, versuchen, diese Gewinne zu bündeln und von ihrer Quelle zu entfernen, um sie entweder ins Herkunftsland zurückzuführen oder an Orte zu verbringen, an denen die Einschleusung in den legalen Wirtschaftskreislauf einfacher ist, z. B. aufgrund der intensiven Bargeldnutzung in bestimmten Volkswirtschaften, einer laxeren Finanzaufsicht oder einem strengeren Bankgeheimnis oder weil die Täter dort größeren Einfluss in Politik und Wirtschaft haben.

Bargeldschmuggel kann auch in anderen Phasen und im Rahmen von Straftaten ohne Bargeldbezug stattfinden. Im Bereich der Cyberkriminalität werden beispielsweise beim Phishing und Hacking Finanzagenten eingesetzt, die Beträge, die auf betrügerische Weise von den Bankkonten der Opfer abgezweigt wurden, in bar entgegennehmen bzw. abheben. Anschließend werden die Beträge in andere Länder überwiesen, wo sie von ausgewählten Personen vermutlich zur Weiterbeförderung in bar entgegengenommen werden.

Seit 2017 hat sich nichts daran geändert, dass im Zusammenhang mit Barmitteln eine erhebliche Geldwäschebedrohung besteht. Wie Ermittlungen in Europa zeigen, gibt es Verbindungen zwischen dem Barmittelverkehr inner- und außerhalb der EU und Straftaten. Der wichtigste Kriminalitätsbereich ist der Drogenhandel. Bareinnahmen aus dem Verkauf von Drogen – überwiegend Kokain und Cannabis – werden gebündelt und den beauftragten Abholern übergeben. Daraufhin treten die Drogenhandelsorganisationen (DHOs) mit Geldhändlern (meist außerhalb der EU) in Kontakt, die den DHOs gegen Provision den Gegenwert der Erlöse zukommen lassen. Die Geldhändler verfügen in verschiedenen Ländern über eigene Geldwäschenetze. Nachdem eine Vereinbarung getroffen wurde, übergeben die Bargeldabholer den beauftragten Vermittlern die Bareinnahmen. Dann beginnt die Verschiebung des Bargelds, das durch die EU zum vorgesehenen Ausfuhrort transportiert oder direkt aus der EU ausgeführt wird. Mit den aktuellen EU-Rechtsvorschriften wurden beträchtliche Hürden für die Einschleusung hoher illegaler Erlöse aus Drogengeschäften in das Finanzsystem geschaffen. Daher fließt das Geld in die handelsbasierte Geldwäsche²¹ oder wird aus der EU in „bargeldfreundlichere“ Länder transportiert. In den vergangenen Jahren haben sich Dubai und Beirut zu beliebten Bargeldzielen und wachsenden Finanzplätzen entwickelt.

Im Fall der Bargeldkurriere stellen die großen Banknoten (200- und 500-Euro-Scheine) eine

²¹ Bei der handelsbasierten Geldwäsche üben Straftäter eine legale Geschäftstätigkeit aus, mit der sie die unlautere Herkunft ihrer inkriminierten Gelder zu verschleiern versuchen. Dabei wird mit unterschiedlichsten Methoden – Verschiebung illegaler Waren, Dokumentenfälschung, Falschangaben zu Finanzgeschäften, Unter- oder Überfakturierung von Waren – die Nachvollziehbarkeit rechtmäßiger Handelsgeschäfte erschwert.

Bedrohung dar.

Fazit: Die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit Bargeldkurieren wird als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

a) Risikoexposition

Die Analyse der TF-Anfälligkeit im Fall von Bargeldkurieren hat ergeben, dass deren Einsatz eine schnelle und anonyme Abwicklung von Barmitteltransaktionen/-transporten in erheblichem Umfang ermöglicht.

Da bei diesem Modus Operandi Grenzüberquerungen stattfinden, besteht ein erhöhtes Risiko, dass Hochrisikogebiete beteiligt sind.

b) Risikobewusstsein

Die geltenden Rechtsvorschriften (obligatorische Barmittelanmeldungen durch natürliche Personen an den EU-Außengrenzen) haben das Risikobewusstsein zumindest in Bezug auf Personen erhöht. In Bezug auf unbegleitete Barmitteltransporte, die nun in der neuen Verordnung berücksichtigt sind, ist zwar ein Risikobewusstsein vorhanden, dieses ist jedoch weniger ausgeprägt.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Durch die obligatorische Anmeldung von Barmitteltransporten an den EU-Außengrenzen (Barmittelverordnung) erfolgt eine Überwachung, und mit der neuen Verordnung werden die Zollkontrollen auf Barmittel in Postpaketen oder Frachtsendungen, Guthabekarten sowie wertvolle Rohstoffe wie Gold ausgeweitet, die zuvor keiner Zollüberwachung unterlagen. Durch diese Rechtsvorschrift hat sich das Risikobewusstsein zumindest in Bezug auf natürliche Personen erhöht. Die Barmittelanmeldungen erleichtern die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und die Meldung an die FIUs.

Im Fall unbegleiteter Barmittel (in Form von Sendungen oder Paketen) können die zuständigen Behörden nach der neuen Verordnung den Absender bzw. Empfänger zur Abgabe einer Offenlegungserklärung auffordern. Die Erklärung erfolgt schriftlich oder elektronisch anhand eines Standardformulars. Außerdem dürfen die Behörden alle Sendungen, Behältnisse oder Beförderungsmittel kontrollieren, die unbegleitete Barmittel enthalten können.

Fazit: Das Risiko im Fall von natürlichen Personen als Bargeldkurieren hängt untrennbar mit der Barmittelbeteiligung zusammen (großes Volumen, Anonymität, Schnelligkeit) und wird noch dadurch verschärft, dass die einzelnen Kuriere – insbesondere im Terrorismuskontext – häufig Beträge unterhalb des Anmeldeschwellenwerts mit sich führen. Zwar spielen

Bargeldkurierere volumenmäßig vermutlich eine größere Rolle als unbegleitete Sendungen, es sind in diesem Bereich jedoch Risikobewusstsein und Kontrollen vorhanden.

Der Einsatz von Bargeldkurieren oder Methoden zur Beförderung unbegleiteter Barmittel in die/aus der EU gepaart mit der Anonymität von Barmitteln und (zumindest bei unbegleiteten Barmitteln) einer unvollkommenen Überwachung stellt eine enorme Herausforderung dar. Zwar spielen unbegleitete Barmittel, die in die/aus der EU verbracht werden, vermutlich eine geringere Rolle als von Bargeldkurieren mitgeführte Barmittel, doch Risikobewusstsein und Kontrollen sind hier verbesserungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund wird die TF-Anfälligkeit im Fall von natürlichen Personen als Bargeldkurieren als bedeutend eingestuft (Stufe 3). Die TF-Anfälligkeit im Fall von Post/Fracht wird mit Blick auf die Kontrollen/den Rechtsrahmen (und nicht so sehr die Risikoexposition an sich) als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

a) Risikoexposition

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Fall von Bargeldkurieren hat ergeben, dass die Risikoexposition untrennbar mit der Barmittelbeteiligung zusammenhängt (Anonymität, Schnelligkeit). Daher spielt die Risikoexposition bei diesem Modus Operandi eine besonders wichtige Rolle.

b) Risikobewusstsein

Die geltenden Rechtsvorschriften (obligatorische Anmeldung von durch natürliche Personen mitgeführten Barmitteln an den EU-Außengrenzen) haben das Risikobewusstsein zumindest in Bezug auf Personen erhöht.

In Bezug auf unbegleitete physische Barmitteltransporte ist zwar ein Risikobewusstsein vorhanden, dieses ist hinsichtlich Versand/Fracht/Kurieren jedoch weniger ausgeprägt.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Ähnlich wie im TF-Bereich erfolgt durch die obligatorische Anmeldung von Barmitteltransporten an den EU-Außengrenzen durch natürliche Personen (Barmittelverordnung) eine Überwachung.

Die Barmittelanmeldungen erleichtern die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und werden den FIUs gemeldet (allerdings bestehen beim Informationsaustausch Defizite, und auch die Durchführung kann je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sein).

Im Fall unbegleiteter Barmittel (in Form von Sendungen oder Paketen) können die zuständigen Behörden nach der neuen Verordnung Risikoanalysen durchführen und sich auf die Sendungen konzentrieren, bei denen aus ihrer Sicht das höchste Risiko besteht, ohne grundsätzlich zusätzliche Formalitäten einzuführen. Für die Offenlegungspflicht gilt derselbe Schwellenwert wie bei Barmitteln, die von natürlichen Personen mitgeführt werden.

Fazit: Das Risiko im Fall von natürlichen Personen als Bargeldkurieren hängt untrennbar mit der Barmittelbeteiligung zusammen (großes Volumen, Anonymität, Schnelligkeit). Zwar spielen Bargeldkurierere volumenmäßig vermutlich eine besonders große Rolle, es sind jedoch Risikobewusstsein und Kontrollen vorhanden. Der Einsatz von Bargeldkurieren oder Methoden zur Beförderung unbegleiteter Barmittel in die/aus der EU gepaart mit der Anonymität von Barmitteln und (zumindest bei unbegleiteten Barmitteln) einer unvollkommenen Überwachung stellt eine enorme Herausforderung dar. Zwar spielen unbegleitete Barmittel, die in die/aus der EU verbracht werden, volumenmäßig vermutlich eine geringere Rolle als von Bargeldkurieren mitgeführte Barmittel, doch Risikobewusstsein und Kontrollen sind hier verbesserungsbedürftig. Vor diesem Hintergrund wird die GW-Anfälligkeit im Fall von natürlichen Personen als Bargeldkurieren als bedeutend (Stufe 3) und im Fall von Post/Fracht als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen:

Mit der neuen Barmittelverordnung, die ab dem 3. Juni 2021 gilt, werden die bestehenden Vorschriften für den Barmittelverkehr verschärft:

- Bei Verdacht auf kriminelle Aktivitäten können die Behörden auch bei Beträgen unterhalb der Anmeldeschwelle von 10.000 EUR tätig werden.
- Der Informationsaustausch zwischen den Behörden und den Mitgliedstaaten wird verbessert.
- Die zuständigen Behörden dürfen die Offenlegung von unbegleiteten Barmitteln z. B. in Postpaketen oder Frachtsendungen verlangen.
- Die Definition von Barmitteln wird erweitert: Diese umfassen demnach auch wertvolle Rohstoffe wie Gold, die als hochliquide Wertaufbewahrungsmittel dienen, sowie Guthabekarten, die derzeit nicht unter die Standardanmeldung beim Zoll fallen.

2. Bargeldintensive Betriebe

Produkt

Bargeldintensive Betriebe

Sektor

Bars, Restaurants, Bauunternehmen, Kfz-Händler, Autowaschanlagen, Kunst- und Antiquitätenhändler, Auktionshäuser, Pfandleihhäuser, Juweliere, Bekleidungsgeschäfte, Spirituosen- und Tabakgeschäfte, Spätverkaufsstellen, Glücksspieldienste, Stripclubs, Massagestudios.

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Eine interessante Beschreibung der Verwendung von Bargeld liefert ein Bericht der Europäischen Zentralbank: *Trends und Entwicklung der Verwendung von Euro-Bargeld im Verlauf der letzten zehn Jahre* (veröffentlicht im EZB-Wirtschaftsbericht, Ausgabe 6/2018)²².

Am 2. Februar 2016 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über einen Aktionsplan zur Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.²³ Dieser stützte sich auf die einschlägigen EU-Vorschriften und sollte neuen Bedrohungen Rechnung tragen sowie die Strategien der EU an die aktuellen internationalen Standards anpassen. Darin wurden diverse Aspekte und Lösungsansätze in unterschiedlichen Bereichen mit Bezug zur Terrorismusfinanzierung beleuchtet.

Im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Kommission zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Verordnung über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, wurde darin angeregt, eine Obergrenze für Barzahlungen in Betracht zu ziehen.²⁴ In dem Aktionsplan heißt es weiter: „In mehreren Mitgliedstaaten sind beispielsweise Barzahlungen oberhalb eines bestimmten Betrags verboten.“ Auf EU-Ebene wurden derartige Verbote bislang jedoch noch nicht in Erwägung gezogen.

Die nachstehende Infografik gibt einen Überblick über die derzeit in den EU-Mitgliedstaaten geltenden Barzahlungsbeschränkungen sowie darüber, ob Anpassungen oder Änderungen geplant sind. Aus dem obersten Teil geht hervor, dass es aktuell in 16 EU-Mitgliedstaaten ein Barzahlungsverbot gibt. Der Schwellenwert reicht von 500 EUR in Griechenland und 1.000 EUR in Frankreich bis hin zu rund 13.800 EUR in Kroatien und 15.000 EUR in Polen. Die Niederlande sind das einzige Land, das eine Meldepflicht eingeführt hat, und in den übrigen

²² <https://www.bundesbank.de/resource/blob/761820/496016c597c1bf31700a55a2f282c25d/mL/2018-06-ezb-wb-data.pdf>

²³ COM(2016) 50.

²⁴ Im Aktionsplan heißt es: „Zur Finanzierung terroristischer Machenschaften wird weitgehend auf Barzahlungen zurückgegriffen. [...] Auch eine Obergrenze für Barzahlungen käme in Betracht. In mehreren Mitgliedstaaten sind beispielsweise Barzahlungen oberhalb eines bestimmten Betrags verboten.“

11 EU-Mitgliedstaaten gelten keine Bargeldbeschränkungen.

In mehreren EU-Mitgliedstaaten sind bestimmte Branchen oder Verbraucher von den Bargeldverboten ausgenommen oder betroffen. In Frankreich, Italien und Spanien wird zwischen ansässigen und nicht ansässigen Personen unterschieden. So können nicht ansässige Personen in Frankreich und Spanien bis zu einem höheren Schwellenwert (15.000 EUR) Barzahlungen leisten, während in Italien der Schwellenwert grundsätzlich nicht für nicht ansässige Personen gilt. In anderen Ländern sind einzelne Branchen von den Bargeldbeschränkungen befreit, sodass bestimmte Berufsgruppen Bargeschäfte oberhalb des allgemein geltenden Schwellenwerts abwickeln dürfen. In Dänemark beispielsweise sind elf Branchen, darunter Banken und Rechtsanwälte, von den Schwellenwerten ausgenommen. In Belgien und Kroatien gelten für bestimmte Branchen niedrigere Schwellenwerte. So sind in Belgien im Immobiliensektor Bargeschäfte vollständig verboten.

In einigen Ländern ist die Neueinführung eines Barzahlungsverbots im Gespräch, in einigen wird über eine Änderung des derzeitigen Schwellenwerts nachgedacht. Belgien erwägt eine Ausweitung der Beschränkungen auf alle Transaktionen mit Ausnahme von Privatpersonen. Deutschland und Malta denken über die Einführung eines Barzahlungsverbots nach. Auch in Luxemburg und Kroatien ist das Thema im Gespräch, allerdings bislang ohne einen konkreten Vorschlag für strengere oder weniger restriktive Maßnahmen. Tschechien ist das einzige Land, das derzeit eine Lockerung in Erwägung zieht.



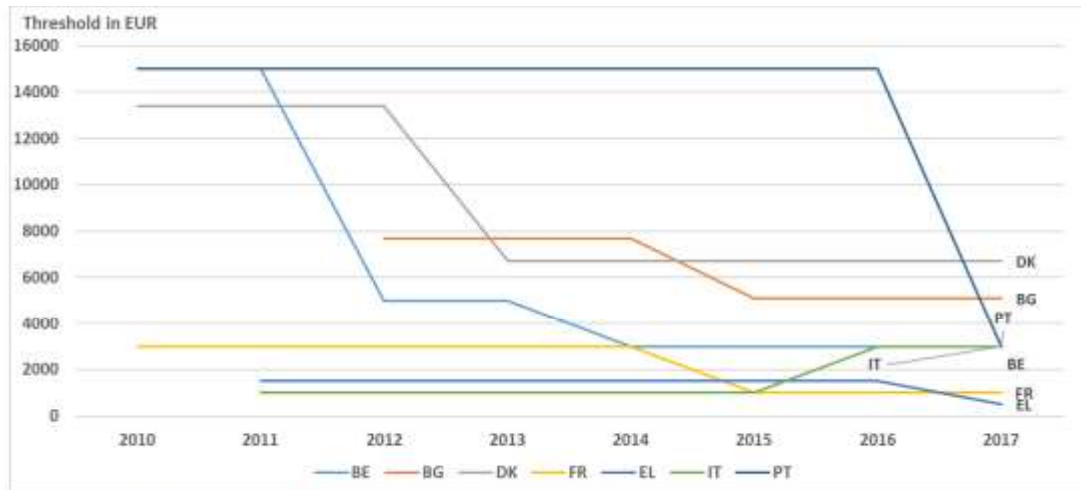
Source: Ecorys and CEPS own elaboration.

Barzahlungsverbot – 16 Mitgliedstaaten		
Meldepflicht	Keine Barzahlungsbeschränkungen – 11 Mitgliedstaaten	
Ausnahmen von Barzahlungsbeschränkungen/Begrenzung auf bestimmte Branchen in einzelnen Mitgliedstaaten		Änderungspläne in einzelnen Mitgliedstaaten
Betroffene Branchen Beispiele: Immobilien, Waren- und Dienstleistungsverkauf, Bankdarlehen	Unterscheidung ansässige/nicht ansässige Personen	Verschärfung
		Im Gespräch
Ausgenommene Branchen/Berufe Beispiele: Rechtsanwälte, Banken, Investmentgesellschaften, Wirtschaftsprüfer		Lockerung

Quelle: Darstellung von Ecorys und CEPS.

Wie aus der nachstehenden Grafik hervorgeht, haben sechs EU-Mitgliedstaaten mit einem Barzahlungsverbot den Schwellenwert in den vergangenen sieben Jahren gesenkt. Italien ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der zunächst einen relativ niedrigen Schwellenwert (1.000 EUR) eingeführt hatte und diesen dann 2016 auf 3.000 EUR angehoben hat.

Schwellenwert in EUR



Source: Ecorys and CEPS own elaboration.

Quelle: Darstellung von Ecorys und CEPS.

Beschreibung des Risikoszenarios

Bargeldintensive Betriebe werden von Kriminellen zu folgenden Zwecken genutzt:

- zum Waschen hoher Bargeldbeträge, bei denen es sich um inkriminierte Gelder handelt, indem der Anschein erweckt wird, dass diese aus wirtschaftlicher Tätigkeit stammen
- zum Waschen von Bargeldbeträgen, bei denen es sich um inkriminierte Gelder handelt, indem deren Herkunft mit fiktiven wirtschaftlichen Tätigkeiten (im Waren- wie Dienstleistungsbereich) begründet wird
- zur nicht rückverfolgbaren Finanzierung terroristischer Aktivitäten durch oftmals geringe Bargeldbeträge

Allgemeine Anmerkung

Dieses Risikoszenario ist untrennbar mit den Risikoszenarien Bargeldnutzung/Barzahlungen sowie Banknoten in großer Stückelung verbunden.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Bedrohung im Zusammenhang mit bargeldintensiven Betrieben hat ergeben, dass diese meist in Form von Bars, Restaurants, Telefonläden usw. von

Einzelpersonen geführt werden, aber ein Netzwerk aus Personen dahintersteht, die eine terroristische Vereinigung bilden. In der Regel werden sie dazu genutzt, schnell an sauberes Bargeld zu gelangen (z. B. durch den Verkauf von Autos oder Schmuck). Dieses Risikoszenario wird jedoch nicht von allen terroristischen Vereinigungen gleichermaßen genutzt (bei Da'esh war es z. B. noch nicht zu beobachten) und ist nicht sehr weit verbreitet, da die notwendigen Kompetenzen zur Führung des Betriebs vorhanden sein müssen.

Fazit: Wie die von den Strafverfolgungsbehörden und FIUs zusammengetragenen Informationen zeigen, sind nur wenige Fälle bekannt, was bedeutet, dass dieses Risikoszenario nicht zu den bevorzugten Methoden terroristischer Gruppierungen gehört, da zur Führung eines Betriebs gewisse Fachkenntnisse und Investitionen erforderlich sind, weshalb dieser Modus Operandi weniger attraktiv ist. Da dieses Risiko jedoch nicht nur hypothetischer Natur ist und Schläferzellen in bargeldintensiven Branchen aktiv sind, wird die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit bargeldintensiven Betrieben als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit bargeldintensiven Betrieben hat ergeben, dass dieser Modus Operandi von Kriminellen genutzt wird, da er eine praktikable Option darstellt, die relativ attraktiv und sicher ist. Sie ist der einfachste Weg, die Herkunft inkriminierter Gelder zu verschleiern. Wie im TF-Kontext bereits erwähnt, erfordert diese Methode jedoch ein gewisses Maß an Fachkenntnis, um den Betrieb führen zu können und unentdeckt zu bleiben.

Wie Strafverfolgungsbehörden bestätigen, werden bargeldintensive Betriebe nach wie vor genutzt, um inkriminierte Gelder zu waschen.

Fazit: Bargeldintensive Betriebe werden von kriminellen Vereinigungen bevorzugt zum Waschen inkriminierter Gelder eingesetzt. Da zur Führung eines Betriebs ein gewisses Maß an Fachkenntnis erforderlich ist, wird die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit bargeldintensiven Betrieben als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe hat ergeben, dass die Hauptfaktoren mit dem von Bargeld ausgehenden Risiko zusammenhängen.

a) Risikoexposition

Wenngleich bargeldintensive Betriebe für terroristische Vereinigungen weniger attraktiv sind als für Kriminelle (siehe Analyse der Bedrohung weiter oben), sind sie, wenn sie von

Terroristen genutzt werden, durchaus anfällig, da das Kernrisiko in dem mit Bargeld verbundenen Risiko besteht. Die Analyse der TF-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe ist untrennbar mit der Bewertung zu Bargeldnutzung/Barzahlungen im Allgemeinen verbunden und kann derselben Logik folgen. Bargeldintensive Betriebe ermöglichen die Abwicklung einer großen Zahl anonymer Transaktionen, für die keine neuen Technologien und Rückverfolgungssysteme erforderlich sind. Sie weisen daher eine hohe Risikoexposition auf.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein scheint relativ gering zu sein, denn über bargeldintensive Betriebe können zwar hohe Bargeldbeträge erwirtschaftet werden, einige FIUs stellen jedoch fest, dass terroristische Vereinigungen offenbar Banknoten in kleinerer Stückelung bevorzugen, die bei Verpflichteten und Strafverfolgungsbehörden nicht so schnell Verdacht erregen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Beim vorhandenen Rechtsrahmen handelt es sich um die Barzahlungsbeschränkungen, die einige Mitgliedstaaten eingeführt haben. Die Vorschriften zu Barmittelkontrollen und Barzahlungsbeschränkungen unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich, d. h. es ist auch möglich, dass keinerlei Kontrollen vorhanden sind.

Fazit: Die Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe ist untrennbar mit der Anfälligkeit im Rahmen der Bargeldnutzung im Allgemeinen verbunden. Angesichts der Vielzahl vorhandener Rechtsgrundlagen, der weit verbreiteten Bargeldnutzung in den EU-Volkswirtschaften und der Tatsache, dass sich der Sektor dieses Risikos nicht bewusst zu sein scheint, wird die TF-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe hat ergeben, dass die Hauptfaktoren mit dem von Bargeld ausgehenden Risiko zusammenhängen.

a) Risikoexposition

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe ist untrennbar mit der Bewertung zu Bargeldnutzung/Barzahlungen im Allgemeinen verbunden und kann derselben Logik folgen. Bargeldintensive Betriebe ermöglichen die Abwicklung einer großen Zahl anonymer Transaktionen, für die keine neuen Technologien und Rückverfolgungssysteme erforderlich sind. Die Risikoexposition betrifft Barzahlungen sowohl für Waren als auch für Dienstleistungen. Die Risikoexposition ist daher hoch.

b) Risikobewusstsein

In der Regel sind sich die Verpflichteten des von Bargeld ausgehenden Risikos bewusst, allerdings lassen sich Kontrollen nicht so leicht umsetzen. Bei anderen Berufsgruppen, für die

keine AML-/CFT-Pflichten gelten, ist das Risikobewusstsein jedoch nach wie vor ausbaufähig.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Derzeit gibt es keine EU-weiten Obergrenzen für Barzahlungen. In ihrem Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung hat die Kommission bereits signalisiert, dass Beschränkungen in Form von Obergrenzen für Barzahlungen als zusätzliche Initiative zur Ergänzung der derzeitigen europäischen AML-/CFT-Vorschriften näher geprüft werden könnten.²⁵

Die Anfälligkeit des Sektors hängt vom Vorhandensein bzw. Fehlen von Vorschriften zu Barzahlungsbeschränkungen ab:

- Dort, wo Vorschriften zu Barzahlungsbeschränkungen bestehen, konnte dadurch die GW-Anfälligkeit bargeldintensiver Betriebe verringert werden, da Barzahlungen über einem bestimmten Schwellenwert abgelehnt werden können. Es sind dann Kontrollen vorhanden, die die Erkennung von Warnsignalen und verdächtigen Transaktionen erleichtern. Ferner werden Obergrenzen für Barzahlungen vom Sektor selbst und den Strafverfolgungsbehörden als effizienter und letztlich weniger aufwendig empfunden als die Erfüllung von Kundensorgfaltspflichten. Durch entsprechende legale Betriebe lassen sich jedoch auch illegale und Schattenaktivitäten verschleiern, mit denen die Barzahlungsbeschränkungen umgangen werden können.
- Dort, wo es keine Vorschriften zu Barzahlungsbeschränkungen gibt, ist das Risikobewusstsein zwar relativ hoch, doch der Sektor weiß nicht, wie sich die Risiken bewältigen lassen. Ihm fehlen Instrumente zur Überwachung und Aufdeckung verdächtiger Transaktionen. Infolgedessen werden nur relativ wenige oder gar keine Verdachtsmeldungen erstattet.

Einige Mitgliedstaaten haben Bartransaktionsmeldungen eingeführt, die bei Bargeschäften über einem bestimmten Schwellenwert abgegeben werden müssen. Es gibt jedoch kein einheitliches EU-weites Konzept.

Aus Binnenmarktperspektive erhöhen die Unterschiede zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten zu Barzahlungsbeschränkungen die Anfälligkeit des Binnenmarkts: Straftäter können die Kontrollen in ihrem Herkunftsland einfacher umgehen, indem sie in bargeldintensive Betriebe in anderen Mitgliedstaaten investieren, in denen niedrigere bzw. keine Obergrenzen für Barzahlungen gelten. Da es in einigen Mitgliedstaaten Barzahlungsbeschränkungen gibt und in anderen nicht, besteht die Möglichkeit, sich den Vorschriften zu entziehen, indem sie in Mitgliedstaaten ohne Beschränkungen umziehen, ihre terroristischen oder sonstigen illegalen Aktivitäten jedoch weiterhin im „strengerem“ Mitgliedstaat durchführen.

Zur besseren Kontrolle und zur Minderung der mit Barzahlungen verbundenen Risiken fallen Personen, die mit Gütern handeln, unter die Richtlinie, soweit sie Barzahlungen in Höhe von

²⁵ Siehe COM2016 (50).

10.000 EUR oder mehr tätigen oder annehmen. Dieser Schwellenwert wurde auch in die Richtlinie 2018/843 (Fünfte Geldwäscherichtlinie) übernommen. Die Mitgliedstaaten können niedrigere Schwellenwerte, zusätzliche allgemeine Beschränkungen der Bargeldnutzung und weitere strengere Vorschriften erlassen.

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist gemessen an der Zahl der Verdachtsmeldungen jedoch nach wie vor begrenzt. Die Anzahl der Verdachtsmeldungen ist grundsätzlich gering, da Bargeschäfte schwer festzustellen sind, nicht viele Informationen dazu vorliegen und Händler ihre Kunden an Konkurrenten mit weniger strengen Kontrollen verlieren können. Darüber hinaus kann es für Händler hochwertiger Güter schwierig sein, für die wenigen Fälle, in denen ein Bargeschäft oberhalb des Schwellenwerts stattfindet, eine AML-/CFT-Strategie zu entwerfen (wenn der Sektor nicht grundsätzlich unter die AML-/CFT-Vorschriften fällt, sondern nur Händler für hochwertige Güter bei Bargeschäften über einem Schwellenwert). Daher haben einige Mitgliedstaaten die Vorschriften dahingehend ausgeweitet, dass sie unabhängig von der Bargeldnutzung für bestimmte Sektoren gelten. Außerdem haben sich einige Mitgliedstaaten für die Einführung einer allgemeinen Barzahlungsbeschränkung in Höhe dieses Schwellenwerts entschieden, um das Risiko einer ineffektiven oder nachlässigen Anwendung der Kundensorgfaltspflichten durch Händler für hochwertige Güter zu verringern. Dies verhindert jedoch nicht Fälle in bargeldintensiven Betrieben, in denen – gegebenenfalls mehrfach – Bargeschäfte in niedrigerer Höhe getätigt werden.

Zudem geht von bargeldintensiven Betrieben grundsätzlich ein Risiko aus, da es keine Vorschriften zur Überprüfung der notwendigen Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung ihres Leitungspersonals gibt. Einige bargeldintensive Betriebe sind anfälliger als andere, da dort eher ein Bargeldumtausch stattfindet (Kfz-Händler oder Pfandleihhäuser).

Fazit: Das GW-Risiko im Fall bargeldintensiver Betriebe wird durch gesetzliche Barzahlungsbeschränkungen beeinflusst, die die Risiken wirksam mindern, aber nicht immer ausreichend sind. Im grenzüberschreitenden Kontext stellt auch die Uneinheitlichkeit der Vorschriften zu Barzahlungen einen Anfälligkeitsfaktor dar. Dort, wo es keine Vorschriften gibt, ist das Risikobewusstsein des Sektors relativ gering, was dazu führt, dass bei den FIUs nur wenige Verdachtsmeldungen eingehen. Die Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden sind dann relativ begrenzt. Vor diesem Hintergrund wird die GW-Anfälligkeit im Fall bargeldintensiver Betriebe als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Risikomindernde Maßnahmen

- Die Kommission hat geprüft, ob der EU-Rechtsrahmen zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung rasch ausgebaut werden sollte, indem durch die Einführung einer Barzahlungsbeschränkung oder andere geeignete Mittel die Transparenz von Barzahlungen

erhöht wird.²⁶ Organisierte Kriminalität und Terrorismus finanzieren sich in erster Linie durch Bargeld, mit dem sie ihre illegalen Aktivitäten bezahlen, um von diesen zu profitieren. Mit einer Beschränkung der Bargeldnutzungsmöglichkeiten würde der Vorschlag die Terrorismusfinanzierung und insbesondere Aktivitäten mit Geldwäschebezug²⁷ erschweren, da die verpflichtende Nutzung nicht anonymer Zahlungsmittel entweder abschreckende Wirkung hätte oder die Aufdeckung und Ermittlung erleichtern würde. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass vorerst keine weiteren Rechtsvorschriften in diesem Bereich vorgeschlagen werden sollen.

- Die Kommission wird die Einhaltung der AML-/CFT-Pflichten durch Händler für Waren, die unter die Geldwäscherichtlinie fallen, weiter überwachen und die Risiken im Zusammenhang mit Dienstleistern, die Barzahlungen annehmen, einer näheren Prüfung unterziehen. Sie wird ferner den Mehrwert und Nutzen einer Einbeziehung weiterer Sektoren in die AML-/CFT-Vorschriften prüfen.
- Die Mitgliedstaaten sollten bei ihren nationalen Risikobewertungen die mit Barzahlungen verbundenen Risiken berücksichtigen, um geeignete risikomindernde Maßnahmen festzulegen. Auf Grundlage der Ergebnisse ihrer Risikobewertung sollten sie gegebenenfalls Sektoren mit besonders hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihre präventiven AML-/CFT-Vorschriften einbeziehen.

²⁶ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Barzahlungsbeschränkungen (COM(2018) 483 final) vom 12. Juni 2018.

²⁷ Im Bericht der Kommission wird darauf hingewiesen, dass „... *Beschränkungen für Barzahlungen die Terrorismusfinanzierung zwar nicht spürbar eindämmen, derartige Beschränkungen beim Kampf gegen die Geldwäsche aber sehr wohl nützlich sein könnten*“.

3. Banknoten in hoher Stückelung

Produkt

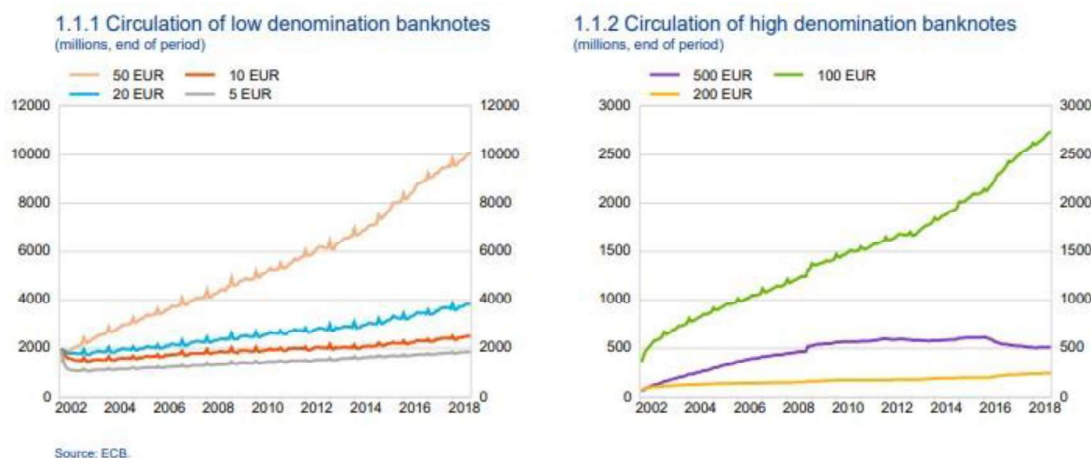
Banknoten in hoher Stückelung

Sektor

/

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Trotz der stetigen Zunahme bargeldloser Zahlungsmethoden und eines moderaten Rückgangs der mit Bargeld getätigten Zahlungen steigt der Gesamtwert des Euro-Banknotenumlaufs im Jahresvergleich weiterhin jenseits der Inflationsrate an. Bargeld wird zumeist für Kleinbetragszahlungen verwendet und Schätzungen zufolge dürfte die Bargeldverwendung für Transaktionszwecke etwa ein Drittel des Banknotenumlaufs ausmachen. Unterdessen besteht eine anhaltende Nachfrage nach Banknoten in hoher Stückelung, darunter beispielsweise die 500-Euro-Note, die gewöhnlich nicht mit Zahlungen in Zusammenhang steht. Dies sind Unregelmäßigkeiten, die mit kriminellen Aktivitäten zusammenhängen könnten.



Die vielleicht wichtigste Erkenntnis in Bezug auf Bargeld ist, dass nur unzureichende Informationen über seine Verwendung vorliegen, sei es für rechtmäßige oder für rechtswidrige Zwecke. Die Eigenschaften von Bargeld und die Eigenschaften von Schwarzgeld bringen es mit sich, dass nur wenige – wenn überhaupt – verlässliche Daten darüber vorliegen, inwieweit und wie normale Bürger, geschweige denn Straftäter, Bargeld verwenden.

Eine der wenigen zuverlässig bekannten Zahlen, nämlich die zu Volumen und Wert der in Umlauf gegebenen Banknoten in der EU, lässt Fragen nach der Verwendung eines großen Teils des ausgegebenen Bargelds offen, insbesondere mit Blick auf die 500-Euro-Banknote. Es ist nach wie vor nicht bekannt, wie ein erheblicher Teil der Ende 2014 insgesamt rund eine Billion

umlaufenden Euro-Banknoten verwendet wird. Die 500-Euro-Banknote allein macht bereits mehr als 30 % des Werts des gesamten Banknotenumlaufs aus, obwohl sie kein alltägliches Zahlungsmittel ist. Zwar wird vermutet, dass diese Banknoten „gehamstert“ werden, einen Beleg für diese Annahme gibt es jedoch nicht. Und selbst wenn die Annahme zutreffen sollte, bleibt unbekannt, ob es sich bei den gehorteten Beständen um Schwarzgeld oder um rechtmäßig erlangtes Bargeld handelt.

Am 4. Mai 2016 beschloss der Rat der Europäischen Zentralbank (EZB), die Herstellung und Ausgabe der 500-Euro-Banknote einzustellen. Diesen Beschluss fasste der Rat unter Berücksichtigung der Bedenken Europol²⁸ und vieler Mitgliedstaaten, dass es sich hierbei um eine Banknote handelt, die illegale Aktivitäten erleichtert.

Aufgrund des Beschlusses der EZB wird die Banknote seit dem 27. April 2019 nicht mehr von den Zentralbanken des Euro-Währungsgebiets ausgegeben, bleibt jedoch gesetzliches Zahlungsmittel und kann für Zahlungszwecke verwendet werden.

Beschreibung des Risikoszenarios

Die Täter verwenden hohe Stückelungen, wie beispielsweise die 500-Euro-Banknote, um den Bargeldtransport zu erleichtern (je höher die Stückelung, desto weniger Platz wird für höhere Beträge benötigt).

Allgemeine Anmerkung

Dieses Risikoszenario hängt untrennbar mit der Bargeldverwendung bzw. mit Bartransaktionen und mit dem Risikoszenario bargeldintensiver Branchen zusammen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Bedrohung in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung zeigt, dass terroristische Vereinigungen ungern hohe Stückelungen verwenden. Banknoten in hoher Stückelung sind nicht unbedingt leicht zu beschaffen und da sie außerdem leicht entdeckt werden können, sind sie für terroristische Vereinigungen nicht attraktiv, die vor allem so schnell wie möglich an Bargeld gelangen wollen. Aus Gründen der Unauffälligkeit bevorzugen terroristische Vereinigungen eher Banknoten in niedrigen Stückelungen. Die Strafverfolgungsbehörden haben einige Fälle aufgedeckt, die eher darauf hinweisen, dass Absicht und Fähigkeit nicht sehr bedeutend sind.

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-welcomes-decision-of-ecb-to-stop-printing-eur-500-notes>

Fazit: In diesem Kontext wird die TF-Bedrohung in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung als mäßig bedeutend (Stufe 2) angesehen.

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäschebedrohung in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung zeigt, dass diese Banknoten regelmäßig von kriminellen Organisationen verwendet werden, um Erträge aus Straftaten zu waschen. Das mit Banknoten in hoher Stückelung verbundene Risiko ist nicht auf die 500-Euro-Banknote beschränkt und solange hohe Bargeldbeträge angehäuft werden, sind sie für kriminelle Organisationen attraktiv. Es sind weder umfangreiche Planungen noch komplexe Verfahren erforderlich, d. h. die Täter besitzen die fachliche Fertigkeit, um dieses Produkt ohne Umstände zu nutzen. Das Produkt bleibt eine „kostengünstige“ Option und ermöglicht die Lagerung großer Mengen bei sehr geringem Raumbedarf – und ist damit für die organisierte Kriminalität sehr attraktiv. Strafverfolgungsbehörden haben berichtet, dass einige kriminelle Gruppen Prämien für 500-Euro-Banknoten zahlen, um an große Stückelungen zu gelangen – dies belegt die Attraktivität.

Die Abläufe selbst offenbaren, dass Straftäter sehr hohe Bargeldbeträge verschieben und bunkern, indem sie diese ununterbrochen auf unterschiedlichste Art und Weise anlegen und in den legalen Wirtschaftskreislauf integrieren, um sich platzraubender Bargeldbestände zu entledigen, bei denen ein Beschlagnahmerisiko besteht. Diese Praktiken setzen zahlreiche kriminelle Partner und bewusst mitwirkende oder fahrlässige Gatekeeper (d. h. in das Geschäft verwickelte Angehörige der freien Berufe) voraus, damit die Einschleusung in die legale Wirtschaft keinen Verdacht erregt.

In der EU ist die Bargeldverwendung nach wie vor der Hauptgrund für Verdachtsmeldungen innerhalb des Finanzsystems und macht 34 % der Gesamtzahl der Meldungen aus.

Straftäter, die Barerträge erwirtschaften, sind bestrebt, diese Gewinne zusammenzuführen und von ihrer Quelle weg zu verschieben, um sie entweder zu repatriieren oder an Orte zu verbringen, an denen die Einschleusung in den legalen Wirtschaftskreislauf einfacher ist, z. B. aufgrund der überwiegenden Bargeldnutzung in manchen Volkswirtschaften, einer laxeren Beaufsichtigung des Finanzsystems, eines strengeren Bankgeheimnisses oder weil die Täter möglicherweise größeren Einfluss auf Politik und Wirtschaft haben.

Bargeldschmuggel kann in anderen Phasen stattfinden und wird auch bei nicht bargeldgenerierenden Straftaten verwendet. Für Cyber-Straftaten wie Phishing und Hacking werden Finanzagenten zwischengeschaltet, die sich betrügerisch von den Bankkonten der Opfer erlangte Geldbeträge überweisen lassen und in bar abheben. Anschließend werden diese Gelder in andere Staaten überwiesen, wo einige ausgewählte Personen sie – vermutlich zur Weiterbeförderung – in bar abheben.

Die Bargeldkuriere stehen mit der von Banknoten in hoher Stückelung – den 200- und 500 Euro Banknoten – ausgehenden Bedrohung in Zusammenhang. Diese Banknoten werden nicht als gesetzliches Zahlungsmittel verwendet und tatsächlich nicht überall in Europa zur Zahlung akzeptiert. Banknoten in hoher Stückelung werden von Straftätern als Wertaufbewahrungsmittel oder zu Transportzwecken verwendet (geringeres Gesamtvolumen trotz hoher Beträge). So enthielt beispielsweise das Schließfach einer belgischen Untergrundfirma, das bei Geldwäscheermittlungen zu Haschisch-Erträgen marokkanischer OK-Gruppierungen entdeckt wurde, vorwiegend 500 und 200 Euro Banknoten im Gesamtwert von 1.600.000 EUR.

Gefälschte Euro Banknoten werden nach wie vor auf Lastwagen en gros sowie mithilfe von Kurieren geschmuggelt. Post- und Paketdienste werden zunehmend für die Anlieferung gefälschter Euro Banknoten genutzt, die über Online-Plattformen verkauft werden. Geldfälscher bringen weiterhin gefälschte Banknoten in Umlauf, indem sie geringwertige Waren mit Banknoten in hoher Stückelung bezahlen, so dass sie als Wechselgeld eine legitime Währung erhalten.

Fazit: Banknoten (der 500-Euro-Schein, aber nicht ausschließlich) werden regelmäßig von kriminellen Organisationen verwendet. Dieser Modus Operandi ist allgemein zugänglich und kostengünstig verfügbar. Das Produkt lässt sich recht einfach zu Geldwäschezwecken missbrauchen und setzt keine besondere Planung oder Fachkenntnis voraus. In diesem Zusammenhang wird die Geldwäschebedrohung in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF Anfälligkeit in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung zeigt, dass dieses Produkt aus den folgenden Gründen genauso anfällig für Terrorismusfinanzierung wie für Geldwäsche ist:

a) Risikoexposition

Obwohl Banknoten in hoher Stückelung im Geschäftsverkehr wenig genutzt werden, sind sie in großer Zahl im Umlauf. Nach wie vor können Transaktionen mit Bargeld schnell, anonym und in nicht nachweisbarer Weise durchgeführt werden.

b) Risikobewusstsein

Insbesondere bei Strafverfolgungsbehörden und FIUs besteht ein ausgeprägtes Risikobewusstsein, ebenso bei Verpflichteten, die AML-/CFT Pflichten unterliegen. Das Risikobewusstsein in nicht unter die AML-/CFT-Pflichten oder die Vorschriften über

Bargeldbeschränkungen fallenden Branchen stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die vorhandene Literatur und insbesondere Berichte von Europol heben die Wahrnehmungslücken im Risikobewusstsein hervor (d. h. die konkrete Verwendung hoher Stückelungen, Ausgabeunterschiede zwischen Mitgliedstaaten, die Abkoppelung vom BIP). Es liegen nur wenige – wenn überhaupt – verlässliche Daten vor, inwieweit und wie normale Bürger, geschweige denn Straftäter, Bargeld verwenden.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Auch wenn terroristische Vereinigungen wenig Interesse an Banknoten in hoher Stückelung haben, sind Ermittlungen recht schwierig, da der Rechtsrahmen für die Verwendung von Banknoten in hoher Stückelung in der Union nicht harmonisiert ist. Die Kontrollen sind uneinheitlich und Meldungen an die FIUs sind eher selten und können zumeist nicht zwischen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterscheiden. Die von der EZB angesichts der klar erkannten Bezüge zu Straftaten beschlossene schrittweise Abschaffung der 500 Euro Banknote könnte die Verwendung von Banknoten in hoher Stückelung zu Geldwäschezwecken deutlich erschweren. Der Rücklauf dieser Banknote ist jedoch generell recht niedrig und sie könnte noch lange in Gebrauch bleiben. Dies kann daher nicht als unmittelbare Maßnahme zur Risikominderung betrachtet werden.

Fazit: Aus der Perspektive der Anfälligkeit ist die Risikoexposition hoch, das Bewusstsein ist gering und die bestehenden Kontrollen sind nicht harmonisiert, wodurch im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Transaktionen potenziell Schlupflöcher entstehen. Daher wird die TF-Anfälligkeit in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäscheanfälligkeit in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung zeigt Folgendes:

a) Risikoexposition

In hoher Stückelung können große Bargeldmengen aufbewahrt und rasch und anonym in Umlauf gebracht werden. Banknoten in hoher Stückelung sind in großer Zahl im Umlauf, obwohl diese Banknoten nur selten im Geschäftsverkehr verwendet werden. Auch wenn die Verwendung von Banknoten in hoher Stückelung Warnsignale aufleuchten lässt, bleibt die Tatsache bestehen, dass diese Banknoten nicht unbedingt für Zahlungen, sondern eher zum Verbringen von Barmitteln verwendet werden. Hohe Beträge können bei sehr geringem Platzbedarf gelagert werden. Sie lassen sich weniger leicht durch FIUs und Verpflichtete aufspüren.

b) Risikobewusstsein

Insbesondere bei Strafverfolgungsbehörden und FIUs besteht ein ausgeprägtes Risikobewusstsein, ebenso bei Verpflichteten, die AML-/CFT-Pflichten unterliegen. Das Risikobewusstsein in nicht unter die AML-/CFT-Pflichten oder die Vorschriften über Bargeldbeschränkungen fallenden Branchen stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die vorhandene Literatur und insbesondere die Berichte von Europol heben die Wahrnehmungslücken im Risikobewusstsein hervor (d. h. die konkrete Verwendung hoher Stückelungen, Ausgabeunterschiede zwischen Mitgliedstaaten, die Abkoppelung vom BIP). Es liegen nur wenige – wenn überhaupt – verlässliche Daten vor, inwieweit und wie normale Bürger, geschweige denn Straftäter, Bargeld verwenden.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Die von der EZB angesichts der klar erkannten Bezüge zu Straftaten beschlossene schrittweise Abschaffung der 500 Euro Banknote könnte die Verwendung von Banknoten in hoher Stückelung zu Geldwäschezwecken deutlich erschweren. Der Rücklauf dieser Banknote ist jedoch generell recht gering und sie könnte noch lange in Gebrauch bleiben. Die 500 Euro Banknoten behalten ihre Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel und können daher weiterhin zu Zahlungs- und Wertaufbewahrungszwecken verwendet werden. Dies kann daher nicht als unmittelbare Maßnahme zur Risikominderung betrachtet werden.

Fazit: Wie bei den Ergebnissen der Analyse der TF-Anfälligkeit in Bezug auf Banknoten in hoher Stückelung wird die mit diesen Produkten verbundene Anfälligkeit für Geldwäsche als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

- Es wird weiterhin überwacht, wie der Rücklauf bei 500-Euro-Banknoten ausfällt, und analysiert, wie sich die Verwendung der 200-Euro-Banknoten entwickelt.

4. Barzahlungen

Produkt

Barzahlungen

Sektor

/

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat eine umfassende Studie²⁹ durchgeführt, um den Einsatz von Bargeld, Karten und anderen Zahlungsinstrumenten an Verkaufsstellen durch Verbraucher im Euro-Währungsgebiet im Jahr 2016 zu untersuchen. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass Bargeld 2016 das Hauptzahlungsmittel an Verkaufsstellen war. Zahlenmäßig wurde bei 79 % aller Zahlungsvorgänge Bargeld verwendet, dies entspricht 54 % des Gesamtwerts aller Zahlungen. Die Kartenzahlung war die zweithäufigste Zahlungsmethode an Verkaufsstellen, auf sie entfielen 19 % aller Zahlungsvorgänge. Wertmäßig entspricht dies 39 % des Gesamtwerts der an Verkaufsstellen getätigten Zahlungen.

Bargeld bleibt somit fraglos die bevorzugte Zahlungsmethode von Verbrauchern bei Kleinbetragstransaktionen (d. h. unter 20 EUR).

Beschreibung des Risikoszenarios

Häufig müssen Täter einen erheblichen Teil des von ihnen erlangten Bargelds dafür verwenden, die von ihnen verkauften illegalen Waren zu bezahlen, weitere Lieferungen zu kaufen oder die diversen Kosten des Transports der Waren zum Zielort zu begleichen.

Ungeachtet der Vor- und Nachteile, die Bargeldgeschäfte für kriminelle Gruppierungen mit sich bringen (wie bereits dargelegt), besteht häufig gar keine andere Wahl. Das kriminelle Wirtschaftsgefüge ist nach wie vor überwiegend bargeldbasiert. Dementsprechend ist es naheliegend, dass Täter, die illegale Produkte jedweder Art verkaufen, in bar entlohnt werden, ob es ihnen passt oder nicht. Je erfolgreicher die Täter sind und je mehr Waren sie verkaufen, desto mehr Bargeld werden sie einnehmen. Dies kann den Tätern erhebliche Probleme bereiten, wenn sie ihre Erträge verwenden, deponieren oder über diese verfügen wollen. Trotz dieser Probleme dürfte Bargeld ihnen jedoch signifikante Vorteile bieten.

²⁹ *The use of cash by households in the euro area*, ECB Occasional Paper Series No 201 / November 2017: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

Außerdem sind Straftäter bestrebt, hohe Bargeldbeträge, die Erträge aus Straftaten darstellen, zu waschen, indem sie behaupten, dass die Mittel aus wirtschaftlicher Tätigkeit stammen. Straftäter können Bargeldbeträge waschen, indem sie die Herkunft auf der Grundlage fiktiver wirtschaftlicher Tätigkeiten legitimieren (sowohl bei Waren als auch bei Dienstleistungen). Terroristen können terroristische Aktivitäten mit oftmals geringen Bargeldsummen finanzieren, und zwar ohne jede Rückverfolgbarkeit (siehe allgemeine Beschreibung unter „bargeldintensive Branche“).

Allgemeine Anmerkung

Dieses Risikoszenario ist untrennbar mit den Risikoszenarien der bargeldintensiven Branchen und der Banknoten in hoher Stückelung verbunden.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Bedrohung in Bezug auf Bargeldtransaktionen zeigt, dass terroristische Vereinigungen regelmäßig Bargeld verwenden, da dieser Modus Operandi weithin zugänglich und kostengünstig ist. Bargeld ist die Grundlage des illegalen Handels mit und des illegalen Erwerbs von Produkten. Bargeld ist grundsätzlich sehr attraktiv, schwer (bis unmöglich) aufzuspüren und seine Verwendung erfordert keine besondere Sachkenntnis.

Fazit: Auf der Grundlage der Rückmeldungen von Strafverfolgungsbehörden und FIUs wird die TF-Bedrohung als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

Bei Bargeldtransaktionen wird die Geldwäschebedrohung als mit der Terrorismusfinanzierungsbedrohung vergleichbar eingestuft. Auch im Fall der Geldwäsche ist Bargeld die von Straftätern bevorzugte Option, da sich Erlöse aus Straftaten mit Bargeld problemlos verschleiern und rasch – auch grenzüberschreitend – verbringen lassen. Wie im Fall der Terrorismusfinanzierung sind auch hier weder Wissen, besondere Sachkenntnis noch Planungsfähigkeiten erforderlich.

Rechtswidrig erlangtes Bargeld wird Vermittlern übergeben, damit diese in Ländern mit geringen oder ohne Barzahlungsbeschränkungen Waren kaufen. Die gekauften Produkte sind entweder hochwertig, wie beispielsweise Luxusgüter, oder Gegenstand einer spezifischen, aber erheblichen Nachfrage, wie beispielsweise Fahrzeuge (sowohl Gebraucht- und Luxuswagen als auch Baumaschinen).

Die Integration von Bargeld in den Wirtschaftskreislauf durch den Erwerb von Waren bei legalen Handelsunternehmen und ihre Ausfuhr zum Marktpreis nimmt zu.

Fazit: Auf der Grundlage der Rückmeldungen von Strafverfolgungsbehörden und FIUs wird die Geldwäschebedrohung als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Anfälligkeit in Bezug auf Bargeldtransaktionen zeigt Folgendes:

a) Risikoexposition

Barzahlungen ermöglichen schnelle und anonyme Transaktionen. Die Risikoexposition ist sehr hoch angesichts der Tatsache, dass hohe Summen auch ins Ausland verbracht werden können und möglicherweise Hochrisikokunden und/oder geografische Hochrisikogebiete involvieren.

b) Risikobewusstsein

Vor allem Strafverfolgungsbehörden und FIUs haben ein hohes Risikobewusstsein, ebenso Verpflichtete, die AML-/CFT-Pflichten unterliegen. Das Risikobewusstsein in nicht unter die AML-/CFT-Pflichten oder die Vorschriften über Bargeldbeschränkungen fallenden Branchen stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die vorhandene Fachliteratur, insbesondere ein Europol-Bericht, hebt die Wahrnehmungslücken im Risikobewusstsein hervor (d. h. die konkrete Verwendung hoher Stückelungen, Ausgabeunterschiede zwischen Mitgliedstaaten, die Abkoppelung vom BIP). Es liegen nur wenige, wenn überhaupt, verlässliche Daten darüber vor, inwieweit und wie normale Bürger, geschweige denn Straftäter, Bargeld verwenden.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Barzahlungsbeschränkungen könnten die Anfälligkeit reduzieren, allerdings unterscheiden sich die bestehenden Rechtsrahmen für Barzahlungsbeschränkungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich, weswegen Kontrollen potenziell ganz fehlen können. Aus der Perspektive des Binnenmarkts betrachtet führen die Unterschiede in den Rechtsvorschriften über Barzahlungsbeschränkungen in den Mitgliedstaaten zu einer höheren Anfälligkeit des Binnenmarkts, da Straftäter Kontrollen in ihrem Herkunftsland leichter umgehen können, indem sie in bargeldintensive Branchen in anderen Mitgliedstaaten mit niedrigeren oder gar keinen Beschränkungen für Bargeldtransaktionen investieren.

In der Vierten Geldwäscherichtlinie ist vorgesehen, dass Händler, die mit hochwertigen Gütern handeln und Barzahlungen über 10.000 EUR annehmen, den AML-/CFT-Vorschriften unterliegen und die Kundensorgfaltspflichten anwenden müssen. Diese Verpflichtung gilt für alle mit Gütern handelnden Personen, wenn sie Bargeldzahlungen in Höhe von über 10.000 EUR tätigen – sie erstreckt sich jedoch nicht auf Anbieter von Diensten, es sei denn, es handelt sich um Anbieter von Glücksspieldiensten bei Transaktionen in Höhe von bis zu 2.000 EUR.

Dieselben Schwellenbeträge finden auch in der Richtlinie (EU) 2018/843 (Fünfte Geldwäscherichtlinie) Anwendung.

Wird die Zahl der Verdachtsmeldungen betrachtet, ist die Wirksamkeit dieser Maßnahmen jedoch nach wie vor begrenzt. Die Zahl der Verdachtsmeldungen ist generell niedrig, da Bargeldtransaktionen schwer aufzudecken sind, nur wenige Informationen vorliegen und Händler ihre Kunden an Konkurrenten mit weniger strengen Kontrollen verlieren könnten. In den Mitgliedstaaten, die Meldungen über Währungstransaktionen eingeführt haben, sind diese Fälle zumeist nicht mit einer Verdachtsmeldung verbunden und es ist nicht möglich, eine Untersuchung durchzuführen (beispielsweise lösen hohe Entnahmen an einem Geldautomaten eine Bartransaktionsmeldung aus, aber sie sind nicht mit einem konkreten Verdacht verbunden, weswegen die FIU keine Ermittlung einleiten kann).

Darüber hinaus kann es für Händler hochwertiger Güter schwierig sein, ein AML-/CFT-Konzept für die wenigen Fälle vorzuschauen, in denen ein Bargeschäft oberhalb des Schwellenbetrags vorliegt (d. h. die AML-/CFT-Vorschriften betreffen die Branche nicht grundsätzlich, sondern nur Händler für hochwertige Güter mit Barzahlungen oberhalb eines Schwellenwerts). Aus diesem Grund haben einige Mitgliedstaaten den Geltungsbereich dahingehend ausgeweitet, dass bestimmte Branchen unabhängig von einer Bargeldnutzung erfasst sind. Einige Mitgliedstaaten haben außerdem die Einführung einer allgemeinen Beschränkung für Bargeldtransaktionen ab diesem Schwellenwert beschlossen, um das Risiko zu verringern, dass die Anwendung der Kundensorgfaltspflichten durch Händler für hochwertige Güter ineffektiv oder belastend wird.

Dies entschärft jedoch nicht die Sachlage bei bargeldintensiven Geschäften, die auf Barzahlungen mit kleineren Beträgen – oder auf wiederholten Barzahlungen mit Kleinbeträgen – beruhen.

Selbst wenn Beschränkungen für Bargeldtransaktionen bestehen, ist ihre Durchsetzung nach Auffassung einiger zuständiger Behörden jedenfalls sehr schwierig, wodurch ihre Wirkung auf TF-Aktivitäten begrenzt sein könnte.

Fazit: Da mit Barzahlungen große Transaktionen rasch und anonym, auch grenzüberschreitend, durchgeführt werden können und da Barzahlungen potenziell in allen Branchen getätigt werden, diese Branchen jedoch selbst dann, wenn in ihnen das Bewusstsein für die mit diesen Zahlungen potenziell verbundenen Risiken vorhanden ist, nicht in der Lage sind, diese Risiken zu mindern (weil es keinen Rahmen/keine Kontrollen gibt oder weil die Kontrollen nicht wirksam durchgesetzt werden), wird die TF-Anfälligkeit in Bezug auf Barzahlungen als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäscheinanfälligkeit in Bezug auf Barzahlungen zeigt Folgendes:

a) Risikoexposition

Der Sektor weist die gleiche Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung wie für Geldwäsche auf. Wie im Fall der Terrorismusfinanzierung ermöglichen Barzahlungen schnelle und anonyme Transaktionen, um Erträge aus Geldwäsche zu waschen. Das Risikopotenzial ist sehr hoch angesichts der Tatsache, dass hohe Summen auch ins Ausland verbracht werden können und möglicherweise Hochrisikokunden und/oder geografische Hochrisikogebiete involvieren.

b) Risikobewusstsein

Insbesondere Strafverfolgungsbehörden und FIUs verfügen über ein hohes Risikobewusstsein, aber auch Verpflichtete, die den AML-/CFT-Pflichten unterliegen. Das Risikobewusstsein in nicht den AML-/CFT-Pflichten oder den Vorschriften über Bargeldbeschränkungen unterliegenden Branchen stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die vorhandene Fachliteratur und insbesondere der Europol-Bericht heben die Wahrnehmungslücken im Risikobewusstsein hervor (d. h. die konkrete Verwendung hoher Stückelungen, Ausgabeunterschiede zwischen Mitgliedstaaten, die Abkoppelung vom BIP). Es liegen, wenn überhaupt, nur wenige verlässliche Daten darüber vor, inwieweit und wie normale Bürger, geschweige denn Straftäter, Bargeld verwenden.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Barzahlungsbeschränkungen könnten die Anfälligkeit reduzieren, allerdings unterscheiden sich die bestehenden Rechtsrahmen für Barzahlungsbeschränkungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich, weswegen Kontrollen potenziell ganz fehlen können. Aus der Perspektive des Binnenmarkts betrachtet erhöhen die Unterschiede in den Rechtsvorschriften über Barzahlungsbeschränkungen in den Mitgliedstaaten die Anfälligkeit des Binnenmarkts, da Straftäter Kontrollen in ihrem Herkunftsland leichter umgehen können, indem sie Geld in bargeldintensiven Branchen in anderen Mitgliedstaaten mit geringeren oder ohne Beschränkungen für Bargeldtransaktionen anlegen.

Das Meldevolumen ist sehr gering, da Bargeldtransaktionen schwer aufzudecken sind. In den Mitgliedstaaten, die Meldungen über Währungstransaktionen eingeführt haben, sind diese Fälle zumeist nicht mit einer Verdachtsmeldung verbunden und es ist nicht möglich, eine Untersuchung durchzuführen (beispielsweise lösen hohe Entnahmen an einem Geldautomaten eine Bartransaktionsmeldung aus, aber sie sind nicht mit einem konkreten Verdacht verbunden, weswegen die FIU keine Ermittlung einleiten kann).

Selbst wenn Beschränkungen für Bargeldtransaktionen vorliegen, ist ihre Durchsetzung nach Auffassung einiger zuständiger Behörden jedenfalls sehr schwierig, wodurch ihre Wirkung auf Geldwäscheaktivitäten begrenzt sein könnte.

Fazit: Da mit Barzahlungen große Transaktionen rasch und anonym, auch grenzüberschreitend, durchgeführt werden können und da Barzahlungen potenziell in allen Branchen getätigt werden, diese Branchen jedoch selbst dann, wenn in ihnen das Bewusstsein für die mit diesen Zahlungen potenziell verbundenen Risiken vorhanden ist, nicht in der Lage sind, diese Risiken zu mindern (weil es keinen Rahmen/keine Kontrollen gibt oder weil die Kontrollen nicht wirksam durchgesetzt werden), wird die Geldwäscheanfälligkeit in Bezug auf Barzahlungen als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

- Die Kommission wird die Einhaltung der AML-/CFT-Pflichten durch Händler, die Geschäfte mit unter die Geldwäscherichtlinie fallenden Gütern tätigen, weiterhin genau verfolgen und die Risiken eingehender prüfen, die von Dienstleistern ausgehen, die Barzahlungen annehmen. Sie wird ferner den Mehrwert und Nutzen genauer prüfen, den eine Ausweitung der AML-/CFT-Vorschriften auf weitere Branchen hat.
- Jeder Mitgliedstaat sollte in seiner Nationalen Risikoanalyse (NRA) die von Bartransaktionen ausgehenden Risiken berücksichtigen, um angemessene und für eine Bewältigung des Risikos geeignete risikomindernde Maßnahmen festzulegen. Jeder Mitgliedstaat sollte auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Nationalen Risikoanalyse erwägen, Branchen mit besonders hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in seine präventiven AML-/CFT-Vorschriften einzubeziehen.

5. Private Geldautomaten

Produkt

Private Geldautomaten

Sektor

/

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Die Strafverfolgungsbehörden wurden auf eine Möglichkeit des Missbrauchs von Geldautomaten für Geldwäschezwecke aufmerksam gemacht. Den vorliegenden Informationen zufolge entsteht durch die rechtlich zulässige Möglichkeit, dass private Parteien Geldautomaten bei Großhändlern kaufen oder mieten, eine Lücke im Gesetz, die von Kriminellen ausgenutzt wird.

Bei zahlreichen Einzelhändlern und Betreibern von Clubs, Bars und Restaurants hat sich das Aufstellen eines Geldautomaten als eine umsatzorientierte Entscheidung erwiesen – die Kunden können bequem Bargeld abheben und die Händler maximieren die Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil dieses Bargelds gleich bei ihnen im Geschäft ausgegeben wird.

Beschreibung des Risikoszenarios

a) Befüllung des Geldautomaten

Um einen Geldautomaten zu befüllen, können beispielsweise die Leistungen eines Anbieters von Geldbearbeitungs- und Werttransportdiensten in Anspruch genommen werden.

Ladeninhaber können zum Befüllen zudem Bargeld aus der Kasse verwenden. Hierdurch eröffnen sich ihnen zusätzliche Steuerhinterziehungsmöglichkeiten, indem sie Güter gegen Barzahlung verkaufen, ohne Kassenbelege auszustellen. Mit ihrem schwarzen Bargeld befüllen sie einfach ihren Geldautomaten und warten, bis normale Kunden das Geld abheben. Am Jahresende werden diese Umsätze nicht gegenüber der Steuerbehörde erklärt.

Die dritte und beunruhigendste Möglichkeit ist das Befüllen von Geldautomaten mit Bargeld aus Straftaten. Den vorliegenden Informationen nach ist der Modus Operandi bei der Verwendung inkriminierter Gelder wie folgt: Ein Kurier liefert dem Eigentümer/Betreiber des Geldautomaten inkriminiertes Bargeld. Es kann aus unterschiedlichen barmittelgenerierenden Tätigkeiten stammen, darunter beispielsweise Drogenhandel, illegale Einwanderung, Menschenhandel, Ausbeutung am Arbeitsplatz und sexuelle Ausbeutung, Verkauf von Fälschungen, Verkauf von Schmuggelware, Diebstahl, Raub usw. Mit dem aus Straftaten stammenden Bargeld wird dann der Automat befüllt. Wenn ahnungslose Kunden oder Passanten, die Bargeld benötigen, mit ihren Karten Bargeld abheben, wird ein entsprechender Betrag von ihrem Bankkonto abgebucht und dem Konto des Eigentümers/Betreibers des

Geldautomaten gutgeschrieben. Anschließend kann dieser das Geld einfach abzüglich der vereinbarten Provision auf ein beliebiges Konto des Straftäters transferieren.

b) Entkoppelung von Bankkonten und Internationalisierungsrisiken

Ein internationalisiertes, potenziell wesentlich bedrohlicheres Risikoszenario tritt zutage, wenn nationale Rechtsvorschriften einen privaten Rechtsträger, der einen Geldautomaten kauft, zwar verpflichten, beim Kauf des Geldautomaten eine nationale Kontonummer anzugeben, die mit dem Geldautomaten und seinen Aktivitäten verknüpft ist, dieser Händler jedoch durch keine Vorschrift verpflichtet ist, Geld für den Geldautomaten über dasselbe Bankkonto, mit dem er seinen Geldautomaten verknüpft hat, oder auch nur über dieselbe Bank zu bestellen.

Ein Überblick über die Anbieter von Dienstleistungen im Bereich private Geldautomaten lässt erkennen, dass es mehrere große Anbieter – britische und amerikanische – gibt³⁰, die ihre Geschäftstätigkeit international aufstellen konnten.³¹

Wichtige Fragen stellen sich hinsichtlich der Konten, mit denen diese Geldautomaten (die von europäischen und US-amerikanischen Unternehmen verkauft werden und in EU-Ländern im Einsatz sind) verknüpft sind. Sind sie mit einem Bankkonto in einem EU-Mitgliedstaat verknüpft, jedoch in einem anderen Land aufgestellt, ist es praktisch unmöglich, die Herkunft des Bargelds festzustellen, mit dem sie befüllt werden.

c) Steuerhinterziehung und -betrug

Private Geldautomaten werden auch zur Steuerhinterziehung und zum Steuerbetrug genutzt, insbesondere da einige Betreiber bargeldintensiver Geschäfte ihre Kunden auffordern, an den Automaten Bargeld für Dienstleistungen abzuheben, die weder in Rechnung gestellt noch verbucht werden. Der Verlust an Steuereinnahmen durch Steuerhinterziehung und Steuerbetrug mithilfe privater Geldautomaten übersteigt die Geldwäschebeträge deutlich.

d) Mikrostrukturierung durch die organisierte Kriminalität

Im Rahmen der Geldwäsche werden private Geldautomaten häufig für Zwecke der „Mikrostrukturierung“ genutzt, d. h. für das Einzahlen und Abheben kleiner Geldbeträge, die den für Geldautomaten üblichen Entnahmebeträgen entsprechen und bei Kontrollen der Bank unentdeckt bleiben. Mitglieder der organisierten Kriminalität zahlen hierzu an privaten Geldautomaten täglich in großem Umfang kleine Bargeldbeträge auf hundert oder mehr Bankkonten ein, um keine Geldwäsche-Meldepflichten auszulösen.

³⁰ Ein Beispiel: YourCash Europe – ein Unternehmen, das 32 % des Marktes für frei nutzbare Geldautomaten im Vereinigten Königreich beherrscht – verfügt über Niederlassungen in den Niederlanden, Belgien und Irland sowie über Geldautomaten in weiteren Staaten. Ferner ist Cardtronics (einige Zweigniederlassungen agieren unter der Handelsmarke DC Payments) in elf Ländern tätig. Neben den genannten Niederlassungen außerhalb Europas (Süd- und Nordamerika, Neuseeland und Australien, Südafrika) und der Niederlassung im Vereinigten Königreich ist das Unternehmen in Irland, Deutschland, Polen und Spanien tätig.

³¹ Ein weiteres Beispiel ist die Standortsuche für Geldautomaten auf der Website von LINK (<https://www.link.co.uk/consumers/locator/>), die zeigt, dass es private Geldautomaten in Belgien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland, Gibraltar, Italien, den Niederlanden, Irland und der Schweiz sowie auf Guernsey, der Insel Man und Jersey gibt.

Allgemeine Anmerkung

Private Geldautomaten sind tendenziell in bargeldintensiven Unternehmen aufgestellt. Sie sind außerdem bei Gelddienstleistern (money services businesses, MSB) zu finden. Da ein bei einem Gelddienstleister aufgestellter Geldautomat angesichts der Art der von Gelddienstleistern angebotenen Leistungen unlogisch ist und da zudem viele Hawaladare³² als legales Nebengeschäft ein Gelddienstleistungsgeschäft oder eine Wechselstube betreiben, ist das Risiko des Missbrauchs klar erkennbar.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Derzeit liegen nur wenige konkrete Analysen zur TF-Bedrohung in Bezug auf private Geldautomaten vor. Die Analysen zu Barzahlungen und Bargeldkurieren zeigen jedoch zusammengenommen, dass dieser Modus Operandi allgemein zugänglich und kostengünstig ist.

Zudem kann die Gefahr bestehen, dass Bargeld aus einem Drittland in die EU verbracht wird, insbesondere aus Ländern mit Terrorismusfinanzierungsrisiken oder aus Konfliktgebieten. Es gab Fälle, in denen geringe Barmittelbeträge aus Drittländern mitgeführt und in das Finanzsystem/die legale Wirtschaft der EU integriert wurden (Analyse in einem gesonderten Abschnitt dieses Berichts).

Fazit: Auf der Grundlage der Rückmeldungen von Strafverfolgungsbehörden und FIUs wird die TF-Bedrohung als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäschebedrohung in Bezug auf private Geldautomaten zeigt, dass dieser Modus Operandi von Straftätern genutzt wird, da er eine praktikable Option darstellt, die zugleich attraktiv und sicher ist. Geldautomaten sind eine einfache Möglichkeit, Steuern zu hinterziehen und unrechtmäßige Erträge aus Straftaten zu verbergen. Wie im Fall der Terrorismusfinanzierung ist jedoch eine gewisse Sachkenntnis erforderlich, um die Geschäfte durchführen zu können und dabei unentdeckt zu bleiben.

Fazit: Auf der Grundlage der Rückmeldungen von Strafverfolgungsbehörden und FIUs wird die Geldwäschebedrohung als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

³² Siehe Abschnitt über „Hawala“.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Anfälligkeit in Bezug auf private Geldautomaten zeigt, dass die wesentlichen Faktoren mit dem von Bargeld ausgehenden Risiko in Zusammenhang stehen.

a) Risikoexposition

Die Analyse der TF-Anfälligkeit in Bezug auf private Geldautomaten hängt untrennbar mit der Analyse der Verwendung von bzw. der Zahlung mit Bargeld im Allgemeinen zusammen und kann demselben Grundprinzip folgen. Private Geldautomaten ermöglichen die Verarbeitung einer sehr großen Anzahl anonymer Transaktionen, die lediglich eine anfängliche Investition voraussetzen. Sie weisen daher eine hohe inhärente Risikoexposition auf.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein scheint recht gering zu sein.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen unterscheiden sich je nach Mitgliedstaat, weswegen Kontrollen potenziell ganz fehlen können.

Fazit: Die Anfälligkeit privater Geldautomaten hängt untrennbar mit den Anfälligkeiten der Bargeldverwendung im Allgemeinen zusammen.

Angesichts der weit verbreiteten Bargeldverwendung in den Volkswirtschaften der EU und der Tatsache, dass sich die Branche dieses Risikos nicht bewusst zu sein scheint, wird die TF-Anfälligkeit als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Risikomindernde Maßnahmen

Betreiber privater Geldautomaten stellen für Banken ein erhöhtes Risiko dar und sollten im Rahmen von Risikoanalysen zur Compliance im Bereich der Geldwäsche als mit hohem Risiko behaftet gelten. Für die Banken sind die Risiken nicht nur finanzieller Art, sondern sie betreffen auch ihren guten Ruf.

- Erstens sollten Kunden mit privaten oder privat betriebenen Geldautomaten ordnungsgemäß identifiziert werden.
- Hat die Bank den Eigentümer oder Betreiber eines Geldautomaten identifiziert, sollte sie zusätzliche Informationen einholen, um sich ein Bild von dem Eigentümer bzw. Betreiber des Geldautomaten und von den Verfahrensweisen des Eigentümers des Geldautomaten machen zu können.
- Nachdem hinreichende Informationen eingeholt wurden, sollte die Trägerbank ein Verfahren zur Überwachung der Konten der Geldautomateneigentümer einführen. Anhand der im Rahmen der Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten eingeholten

Informationen sollte die Bank in der Lage sein, den Umfang und die Häufigkeit der Überwachungsmaßnahmen festzulegen.

- Die Mitgliedstaaten sollten eine Registrierungspflicht für private Geldautomaten sicherstellen, das Eigentum an privaten Geldautomaten einschränken und private Geldautomaten überwachen oder überprüfen – bis hin zu der Pflicht, private Geldautomaten mit einem Bankkonto im Mitgliedstaat ihres Aufstellungsorts zu verknüpfen

[...]

NICHTFINANZPRODUKTE

1. Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Produkt/Dienstleistung

Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Sektor

Treuhand- und Unternehmensdienstleister (TCSPs), rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer, Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung („berufsmäßige Vermittler“)

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

TCSPs, rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer sowie Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung bieten Privatpersonen und Unternehmen ein breites Spektrum an Dienstleistungen für die Unternehmenstätigkeit und Vermögensverwaltung an.

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie müssen die Verpflichteten bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung den wirtschaftlichen Eigentümer identifizieren und risikobasierte und angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer im Sinne des Artikels 3 Absatz 6 zu überprüfen.

Neben den Geldwäschevorschriften enthalten die folgenden gesellschaftsrechtlichen EU-Richtlinien allgemeine Vorschriften für die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, insbesondere in Bezug auf Kapitalanforderungen und Offenlegungspflichten. Das europäische Gesellschaftsrecht ist teilweise in der Richtlinie (EU) 2017/1132³³ über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts kodifiziert, wobei die Mitgliedstaaten weiterhin eigene Gesellschaftsgesetze anwenden, die zur Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen ggf. geändert werden.

Die Richtlinie (EU) 2017/1132 deckt Folgendes ab:

- 1) Die **Offenlegung** von Gesellschaftsunterlagen, die Gültigkeit der von einem Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen und die Nichtigkeit. Die Vorschriften gelten für alle Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung.
- 2) Die **Gründung** von Aktiengesellschaften und Vorschriften zur **Erhaltung und Änderung ihres Kapitals**. Die Mindestkapitalanforderung für Aktiengesellschaften in der EU ist darin auf 25.000 EUR festgesetzt.

³³ Überblick über Briefkastenfirmen in der Europäischen Union:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627129/EPRS_STU\(2018\)627129_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627129/EPRS_STU(2018)627129_EN.pdf)

- 3) Offenlegungspflichten für **ausländische Zweigniederlassungen** von Gesellschaften. Sie gelten für EU-Gesellschaften, die in einem anderen EU-Staat Zweigniederlassungen gründen, bzw. für Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die in der EU Zweigniederlassungen gründen.

Die Richtlinie 2009/102/EG³⁴ über Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter bietet zudem einen Rahmen für die Gründung einer **Gesellschaft mit einem einzigen Gesellschafter** (an der alle Anteile von einem einzigen Anteilseigner gehalten werden). Sie gilt für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, kann aber von den EU-Staaten auf Aktiengesellschaften ausgeweitet werden. Sie ersetzt die Richtlinie 89/667/EWG (12. Richtlinie des Rates auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts).

- Diese Richtlinie gibt auch den Rahmen für die Gründung einer **Einpersonengesellschaft** vor (an der alle Anteile von einem einzigen Anteilseigner gehalten werden). Sie gilt für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, kann aber von den EU-Staaten auch auf Aktiengesellschaften ausgeweitet werden. Sie ersetzt die Richtlinie 89/667/EWG.

Die Vorschriften über Gründung, Eigenkapital und Offenlegungspflichten werden durch **Rechnungslegungs- und Finanzberichterstattungsvorschriften**³⁵ ergänzt.

Börsennotierte Gesellschaften müssen auch bestimmte **Transparenzanforderungen** erfüllen.³⁶

Beschreibung des Risikoszenarios

Kriminelle schaffen komplexe Gestaltungen über mehrere Staaten und Gebiete hinweg, insbesondere auch in Offshore-Jurisdiktionen, die intransparente Eigentümerstrukturen ermöglichen; dies geschieht in der Regel über Briefkastenfirmen³⁷, bei denen der Eigentümer einer anderen Gesellschaft bzw. Rechtsgestaltung anderswo eingetragen ist. Es werden Scheindirektoren eingesetzt, die lediglich dem Anschein nach die Firma kontrollieren, während der wahre wirtschaftliche Eigentümer verschleiert wird. Durch die zwischengeschalteten Offshore-Gesellschaften können die Kriminellen anonym bleiben, die aus Straftaten erzielten Erträge in den legalen Wirtschaftskreislauf zurückführen sowie Steuerbetrug und -hinterziehung sowie sonstige Taten begehen, die dem Fiskus schaden oder bei denen die Mittelherkunft verschleiert wird.

Dabei werden „undurchsichtige Strukturen“ geschaffen, bei denen die tatsächliche Identität des bzw. der tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer der juristischen Personen und Gestaltungen, z. B. durch den Einsatz von Scheindirektoren verschleiert, wird. In diesen Fällen erscheint nur der Scheindirektor als wirtschaftlicher Eigentümer der Gesellschaft. Diese Strukturen

³⁴ Richtlinie 2009/102/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (Text von Bedeutung für den EWR); ABl. L 258 vom 1.10.2009, S. 20.

³⁵ Unternehmensberichterstattung:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting_en.

³⁶ Wertpapiermärkte:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/securities-markets_en.

³⁷ Überblick über Briefkastenfirmen in der Europäischen Union:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627129/EPRS_STU\(2018\)627129_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627129/EPRS_STU(2018)627129_EN.pdf).

profitieren von den lockeren AML-/CFT-Regelungen in Offshore-Jurisdiktionen, die beträchtliche Geldflüsse anlocken. So belief sich das weltweite Offshore-Vermögen 2017 auf ca. 8,2 Bio. USD, 6 % höher als im Vorjahr (auf USD-Basis).³⁸ Das Offshore-Vermögen von EU-Gebietsansässigen betrug einer vorläufigen Schätzung zufolge 2016 1,6 Bio. USD.³⁹

Allgemeine Bemerkungen

Für dieses Risikoszenario wurden juristische Personen wie Gesellschaften, Unternehmensstrukturen, Stiftungen, Vereine, gemeinnützige Organisationen, Wohltätigkeitsorganisationen und ähnliche Strukturen analysiert, aber auch Trusts und andere Rechtsgestaltungen mit ähnlicher Struktur oder Funktion (z. B. *fiducie*, Treuhand, *fideicomiso* usw.). Die Risikoanalyse bezieht sich auf die Art der Tätigkeit und nicht auf die Struktur als solche. Damit soll nicht der besondere Status juristischer Personen im Vergleich zu Rechtsgestaltungen (die keine Rechtspersönlichkeit besitzen und im Wesentlichen eine vertragliche Beziehung darstellen) negiert werden. Mit Blick auf die betreffende Dienstleistung (Gründung entsprechender Strukturen) ist diese Unterscheidung jedoch nicht maßgeblich, da juristische Personen und Rechtsgestaltungen gleichermaßen zur Verschleierung der wahren wirtschaftlichen Eigentümer missbraucht werden können. Die Art der von Kriminellen bevorzugten Strukturen hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen eines bestimmten Staates, dem vorhandenen Fachwissen der Täter und der möglichst einfachen Handhabung ab. All diese Strukturen können von OK-Gruppierungen problemlos geschaffen werden und als Vehikel für undurchsichtige und komplexe Konstrukte dienen, bei denen der tatsächliche Eigentümer und die tatsächliche Herkunft der Mittel nur schwer ermittelt werden können.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Kriminelle versuchen undurchsichtige Strukturen zu schaffen, damit sie sämtliche vorhandenen Restriktionen umgehen können. Bei der Analyse der TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen wurde festgestellt, dass die Schaffung solcher Strukturen für terroristische Vereinigungen schwierig sein kann. Dies liegt daran, dass die terroristischen Vereinigungen in der Regel auf Sanktionslisten stehen. Je mehr die terroristische Vereinigung ihre Identität als wirtschaftlicher Eigentümer verbergen will, desto komplexere Strukturen muss sie schaffen. Um diese anspruchsvollen Strukturen zu schaffen, bedarf es einer umfassenden Kenntnis nationaler und internationaler Aufsichtsregeln und Steuervorschriften, wie sie nur von berufsmäßigen Vermittlern bereitgestellt werden kann. Die Strafverfolgungsbehörden und FIUs haben dennoch einige einfache Methoden und Strukturen festgestellt, bei denen Kriminelle über Bankkonten und berufsmäßige Vermittler schnell und unkompliziert Barmittel zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten beschaffen. Daher ist die Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen für die TF-

³⁸ *Global Wealth 2018 Report* der Boston Consulting Group: http://image-src.bcg.com/Images/BCG- Seizing-the-Analytics-Advantage-June-2018-R-3_tcm9-194512.pdf.

³⁹ In Kürze erscheinende Studie von ECOPA und CASE: *Estimating International Tax Evasion by Individuals* (Schätzungen zur internationalen Steuerhinterziehung durch Privatpersonen)

Bedrohung durchaus von Bedeutung, auch wenn die Strafverfolgungsbehörden nur eine begrenzte Zahl solcher Fälle gemeldet haben.

Fazit: Es wurden nur wenige Fälle ermittelt, bei denen diese Methode zur Terrorismusfinanzierung eingesetzt wurden. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass das erforderliche hohe Maß an Fachwissen und Know-how terroristische Organisationen abschreckt, die einfachere und zugänglichere Lösungen bevorzugen dürften. Daher wird das Ausmaß der TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Schaffung von Rechtsstrukturen als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen zeigt, dass dieses Instrument fast ausschließlich eingesetzt wird, um die wirtschaftlichen Eigentümer zu verbergen und zu verschleiern. Unter Kostengesichtspunkten ist die Gründung einer juristischen Person oder Rechtsgestaltung recht unkompliziert und über das Internet möglich. Briefkastenfirmen mit einer generischen Tätigkeitsbeschreibung und ohne Geschäftsbetrieb sind weit verbreitet. Briefkastenfirmen, die bereits seit einigen Jahren bestehen und deren Anteile an neue Gesellschafter übertragen werden, sind zwar teurer, werden aber von Kriminellen auch verstärkt nachgefragt. Auch Stiftungen sind attraktiv, da ihre Mittel von den zuständigen Behörden nicht kontrolliert werden. All diese Einrichtungen gehen keiner wirklichen wirtschaftlichen Tätigkeit nach. Zusatzkosten oder ein höheres Maß an Fachwissen/Planung werden dann relevant, wenn kriminelle Vereinigungen auf Vermittler zurückgreifen, um komplexere Strukturen – z. B. über mehrere Staaten oder Gebiete hinweg – zu schaffen, um die wahre Identität der Eigentümer besser verschleiern zu können. Für diese Strukturen bedarf es umfassender Kenntnisse der nationalen und internationalen Aufsichtsregeln und Steuervorschriften, wie sie nur von berufsmäßigen Vermittlern bereitgestellt werden können. Komplexe Eigentümerstrukturen über verschiedene Länder hinweg machen Geldwäschesysteme noch undurchsichtiger. Solange der Einsatz von Vermittlern genügt, um die wirtschaftlichen Eigentümer zu verbergen, ist die Schaffung solcher Strukturen jedoch eine attraktive und ziemlich sichere Methode, um Erträge aus Straftaten zu waschen.

Nach Einschätzung der FIUs und Strafverfolgungsbehörden wird diese Methode von kriminellen Vereinigungen häufig angewandt. Je nach Bedarf kann eine organisierte Bande verschiedene Kategorien sogenannter „professioneller Enabler“ beauftragen. Dies war ein Hauptmerkmal in den meisten an Europol gemeldeten Fällen, bei denen die Geldwäschesysteme mithilfe von Fachleuten aus verschiedenen Branchen, in der Regel Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer, ermöglicht wurden. So werden beispielsweise Wirtschaftsberater herangezogen, um einen Mechanismus zur Einschleusung inkriminierter Gelder in das legale Finanzsystem zu konzipieren, der dann mithilfe von Rechtsanwälten legitimiert werden soll. Dies erklärt die Komplexität der bestehenden Geldwäschemechanismen und das dabei erforderliche Fachwissen, um sie aufzubauen und ihre Aufdeckung zu verhindern.

Fazit: Auch wenn die Gründung von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen nicht von der Geschäftstätigkeit selbst getrennt werden kann, gilt dieses Risikoszenario als lukratives Instrument zum Waschen inkrimierter Gelder. Daher wird das Ausmaß der Geldwäschebedrohung im Zusammenhang mit der Schaffung von Rechtsstrukturen als bedeutend/sehr bedeutend angesehen (Niveau 3/4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Die Risikoexposition besteht darin, dass juristische Personen und Rechtsgestaltungen unter bestimmten Umständen leicht aus der Ferne und ohne spezifische Identifizierungspflichten (über ungesicherte Lieferkanäle) gegründet werden können. Dies kann vollständig anonym erfolgen und berufsmäßige Vermittler können dabei unwissentlich von terroristischen Gruppierungen aus Hochrisikogebieten missbraucht werden, um Strukturen ohne legitimen Geschäftszweck zu schaffen. In anderen Fällen kann die unpersönliche Schaffung der Strukturen mithilfe außerhalb der EU ansässiger berufsmäßiger Vermittler erfolgen. In diesem Fall bleibt die Anlaufstelle für die Feststellung des wirtschaftlichen Eigentümers das für die Eröffnung des Bankkontos zuständige Finanzinstitut. Nicht zuletzt können auch Vermittler oder Dritte spezielle Dienstleistungen zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers erbringen und somit dem gesamten Berufsstand schaden, der dadurch als Mittäter bei der Schaffung von TF-Systemen gesehen wird.

b) Risikobewusstsein

Im Allgemeinen scheinen sich berufsmäßige Vermittler des Risikos, durch ihre Mitwirkung an der Gründung von legalen juristischen Personen und Rechtsgestaltungen unrechtmäßig missbraucht zu werden, bewusst zu sein. Das Risiko, dass solche Strukturen zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers genutzt werden können, ist allgemein bekannt. Da im Bereich der Terrorismusfinanzierung die Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen jedoch auch auf der Grundlage legaler Gelder erfolgen kann, werden die Warnsignale nicht immer ausgelöst. An der Schaffung dieser Strukturen können mehrere Branchen beteiligt sein, wobei die zuständigen Behörden nicht immer in der Lage sind, diese mit entsprechenden Handreichungen auszustatten.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater und rechtsberatende Berufe (seit 2001), TCSPs (seit 2005) und Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung (seit 2005) unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschevorschriften.

Angesichts des Meldeverhaltens sind die zuständigen Behörden der Auffassung, dass die vorhandenen Kontrollmaßnahmen weiterhin unzureichend sind und die zu Beginn einer Geschäftsbeziehung erhobenen Angaben nicht differenziert genug sind, um die TF-Risiken im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen erkennen und analysieren zu können.

Die EU-Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Aufsichts- und Steuersysteme, die von terroristischen Vereinigungen ausgenutzt werden können. Die Durchsetzung der Identifizierungspflichten bezüglich des wirtschaftlichen Eigentümers zu Beginn der Geschäftsbeziehung stellt für die Verpflichteten weiterhin eine große Herausforderung dar. Trotz der Schwierigkeiten, Briefkastenfirmen ihren Eigentümern zuzuordnen, stimmen alle Sicherheitsexperten und Strafverfolgungsbehörden darin überein, dass Briefkastenfirmen oder auch andere Rechtsgestaltungen wie Trusts eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen. Bei diesen Strukturen ist es nahezu unmöglich, die Personen zu finden, die die terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten tatsächlich finanzieren, sodass sie als ideale Instrumente zur Terrorismusfinanzierung dienen können.⁴⁰

Für die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung liegen keine Informationen darüber vor, wie sie von den zuständigen Behörden beaufsichtigt werden und ob sie die einschlägigen GW-/TF-Vorschriften einhalten.

Fazit: Wenngleich es sich hier nicht unbedingt um die häufigste Methode zur Terrorismusfinanzierung handelt, wird die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Schaffung von Rechtsstrukturen als bedeutend/sehr bedeutend eingestuft (Niveau 3/4).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Die Risikoexposition besteht hauptsächlich darin, dass juristische Personen und Rechtsgestaltungen unter bestimmten Umständen leicht aus der Ferne und ohne spezifische Identifizierungspflichten (über ungesicherte Lieferkanäle) geschaffen werden können. Dies kann vollständig anonym erfolgen, wobei berufsmäßige Vermittler unwissentlich von terroristischen Gruppierungen in Hochrisikogebieten missbraucht werden können, um Strukturen ohne legitimen Geschäftszweck zu schaffen. In anderen Fällen kann die unpersönliche Schaffung der Strukturen mithilfe außerhalb der EU ansässiger berufsmäßiger Vermittler erfolgen. In diesem Fall bleibt die Anlaufstelle für die Feststellung des wirtschaftlichen Eigentümers das für die Eröffnung des Bankkontos zuständige Finanzinstitut. Nicht zuletzt können auch Vermittler oder Dritte spezielle Dienstleistungen zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers erbringen und somit dem gesamten Berufsstand schaden, der

⁴⁰ „Hinter diesen US-Unternehmen verstecken sich Drogenhändler, Gangster und Terroristen.“, Melanie Hicken und Blake Ellis, CNN Money, 9. Dezember 2015.

dadurch als Mittäter bei der Schaffung von Geldwäschesystemen gesehen wird.

b) Risikobewusstsein

Sowohl TCSPs als auch die rechtsberatenden Berufe und Steuerberater scheinen sich des Missbrauchsrisikos durch Mitwirkung an der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen bewusst zu sein. Das Risiko, dass diese Strukturen zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers genutzt werden können, ist allgemein bekannt. Es bestehen jedoch weiterhin erhebliche Mängel bei der Durchsetzung. Dies gilt insbesondere, wenn mehrere Verpflichtete an der Schaffung von Strukturen beteiligt sind und die Anwendung der Kundensorgfaltspflichten, einschließlich Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers, den Finanzinstituten obliegt, die für Szenarien, bei denen der wirtschaftliche Eigentümer bewusst verschleiert wird, nicht immer ausreichend aufgestellt sind.

Auch das Verständnis der Verpflichteten ihrer Pflichten zur Geldwäschebekämpfung bzw. allein ihrer Kenntnis dieser Pflichten weist erhebliche Defizite auf. Dies gilt insbesondere für nach Common-Law gegründete Rechtsgestaltungen (z. B. Trusts), die weniger transparent und insbesondere Ländern mit Civil-Law-Systemen nicht vertraut sind, da sie nach dortigem Recht unbekannt sind bzw. nicht als Anlage-/Unternehmensform genutzt werden. Selbst wenn es in diesen Civil-Law-Ländern Handreichungen für die Anwendung von Geldwäschevorschriften auf solche Rechtsgestaltungen, einschließlich der anwendbaren Kundensorgfaltspflichten, gibt, ist es dennoch schwierig, sich einen geordneten Überblick zu verschaffen. Dies gilt insbesondere für in Nicht-EU-Staaten nach Common-Law gegründete Rechtsgestaltungen.

Das Risikobewusstsein der Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung lässt sich nicht beurteilen, da keine Informationen darüber vorliegen, inwieweit sie den AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Rechtsrahmen: Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater und rechtsberatende Berufe (seit 2001), TCSPs (seit 2005) und Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung (seit 2005) unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschevorschriften.

Der derzeitige Rechtsrahmen der EU sieht Folgendes vor: (i) Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers vor Begründung einer Geschäftsbeziehung und ii) Einrichtung eines Zentralregisters durch die Mitgliedstaaten, in dem die wirtschaftlichen Eigentümer von in ihrem Staatsgebiet eingetragenen Gesellschaften und anderen juristischen Personen zu erfassen sind.

Die EU-Mitgliedstaaten haben jedoch weiterhin unterschiedliche Aufsichts- und Steuersysteme, die von kriminellen Vereinigungen ausgenutzt werden. Diese können insbesondere lockere AML-/CFT-Vorschriften zur Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen oder auch nationale Steuersysteme, in denen es keine Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer gibt, für ihre Zwecke nutzen.

Kontrollen: Die zuständigen Behörden und FIUs haben die Beteiligung von Offshore-Jurisdiktionen festgestellt, bei denen die Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden von entsprechenden Rechtshilfeabkommen abhängen. Das heißt, wenn es kein Rechtshilfeabkommen gibt, wird die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers erschwert.

Es gibt mittlerweile IT-Tools, mit denen Gesellschaftsstrukturen schnell und anonym ohne Beteiligung einer staatlichen Behörde geschaffen werden können. Einige Rechtsgestaltungen können sehr informell vertraglich aufgelegt werden, was die Durchführung von Prüfungen zusätzlich erschwert.

Für die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung liegen keine Informationen darüber vor, wie sie von den zuständigen Behörden beaufsichtigt werden und ob sie den AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen.

Fazit: Das Geldwäscherisiko im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen wird aufgrund der weiterhin hohen Anonymität und der beteiligten Kunden und Bereiche, insbesondere beim Einsatz von einfachen IT-Tools ohne Beteiligung staatlicher Stellen, als bedeutend eingestuft. Das Risikobewusstsein der berufsmäßigen Vermittler erscheint ausreichend, wenngleich die Zahl der Verdachtsmeldungen weiterhin niedrig ist.⁴¹

Auch nach der innerstaatlichen Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinien in den Mitgliedstaaten und der Benennung bestimmter Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors (DNFBPs) seit 2001, fehlt es in vielen Mitgliedstaaten weiterhin an einem robusten AML-/CFT-Rahmen und einem ausreichenden Verständnis der Vorschriften. Die Rechtsvorschriften werden dem Risiko nicht gerecht (der wirtschaftliche Eigentümer wird erst nach Schaffung der Struktur statt vorher ermittelt) und die erforderlichen Kontrollen wurden erst vor Kurzem mit der Vierten bzw. Fünften Geldwäscherichtlinie eingeführt. Daher wird die GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Gründung von juristischen Personen, Rechtsgestaltungen und gemeinnützigen Organisationen/Wohltätigkeitsorganisationen als bedeutend/sehr bedeutend eingestuft (Stufe 3/4).

⁴¹ Im FATF-Bericht 2013 wird festgestellt, dass „das Meldeverhalten der rechtsberatenden Berufe vermutlich nicht dem Meldeverhalten der Finanzinstitute entspricht. Der Umfang der Transaktionen, die von den rechtsberatenden Berufen getätigt werden, unterscheidet sich erheblich von dem der Finanzinstitute. Auch der Grad der Mitwirkung an den betreffenden Transaktionen, der die mögliche Entstehung eines Verdachts und dessen Bewertung beeinflusst, unterscheidet sich erheblich. Daher spricht der Bericht auf Seite 24 von „einem relevanteren Vergleich“ mit dem rechtsberatenden Sektor als mit dem restlichen Nichtfinanzsektor, „insbesondere bei den berufsmäßigen Vermittlern, bei denen die Meldungen von Angehörigen der rechtsberatenden Berufen im Durchschnitt 10 % ausmachen, bei einer Spanne von unter 1 % bis 20 %.“ Der Bericht enthält Beispiele von Verdachtsmeldungen für die rechtsberatenden Berufe und den sonstigen Nichtfinanzsektor aus 2010 und 2011 für eine Reihe von Ländern.

Risikomindernde Maßnahmen

Wenngleich sich die Verabschiedung und Umsetzung der FATF-Standards sowie die Unterstützung der Mitgliedstaaten für die OECD-Arbeiten für mehr Transparenz in den letzten Jahren maßgeblich verbessert haben, muss das Wirtschafts- und Finanzsystem der EU insgesamt zweifelsohne noch transparenter werden. Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung können nur wirkungsvoll verhindert werden, wenn Kriminelle, die ihre Gelder durch undurchsichtige Strukturen verbergen wollen, auf ein ungünstiges Umfeld stoßen. Die Integrität des EU-Finanzsystems hängt von der Transparenz von Gesellschaften und anderen juristischen Personen, Trusts und ähnlichen Rechtsgestaltungen ab. Die obersten Grundsätze der EU-Maßnahmen bestehen darin, Geldwäsche aufzudecken bzw. zu verhindern, dass es überhaupt zu Geldwäsche kommt. Mehr Transparenz kann hierbei als wirksame Abschreckung dienen.

Seit dem ersten Bericht zur supranationalen Risikobewertung (SNRA) hat die EU ihren Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung überarbeitet, um die GW-/TF-Risiken zu mindern. 2015 verabschiedete die EU einen modernisierten Rechtsrahmen, der Folgendes umfasst:

- **Richtlinie (EU) 2015/849** zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Vierte Geldwäscherichtlinie)⁴².
- **Verordnung (EU) Nr. 2015/847** über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers⁴³ sorgt für mehr Transparenz bei Geldtransfers und hilft damit den Strafverfolgungsbehörden beim Aufspüren von Terroristen und Kriminellen.

Beide Rechtsakte tragen den FATF-Empfehlungen von 2012 Rechnung und gehen in einigen Aspekten noch darüber hinaus, um höchstmögliche Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sicherzustellen.

- **Richtlinie (EU) 2018/843, Fünfte Geldwäscherichtlinie**⁴⁴ (zur Änderung der Vierten Geldwäscherichtlinie).

⁴² 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 (Text von Bedeutung für den EWR); ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁴³ Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 (Text von Bedeutung für den EWR); ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1.

⁴⁴ 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); ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43.

- **Richtlinie (EU) 2018/822⁴⁵**, nach der Intermediäre ihren nationalen Behörden⁴⁶ Informationen über meldepflichtige grenzüberschreitende Steuergestaltungen übermitteln müssen, tritt 2020 in Kraft.

Die Fünfte Geldwäscherichtlinie zur Änderung der Vierten Geldwäscherichtlinie wurde am 19. Juni 2018 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie bis zum 10. Januar 2020 umsetzen, wobei bestimmte Änderungen bis zum 10. März 2020 umgesetzt werden müssen. Die Register der wirtschaftlichen Eigentümer müssen bis zum 10. März 2021 miteinander vernetzt werden.

Hinsichtlich der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen sorgen die durch diesen neuen Rechtsrahmen eingeführten Änderungen für

- mehr Transparenz bezüglich der tatsächlichen Eigentümer von Gesellschaften,
- mehr Transparenz bezüglich der tatsächlichen Eigentümer von Trusts,
- die Vernetzung der Register der wirtschaftlichen Eigentümer auf EU-Ebene und
- bessere Zusammenarbeit und verstärkten Informationsaustausch zwischen den Geldwäscheaufsehern sowie zwischen ihnen, anderen Aufsichtsbehörden und der Europäischen Zentralbank.

In diesem verbesserten Rahmen obliegen den zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen weiterhin folgende Hauptaufgaben:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen Schulungen und Handreichungen zu Risikofaktoren bereitstellen und dabei den Schwerpunkt auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte, Offshore-Vermittler/-Kunden und Offshore-Jurisdiktionen sowie komplexe Gesellschaftsstrukturen/Briefkastenfirmen legen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Selbstverwaltungseinrichtungen/zuständigen Behörden anhand themenbezogener Prüfungen überprüfen, inwieweit die Pflichten zur Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers erfüllt werden.
- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten den Mitgliedstaaten über ihre Maßnahmen zur Überprüfung der Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten durch die Verpflichteten, u. a. mit Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer, Verdachtsmeldungen und interne Kontrollen, jährlich Bericht erstatten.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen

⁴⁵ Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen; ABl. L 359 vom 5.6.2018, S. 1.

⁴⁶ Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der (direkten) Besteuerung in der EU:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en.

und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung ihren Pflichten in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer nachkommen.

2. Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Produkt/Dienstleistung

Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Sektor

Treuhand- und Unternehmensdienstleister (TCSPs), rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer, Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur, Wirtschaftsstrategie und damit verbundene Fragen sowie von Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen („berufsmäßige Vermittler“)

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

TCSPs, rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer sowie Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung bieten Privatpersonen und Unternehmen ein breites Spektrum an Dienstleistungen für die Unternehmenstätigkeit und Vermögensverwaltung an.

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie müssen die Verpflichteten, bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung den wirtschaftlichen Eigentümer identifizieren und risikobasierte und angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer im Sinne des Artikels 3 Absatz 6 zu überprüfen.

Neben den Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung enthalten die folgenden gesellschaftsrechtlichen Richtlinien der EU allgemeine Vorschriften für die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, insbesondere in Bezug auf Kapitalanforderungen und Offenlegungspflichten. Das europäische Gesellschaftsrecht ist teilweise in der Richtlinie (EU) 2017/1132 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts kodifiziert, wobei die Mitgliedstaaten weiterhin eigene Gesellschaftsgesetze anwenden, die ggf. zur Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen geändert werden.

Die Richtlinie (EU) 2017/1132 deckt Folgendes ab:

1. Die **Offenlegung** von Gesellschaftsunterlagen, die Gültigkeit der von einem Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen und die Nichtigkeit. Die Vorschriften gelten für alle Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung.
2. Die **Gründung** von Aktiengesellschaften und Vorschriften über die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals. Die Mindestkapitalanforderung für Aktiengesellschaften in der EU wird darin auf 25,000 EUR festgesetzt.
3. Offenlegungspflichten für **ausländische Zweigniederlassungen** von Gesellschaften. Sie gelten für EU-Gesellschaften, die in einem anderen EU-Staat

Zweigniederlassungen gründen, bzw. für Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die in der EU Zweigniederlassungen gründen.

Darüber hinaus bietet die **Richtlinie 2009/102/EG** (die 12. Gesellschaftsrechtsrichtlinie) einen Rahmen für die Gründung einer **Eiņpersonengesellschaft** (an der alle Anteile von einem einzigen Anteilseigner gehalten werden). Sie gilt für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, kann aber von den EU-Staaten auf Aktiengesellschaften ausgeweitet werden. Sie ersetzt die Richtlinie 89/667/EWG.

Die Vorschriften über Gründung, Eigenkapital und Offenlegungspflichten werden durch **Rechnungslegungs- und Finanzberichterstattungsvorschriften**⁴⁷ ergänzt.

Börsennotierte Gesellschaften müssen ebenfalls bestimmte **Transparenzanforderungen** erfüllen.⁴⁸

Beschreibung des Risikoszenarios

Überfakturierung über Scheinfirmer: Kriminelle lassen für Wareneinführen von Scheinfirmer gefälschte Rechnungen ausstellen; die Überzahlungen werden dann für terroristische Zwecke abgeschöpft.

Handelsbasierte Geldwäsche: Kriminelle nutzen die handelsbasierte Geldwäsche, um die Weiterleitung illegal erworbener Gelder über den Bankenkanal (Kreditbriefe, Rechnungen usw.) oder weltweite Transaktionen zu legitimieren; dabei werden häufig gefälschte Handelsdokumente für Waren und Dienstleistungen verwendet.⁴⁹ So können schnell große Beträge transferiert werden, indem ein angeblicher Wirtschaftszweck vorgegeben wird. Handelsbasierte Geldwäschesysteme werden auch von internationalen terroristischen Gruppierungen mit komplexen Finanzierungsmethoden genutzt.⁵⁰

Scheinkredite: Firmen schließen fiktive Kreditverträge miteinander, um eine Datenspur zu erzeugen und so den Transfer illegal erworbener Gelder zu legitimieren. Die Scheinkredite werden genutzt, um die Weiterleitung inkriminierter Gelder über den Bankenkanal – ohne jeden wirtschaftlichen Hintergrund – zu legitimieren.

Was die Rechtsvorschriften betrifft, so hat die EU mehrere Rechnungslegungsrichtlinien⁵¹ verabschiedet und Prüfungsanforderungen aufgestellt, um sicherzustellen, dass der Jahresabschluss eines Unternehmens ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild

⁴⁷ Unternehmensberichterstattung:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting_en.

⁴⁸ Wertpapiermärkte:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/securities-markets_en.

⁴⁹ Handelsbasierte Geldwäsche – siehe FATF:

<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/trade-basedmoneylaundering.html>.

⁵⁰ „US-Drogenbehörde DEA und europäische Behörden decken riesiges Drogen- und Geldwäschenetz der Hisbollah auf“ (DEA 1. Februar 2016): Die libanesische Hisbollah wäscht über ein handelsbasiertes Geldwäschesystem (sog. „Black Market Peso Exchange“) in großem Umfang Erträge aus dem Drogenhandel in Europa.

⁵¹ Unternehmensberichterstattung – Überblick:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting_en#overview.

vermittelt.

Allgemeine Anmerkung

Für dieses Risikoszenario wurden juristische Personen wie Gesellschaften, Unternehmensstrukturen, Stiftungen, Vereine, gemeinnützige Organisationen, Wohltätigkeitsorganisationen und ähnliche Strukturen analysiert, aber auch Trusts und andere Rechtsgestaltungen mit ähnlicher Struktur oder Funktion (z. B. *fiducie*, Treuhand, *fideicomiso* usw.).

Dabei bezieht sich die Risikoanalyse auf die Art der Tätigkeit und nicht auf die Struktur als solche. Damit soll nicht der besondere Status juristischer Personen im Vergleich zu Rechtsgestaltungen (die keine Rechtspersönlichkeit besitzen und im Wesentlichen eine vertragliche Beziehung darstellen) negiert werden. Mit Blick auf die betreffende Dienstleistung (hier die Geschäftstätigkeit solcher Strukturen) ist diese Unterscheidung jedoch nicht maßgeblich, da juristische Personen und Rechtsgestaltungen gleichermaßen zur Verschleierung der wahren wirtschaftlichen Eigentümer missbraucht werden können. Die Art der von Kriminellen bevorzugten Strukturen hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen eines bestimmten Staates, dem vorhandenen Fachwissen der Täter und der möglichst einfachen Handhabung ab. All diese Strukturen können von OK-Gruppierungen problemlos geschaffen werden und als Vehikel für undurchsichtige und komplexe Konstrukte dienen, bei denen der tatsächliche Eigentümer und die tatsächliche Herkunft der Mittel nur schwer ermittelt werden können.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen zeigt, dass diese Methode bei Terroristen zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten nicht sonderlich beliebt ist. Den Strafverfolgungsbehörden zufolge ist dieses Risikoszenario für terroristische Gruppierungen nicht wirklich attraktiv, da es die Schaffung undurchsichtiger Strukturen (einer illegalen juristischen Person oder Rechtsgestaltung) bzw. die Unterwanderung des Eigentums an einer legalen juristischen Person oder Rechtsgestaltung voraussetzt. Dies erfordert Fachwissen und Planungskapazitäten. Aufgrund der hierbei erforderlichen diversen Schritte ist es unwahrscheinlich, dass mit dieser Methode schnell „sauberes“ Geld beschafft werden kann. Wenn die Kriminellen jedoch über das Fachwissen verfügen, können sie diese Methode anstelle anderer klassischer Wege (Geldtransferdienstleister, Hawala usw.) für Überweisungen nutzen. Diese Methode kann attraktiv sein, wenn für die Zwecke der Terrorismusfinanzierung ein großer Geldtransfer erforderlich ist. Daher kann sie für terroristische Gruppierungen gelegentlich durchaus interessant sein.

Fazit: Angesichts der Erkenntnisse der Strafverfolgungsbehörden und FIUs wird die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen zeigt, dass OK-Gruppierungen ihre illegal erworbenen Gelder am häufigsten über handelsbasierte Geldwäsche und gefälschte Rechnungen waschen. Diese illegalen Transaktionen ermöglichen die Entnahme legaler Mittel aus dem Cashflow eines Unternehmens durch (i) gefälschte Rechnungen, (ii) Verringerung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, (iii) Verringerung der Einkommensteuer durch Entnahme legaler Mittel und (iv) das Waschen illegal erworbener Gelder durch Geldabhebung vom Konto einer anderen Firma über Mittelspersonen. Immer mehr Handelsgeschäfte sind tatsächlich legal und beinhalten die Ausfuhr von Waren und Gütern zu Marktpreisen, die jedoch überwiegend bar bezahlt und zwischen verschiedenen Ländern aus- und eingeführt werden. Es handelt sich in erster Linie um hochwertige Güter (Autos, Elektrowaren, Luxusgüter), aber in zunehmendem Maße auch um Waren von geringem Wert/Massenware, wie z. B. Agrarnahrungsmittel.

In praktisch allen Fällen nutzen organisierte kriminelle Banden legale Unternehmensstrukturen, um ihre Erträge aus Straftaten zu waschen. Dies wird gemeinhin als „business recycling“ bezeichnet. Unternehmen aus bargeldintensiven Branchen wie Gastgewerbe oder Einzelhandel bieten eine gute Tarnung für die Herkunft ansonsten nicht erklärbarer Bargeldmengen. Diese Unternehmen können von OK-Gruppierungen auf unterschiedliche Weise missbraucht werden, meistens werden sie jedoch als legitime Einnahmequelle genutzt, um die Vermischung illegaler Gelder mit legalen Erträgen zu ermöglichen. Dabei werden die Dienste eines mitwirkenden Buchhalters oder Wirtschaftsprüfers in Anspruch genommen, um die illegalen Zahlungsströme durch gefälschte Rechnungen, Quittungen und Konten zu legitimieren. In anderen Fällen unterhält das Unternehmen keinen legalen Geschäftsbetrieb und somit auch keine legale Bargeldquelle. Daher werden Scheinkonten eingerichtet und Scheingeschäfte getätigt, um inkriminierte Gelder als legale Erträge aus dem Handel mit Waren und Dienstleistungen zu verschleiern. Auch Abschlüsse können gefälscht werden, um Zahlungsströme zu legitimieren.

Die erforderlichen Fachkenntnisse und Planungskapazitäten sind zwar nicht unerheblich, dennoch wird diese Methode nach Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden und FIUs häufig angewandt, da sie in der Regel leicht zugänglich, kostengünstig und relativ leicht handhabbar ist. Bei dieser Methode sind jedoch auch mehrere Branchen beteiligt. So werden beispielsweise Geldtransfers über Unternehmensstrukturen in der Regel über den Bankensektor abgewickelt.

Fazit: Auch wenn die Schaffung eines handelsbasierten Geldwäschesystems ein gewisses Fachwissen und Know-how voraussetzt, haben die FIUs und Strafverfolgungsbehörden dennoch viele Fälle ermittelt, die belegen, dass diese Methode leicht zugänglich und handhabbar ist. Vor diesem Hintergrund wird die Geldwäschebedrohung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen mittels handelsbasierter Geldwäsche als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Durch eine entsprechende Geschäftstätigkeit können beträchtliche Gelder zur Finanzierung terroristischer Organisationen und Aktivitäten beschafft werden. Diese Geschäftstätigkeit erfolgt hauptsächlich mit Bargeld und kann auch grenzüberschreitende Transaktionen mit als Hochrisikoländer geltenden Drittstaaten umfassen.

b) Risikobewusstsein

Sowohl TCSPs als auch die rechtsberatenden Berufe und Steuerberater scheinen sich des Missbrauchsrisikos durch Mitwirkung an der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen bewusst zu sein. Das Risiko, dass diese Strukturen genutzt werden können, um den wirtschaftlichen Eigentümer zu verschleiern, ist allgemein bekannt. Allerdings gibt es beim Verständnis bzw. selbst der Kenntnis der einschlägigen AML-/CFT-Verpflichtungen nach wie vor erhebliche Defizite. Da bei der Terrorismusfinanzierung die Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen auch auf der Grundlage legaler Gelder erfolgen kann, werden die Warnsignale nicht unbedingt ausgelöst. Die vorhandenen Kontrollen sind recht schwach, sodass die FIUs die TF-Risiken im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen nur begrenzt aufdecken und analysieren können. An der Schaffung dieser Rechtsstrukturen können mehrere Branchen beteiligt sein, und die zuständigen Behörden sind nicht immer in der Lage, diese mit geeigneten Handreichungen zu versorgen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Rechtsrahmen: Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater und rechtsberatende Berufe (seit 2001), TCSPs (seit 2005) und Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung (seit 2005) unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschევorschriften. Diese sehen vor, dass der wirtschaftliche Eigentümer einer juristischen Person oder Rechtsgestaltung, einschließlich gemeinnütziger Organisationen und Stiftungen, vor der Begründung einer Geschäftsbeziehung identifiziert werden muss.

Kontrollen:

Nach Einschätzung der zuständigen Behörden sind die Kontrollen weiterhin unzureichend und die zu Beginn einer Geschäftsbeziehung erhobenen Angaben nicht ausreichend, um die TF-Risiken im Zusammenhang mit der Gründung und Geschäftstätigkeit von juristischen Personen oder Rechtsgestaltungen aufdecken und analysieren zu können.

Bei den Anbietern von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung gibt es keine Informationen darüber, wie sie von den zuständigen Behörden beaufsichtigt werden und

ob sie den AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen.

Fazit: Anhand der vorliegenden Erkenntnisse und wenngleich diese Methode nicht unbedingt das bevorzugte Instrument zur Terrorismusfinanzierung darstellt, wird die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen als bedeutend (Stufe 3) eingestuft.

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Scheinkredite sind bei OK-Gruppierungen ein beliebter Modus Operandi. In manchen Fällen umfasst die handelsbasierte Geldwäsche große grenzüberschreitende Transaktionen, die für die Banken schwer zu durchschauen sind. Die Aufdeckung kann durch den wiederholten Einsatz von Strohmännern noch erschwert werden, was sich auch auf den Anfälligkeitsgrad auswirken kann.

b) Risikobewusstsein

Sowohl TCSPs als auch die rechtsberatenden Berufe und Steuerberater scheinen sich des Missbrauchsrisikos durch Mitwirkung an der Gründung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen bewusst zu sein. Das Risiko, dass diese Strukturen zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers genutzt werden können, ist allgemein bekannt. TCSPs wissen in der Regel, dass sie nicht mit Dritten Geschäfte tätigen sollen, wenn kein ordnungsgemäßes Compliance-System vorhanden ist. Die betreffenden Transaktionen (insbesondere die grenzüberschreitenden) sind jedoch ziemlich komplex, was die Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden zusätzlich erschwert. Aufgrund der Vielzahl der beteiligten natürlichen/juristischen Personen und geografischen Gebiete sowie der diversen genutzten Kanäle lässt sich die illegale Herkunft der Mittel in der Regel nur schwer nachweisen. Daher ist die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen recht schwierig (handelsbasierte Geldwäsche, Scheinrechnungen).

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Rechtsrahmen: Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater und rechtsberatende Berufe (seit 2001), TCSPs (seit 2005) und Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung (seit 2005) unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschევorschriften. Diese sehen vor, dass der wirtschaftliche Eigentümer einer juristischen Person oder Rechtsgestaltung, einschließlich gemeinnütziger Organisationen und Stiftungen, vor der Begründung einer Geschäftsbeziehung identifiziert werden muss.

Kontrollen: Die zuständigen Behörden und FIUs haben vielfach die Beteiligung von Offshore-Jurisdiktionen festgestellt, bei denen die Ermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden von entsprechenden Rechtshilfeabkommen abhängen. Das heißt, solange es kein Rechtshilfeabkommen gibt, wird die Identifizierung des wirtschaftlichen

Eigentümers erschwert.

Für die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung liegen keine Informationen darüber vor, wie sie von den zuständigen Behörden beaufsichtigt werden und ob sie den AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen.

Fazit: Die Risikoexposition des Sektors wird als sehr bedeutend eingestuft, da es in vielen Nicht-EU-Staaten und -Gebieten an robusten Geldwäschevorschriften, insbesondere zur Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers, fehlt. Das bedeutet, dass es bei undurchsichtigen Strukturen, die sich über mehrere Jurisdiktionen erstrecken, keine Kontrollen gibt. Außerdem gibt es keine Informationen darüber, inwieweit die AML-/CFT-Anforderungen in diesem Sektor erfüllt werden. Vor diesem Hintergrund wird die Geldwäschebedrohung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen mittels handelsbasierter Geldwäsche als bedeutend/sehr bedeutend eingestuft (Stufe 3/4).

Risikomindernde Maßnahmen

Durch den mit der Vierten Geldwäscherichtlinie eingeführten verbesserten Rechtsrahmen und die Änderungen durch die Fünfte Geldwäscherichtlinie sind die Transparenzanforderungen bezüglich der Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer bei juristischen Personen und Rechtsgestaltungen verschärft worden:

- Die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Überwachung und Registrierung von Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts und ähnlichen Rechtsgestaltungen verantwortlich ist, wurde präzisiert.
- Der öffentliche Zugang zu Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer ermöglicht eine größere Kontrolle durch die Zivilgesellschaft (einschließlich Presse und zivilgesellschaftliche Organisationen) und trägt zu einem besseren Vertrauen in die Integrität von Geschäftstransaktionen und des Finanzsystems bei.
- Durch eine verstärkte öffentliche Kontrolle kann der Missbrauch von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen, einschließlich zur Steuervermeidung, besser verhindert werden.
- Die Zentralregister der Mitgliedstaaten mit Angaben zum wirtschaftlichen Eigentum werden über die durch die Richtlinie (EU) 2017/1132 geschaffene zentrale Europäische Plattform miteinander vernetzt.
- Die 2020 in Kraft tretende Richtlinie (EU) 2018/822 EU sieht vor, dass Intermediäre meldepflichtige Informationen zu grenzüberschreitenden Steuergestaltungen automatisch an ihre nationalen Behörden melden müssen.⁵²

⁵² Verwaltungszusammenarbeit im Bereich der (direkten) Besteuerung in der EU:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en.

In diesem verbesserten Rahmen obliegen den zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen weiterhin folgende Hauptaufgaben:

- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten Schulungen und Handreichungen zu Risikofaktoren anbieten und dabei den Schwerpunkt auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte, Offshore-Vermittler/-Kunden und Offshore-Jurisdiktionen sowie komplexe Gesellschaftsstrukturen/Briefkastenfirmen legen.
- Die Selbstverwaltungseinrichtungen/zuständigen Behörden sollten anhand themenbezogener Prüfungen überprüfen, inwieweit die Pflichten zur Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer erfüllt werden.
- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten den Mitgliedstaaten über ihre Maßnahmen zur Überprüfung der Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten durch die Verpflichteten, u. a. mit Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer, Verdachtsmeldungen und interne Kontrollen, jährlich Bericht erstatten.

3. Auflösung von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Produkt

Beendigung der Geschäftstätigkeit von juristischen Personen und Rechtsgestaltungen

Sektor

Treuhand- und Unternehmensdienstleister (TCSPs), rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer, Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung („berufsmäßige Vermittler“)

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

TCSPs, rechtsberatende Berufe, Steuerberater/Wirtschafts- und Abschlussprüfer sowie Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung bieten Privatpersonen und Unternehmen ein breites Spektrum an Dienstleistungen für die Unternehmenstätigkeit und Vermögensverwaltung an.

Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie müssen die Verpflichteten bei der Begründung einer Geschäftsbeziehung den wirtschaftlichen Eigentümer identifizieren sowie risikobasierte und angemessene Maßnahmen ergreifen, um die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer im Sinne des Artikels 3 Absatz 6 zu überprüfen.

Neben den Rechtsvorschriften zur Geldwäschebekämpfung enthalten die folgenden gesellschaftsrechtlichen Richtlinien der EU allgemeine Vorschriften für die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, insbesondere in Bezug auf Kapitalanforderungen und Offenlegungspflichten. Das europäische Gesellschaftsrecht ist teilweise in der Richtlinie (EU) 2017/1132⁵³ über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts kodifiziert, wobei die Mitgliedstaaten weiterhin eigene Gesellschaftsgesetze anwenden, die ggf. zur Umsetzung von EU-Richtlinien und Verordnungen geändert werden.

Die Richtlinie (EU) 2017/1132 deckt Folgendes ab:

1. Die **Offenlegung** von Gesellschaftsunterlagen, die Gültigkeit der von einem Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen und die Nichtigkeit. Die Vorschriften gelten für alle Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung.
2. Die **Gründung** von Aktiengesellschaften und Vorschriften über die **Erhaltung und Änderung ihres Kapitals**. Die Mindestkapitalanforderung für Aktiengesellschaften in der EU wird darin auf 25,000 EUR festgesetzt.

⁵³ Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts (Text von Bedeutung für den EWR); ABl. L 169, 30.6.2017, S. 46.

3. Offenlegungspflichten für **ausländische Zweigniederlassungen** von Gesellschaften. Sie gelten für EU-Gesellschaften, die in einem anderen EU-Staat Zweigniederlassungen gründen, bzw. für Unternehmen aus Nicht-EU-Staaten, die in der EU Zweigniederlassungen gründen.

Darüber hinaus bietet die **Richtlinie 2009/102/EG**⁵⁴ (die 12. Gesellschaftsrechtsrichtlinie) einen Rahmen für die Gründung einer **Einpersonengesellschaft** (an der alle Anteile von einem einzigen Anteilseigner gehalten werden). Sie gilt für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, kann aber von den EU-Staaten auf Aktiengesellschaften ausgeweitet werden. Sie ersetzt die Richtlinie 89/667/EWG.

Die Vorschriften über die Gründung, das Eigenkapital und die Offenlegungspflichten werden durch **Rechnungslegungs- und Finanzberichterstattungsvorschriften** ergänzt.⁵⁵

Börsennotierte Gesellschaften müssen ebenfalls bestimmte **Transparenzanforderungen** erfüllen.⁵⁶

Beschreibung des Risikoszenarios

Betrug mittels Insolvenz/Liquidation einer Gesellschaft: Nach der Insolvenz einer Gesellschaft, wird dieselbe Gesellschaft von einem ehemaligen Anteilseigner gekauft, der eine neue Struktur schafft, um derselben Geschäftstätigkeit nachzugehen, nun jedoch ohne finanzielle Schwierigkeiten. Kriminelle entnehmen Barmittel aus der Scheingesellschaft, bevor die illegalen Aktivitäten aufgedeckt oder das Vermögen von den zuständigen Behörden beschlagnahmt wird, wobei der Prüfpfad für die über die liquidierte Gesellschaft gewaschenen Gelder verschleiert wird.

Allgemeine Anmerkung

Für dieses Risikoszenario wurden juristische Personen wie Gesellschaften, Unternehmensstrukturen, Stiftungen, Vereine, gemeinnützige Organisationen, Wohltätigkeitsorganisationen und ähnliche Strukturen analysiert, aber auch Trusts und andere Rechtsgestaltungen mit ähnlicher Struktur oder Funktion (z. B. *fiducie*, Treuhand, *fideicomiso* usw.).

Dabei bezieht sich die Risikoanalyse auf die Art der Tätigkeit und nicht auf die Struktur als solche. Damit soll nicht der besondere Status juristischer Personen im Vergleich zu Rechtsgestaltungen (die keine Rechtspersönlichkeit besitzen und im Wesentlichen eine vertragliche Beziehung darstellen) negiert werden. Mit Blick auf die betreffende Dienstleistung (hier die Auflösung solcher Strukturen) ist diese Unterscheidung jedoch nicht maßgeblich, da juristische Personen und Rechtsgestaltungen gleichermaßen zur Verschleierung der wahren

⁵⁴ Richtlinie 2009/102/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit einem einzigen Gesellschafter (Text von Bedeutung für den EWR); ABl. L 258 vom 1.10.2009, S. 20.

⁵⁵ Unternehmensberichterstattung:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting_en.

⁵⁶ Wertpapiermärkte:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/securities-markets_en.

wirtschaftlichen Eigentümer missbraucht werden können. Die Art der von Kriminellen bevorzugten Strukturen hängt von den rechtlichen Rahmenbedingungen eines bestimmten Staates, dem vorhandenen Fachwissen der Täter und der möglichst einfachen Handhabung ab. All diese Strukturen können von OK-Gruppierungen problemlos geschaffen werden und als Vehikel zur Schaffung undurchsichtiger und komplexer Gestaltungen dienen, bei denen der tatsächliche Eigentümer und die tatsächliche Herkunft der Mittel nur schwer ermittelt werden können.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Beendigung der Geschäftstätigkeit wurde zusammen mit damit verbundenen Geldwäschemodellen zur Verschleierung der illegalen Mittelherkunft analysiert. In diesen Fällen wird die TF-Bedrohung bei getrennter Bewertung nicht gemindert.

Fazit: Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit der Beendigung einer Geschäftstätigkeit wird als wenig/mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 1/2).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit der Beendigung der Geschäftstätigkeit über legale Strukturen zeigt, dass die Insolvenz Teil eines umfassenderen Prozesses ist, wobei einige Insolvenzverwalter Fälle gemeldet haben, bei denen über eine fiktive Insolvenz inkriminierte Gelder gewaschen wurden. Die Strafverfolgungsbehörden haben jedoch nur wenige Fälle festgestellt. Das scheint ein Anzeichen dafür zu sein, dass diese Methode von kriminellen Gruppierungen als unattraktiv bzw. schwer zugänglich wahrgenommen wird, da sie eine gewisse Logistik und Planungskapazität voraussetzt.

Fazit: Anhand der bei der Analyse gewonnenen Erkenntnisse wird die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit der Beendigung der Geschäftstätigkeit als wenig/mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 1/2).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Beendigung der Geschäftstätigkeit wurde zusammen mit damit verbundenen Geldwäschemodellen zur Verschleierung der illegalen Mittelherkunft analysiert. In diesen Fällen wird die TF-Bedrohung bei getrennter Bewertung nicht gemindert.

Fazit: In diesen Fällen wird die Anfälligkeit als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit der Beendigung einer Geschäftstätigkeit über legale Strukturen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Der Ausgangspunkt für Fälle, bei denen die Beendigung einer Geschäftstätigkeit eine Rolle spielt, ist in der Regel ein Betrugsvorgang.

b) Risikobewusstsein

Da hier der Ausgangspunkt meistens ein Betrug ist, können die Strafverfolgungsbehörden und FIUs diese Methode leicht aufdecken. Durch die Vortat werden entweder im Sektor oder bei den zuständigen Behörden die entsprechenden Warnsignale ausgelöst. Ein Insolvenzverfahren ist allgemein ein komplexer Vorgang und die Verpflichteten (insbesondere die Banken) sind in diesen meist als verdächtig geltenden Fällen besonders aufmerksam.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater und rechtsberatende Berufe (seit 2001), TCSPs (seit 2005) und Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung (seit 2005) unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschევorschriften.

Diese enthalten keine spezifische Bestimmung für das hier analysierte Szenario, außer dass die Verpflichteten verdächtige Vorgänge identifizieren und melden müssen. Die Zahl der eingegangenen Verdachtsmeldungen deutet jedoch darauf hin, dass die bestehenden Kontrollen wirksam sind und die Aufdeckung verdächtiger Vorgänge ermöglichen. Außerdem ist hier durch die für das Insolvenzverfahren zuständigen Insolvenzverwalter eine zusätzliche Kontrollinstanz gegeben.

Für die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung liegen keine Informationen darüber vor, wie sie von den zuständigen Behörden beaufsichtigt werden und ob sie den AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen.

Fazit: Wenngleich der Missbrauch von Insolvenzverfahren für einige Mitgliedstaaten ein Problem darstellt, wird hier aufgrund der Aufdeckungsrate und des Risikobewusstseins des betroffenen Sektors und anderer Verpflichteter die Anfälligkeit als mäßig bedeutend (Stufe 2) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

Durch die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften wurden die Transparenzanforderungen bezüglich der Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer bei juristischen Personen und Rechtsgestaltungen verschärft. Dabei wurde auch die Rolle der Verpflichteten präzisiert und eindeutig festgelegt.

In diesem verbesserten Rahmen obliegen den zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen weiterhin folgende Hauptaufgaben:

A/ Bei Beendigung einer Geschäftstätigkeit im Zusammenhang mit der Gründung einer anderen juristischen Person oder Rechtsgestaltung

Zuständige Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen Schulungen und Handreichungen zu Risikofaktoren bereitstellen und dabei den Schwerpunkt auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte, Offshore-Vermittler/-Kunden und Offshore-Jurisdiktionen sowie komplexe Gesellschaftsstrukturen/Briefkastenfirmen legen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Selbstverwaltungseinrichtungen/zuständigen Behörden anhand themenbezogener Prüfungen überprüfen, inwieweit die Pflichten zur Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers erfüllt werden.
- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten den Mitgliedstaaten über ihre Maßnahmen zur Überprüfung der Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten durch die Verpflichteten, u. a. mit Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer, Verdachtsmeldungen und interne Kontrollen, jährlich Bericht erstatten.
- Die Mitgliedstaaten sollten gewisse Mechanismen schaffen, um sicherzustellen, dass die Gründung von Strukturen unter Aufsicht eines Verpflichteten erfolgt, der entsprechende Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten zu entwickeln hat.
- Die Mitgliedstaaten sollten Mechanismen schaffen, um sicherzustellen, dass die im Zentralregister erfassten Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer regelmäßig überprüft werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung ihren Pflichten in Bezug auf den wirtschaftlichen Eigentümer nachkommen.

B/ Bei Auflösung in Verbindung mit dem Erwerb einer anderen juristischen Person oder Rechtsgestaltung

Zuständige Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen

- Die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen sollten Schulungen und Handreichungen zu Risikofaktoren bereitstellen und dabei den Schwerpunkt auf Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte, Offshore-Vermittler/-Kunden und Offshore-Jurisdiktionen sowie komplexe Gesellschaftsstrukturen/Briefkastenfirmen legen.
- Die Selbstverwaltungseinrichtungen/zuständigen Behörden sollten anhand themenbezogener Prüfungen überprüfen, inwieweit die Pflichten zur Identifizierung der wirtschaftlichen Eigentümer erfüllt werden.

- Sie sollten über ihre Maßnahmen zur Überprüfung der Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten durch die Verpflichteten, u. a. mit Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer, Verdachtsmeldungen und interne Kontrollen, jährlich Bericht erstatten.
- Die Mitgliedstaaten sollten Mechanismen schaffen, um sicherzustellen, dass die im Zentralregister erfassten Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer regelmäßig überprüft werden.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Anbieter von Beratung zur Kapitalstruktur und Wirtschaftsstrategie, Beratung und Dienstleistungen zu Fusionen und Übernahmen sowie Unternehmensstrategieberatung auf nationaler Ebene ordentlich reguliert und beaufsichtigt werden und ihren Pflichten in Bezug auf den wirtschaftlichen Eigentümer nachkommen.

4. Hochwertige Güter - Kunstgegenstände und Antiquitäten

Produkt

Hochwertige Güter - Kunstgegenstände und Antiquitäten

Sektor

Händler hochwertiger Güter

Beschreibung des Risikoszenarios

Terrorismusfinanzierung - Kriminelle erzielen Einkünfte mit dem Verkauf von Raubkunst und Antiquitäten. Der illegale Handel mit Kulturgütern gehört zu den größten Kriminalitätsfeldern; Schätzungen zufolge handelt es sich möglicherweise sogar um den dritt- oder viertgrößten Schwarzmarkt. Es gibt jedoch kaum Instrumente zur Messung des legalen Handels beziehungsweise Daten über die Größenordnung des illegalen Handels (das besondere Merkmal dieser Form des illegalen Handels ist nämlich, dass legaler und illegaler Handel zeitweise miteinander verwoben sind).

Es gibt kaum Daten oder Instrumente zur Messung des illegalen Handels. Aber nach Aussage von Interpol ist der Schwarzmarkt für Kunstwerke schon fast so lukrativ wie der für Drogen, Waffen und nachgeahmte Waren.

In der Informationsbroschüre der UNESCO zum 40-jährigen Bestehen der Konvention von 1970 heißt es, dass der Schwarzmarkt für Antiquitäten und Kulturgüter zusammen mit dem Drogen- und Waffenhandel eine der am tiefsten verwurzelten illegalen Handelstätigkeiten der Welt darstellt⁵⁷.

Auch der Wert des illegalen Antiquitätenhandels ist schwer zu beziffern,⁵⁸ da er nicht sichtbar und nur schwer abzugrenzen ist.⁵⁹ Schätzungen zufolge erfolgen nur 30-40% des Antikenhandels über Auktionshäuser, die die Objekte in Katalogen veröffentlichen.⁶⁰ Der Rest erfolgt über private (also oft nicht überwachte und nicht erfasste) Transaktionen.⁶¹

Studien zufolge ist der Gesamtwert des illegalen Antiquitäten- und Kunsthandels höher als in jedem anderen Bereich der internationalen Kriminalität mit Ausnahme des Waffen- und Drogenhandels⁶²; er liegt geschätzt bei jährlich 3-6 Mrd. USD.⁶³

⁵⁷ UNESCO. The Fight against the Illicit Trafficking of Cultural Objects: the 1970 Convention: Past and Future. 15. und 16. März 2011. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191606E.pdf>.

⁵⁸ Alesia Koush 'Fight against the Illegal Antiquities' Traffic in the EU: Bridging the Legislative Gaps' Bruges, College of Europe 2011; Hardy 'Illicit trafficking, provenance research and due diligence: the state of the art'. Research study, 30. März 2016.

⁵⁹ Duncan Chappell & Kenneth Polk, Unravelling the Cordata: Just How Organised Is the International Traffic in Cultural Objects?', in Stefano Manacorda & Duncan Chappell (eds.), *Crime in the Art and Antiquities' World. Illegal Trafficking in Cultural Property*.

⁶⁰ Peter Watson, *Sotheby's: The Inside Story*, Random House, 1997, zitiert in Chauncey D. Steele.

⁶¹ Alesia Koush, a.a.O., S. 4.

⁶² 78 Lisa J. Borodkin, The Economics of Antiquities looting and a Proposed Legal Alternative', *Columbia Law Review*, No 2, 1995, S. 377-418.

⁶³ Ebd., S. 377. Schätzung der Autorin

Es wurde vielfach berichtet über Verbindungen zwischen Antiquitätenhandel und Drogenhandel, dem illegalen Arten- und Waffenhandel, der Geldwäsche und Steuerhinterziehung sowie der Finanzierung von Kriegsmaschinerie und terroristischen Vereinigungen; somit ist der Antiquitätenschmuggel als schwere, grenzüberschreitende OK einzustufen.

Geldwäsche - Kriminelle legen die Erlöse aus Straftaten in Antiquitäten oder Kunstwerken an, um sie leichter aufbewahren und transferieren zu können.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Bedrohung im Falle des illegalen Handels mit Raubkunst und Antiquitäten ergibt, dass die Strafverfolgungsbehörden Fälle von illegalem Handel mit geplünderten Antiquitäten innerhalb der EU festgestellt haben. Die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten haben mehrere Untersuchungen zu Fällen durchgeführt, in denen der zugrunde liegende illegale Handel mit Objekten aus Konfliktgebieten⁶⁴ über Staaten in Fernost abgewickelt wurde, um die Herkunft der Objekte leichter zu vertuschen. Der Anteil des Schwarzmarktes sollte natürlich untersucht werden, ist aber per definitionem nicht einfach aufzudecken. Aus den bisher durchgeführten nationalen Untersuchungen ergibt sich der Eindruck, dass die Hauptbedrohung in der Plünderung dieser Güter in Drittstaaten, vor allem Konfliktgebieten wie Syrien, liegt und in den terroristischen Vereinigungen, die diese Gebiete kontrollieren und Steuern auf diese Aktivitäten erheben. „Anstatt mit Kunstgegenständen zu handeln, verdient der Islamische Staat beispielsweise Geld mit der Erteilung von Ausgrabungsgenehmigungen und der Erhebung von Transitgebühren“.⁶⁵ Aber Terroristen können diese Güter auch selbst zur Einkommenserzielung verkaufen, wie es von den USA gesammelte Primärbeweise belegen⁶⁶ und es vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen anerkannt wurde.⁶⁷ Die von Terroristen in Konfliktgebieten gestohlenen Objekte sind größtenteils klein/mittelgroß und stammen aus illegalen Ausgrabungsstätten; das erhöht die Schwierigkeit für Strafverfolgungsbehörden, ihre Herkunft festzustellen und - insbesondere bei kleinen Gegenständen - nachzuweisen, dass das Zertifikat eine Fälschung ist.

Da diese Erzeugnisse möglicherweise durch Vermittler in der EU verkauft werden, besteht ein mittelbares, aber konkretes Risiko der Terrorismusfinanzierung.

Unter dem Gesichtspunkt der Absicht und Fähigkeit stellt dieses Risikoszenario eine lukrative Methode dar, wenn man bedenkt, dass die Plünderung von Kunstgegenständen erhebliche

⁶⁴ <https://blogs.state.gov/stories/2018/06/20/en/tackling-illicit-trafficking-antiquities-and-its-ties-terrorist-financing>

⁶⁵ Caliphate in Decline: An Estimate of Islamic State's Financial Fortunes, ICSR, 2017.

⁶⁶ <https://www.justice.gov/usao-dc/pr/united-states-files-complaint-seeking-forfeiture-antiquities-associated-islamic-state>

⁶⁷ Resolution 2347(2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen stellt (ebenso wie die nach Kapitel VII rechtlich bindende Resolution 2199) fest, dass der Islamische Staat und mit Al Qaida verbundene Gruppen „Einkünfte erzeugen durch die direkte und indirekte Beteiligung an der Plünderung und dem Schmuggel von Kulturgut, die zur Unterstützung ihrer Anwerbungsbemühungen und zur Stärkung ihrer operativen Fähigkeit zur Organisation und Durchführung von Terroranschlägen verwendet werden“.

Einkünfte generieren kann. Dieser Modus operandi ist jedoch nicht einfach. Er erfordert (in den Herkunftsländern) Zugang zum illegalen/Schwarzmarkt (die Objekte werden anschließend oft gewaschen und in den legalen Handelszyklus der Bestimmungsländer eingeschleust), fachliche Expertise und Kenntnisse über den Kunstmarkt; nicht alle terroristischen Gruppierungen verfügen über diese Fähigkeiten. Darüber hinaus lassen sich solche Objekte nicht immer sicher und unauffällig transportieren und ihre Umwandlung in Bargeld erfordert Planungszeit, über die terroristische Gruppierungen, denen es um schnelles Geld geht, nicht verfügen.

Die internationale Dimension dieser Bedrohung darf bei der Gefahrenanalyse nicht außer Acht gelassen werden. Strafverfolgungsbehörden und die Vereinten Nationen haben Belege für die Plünderung und den Schmuggel von Kunstgegenständen in Konfliktgebieten vorgelegt. Solche Aktivitäten generieren Einkünfte, die dazu verwendet werden können, terroristische Auslandskämpfer in die EU zurückzuschicken, damit sie dort Terroranschläge verüben. Es gibt auch Belege für radikalisierte Europäer, die im Besitz von Kunstgegenständen ohne Herkunftsnachweis waren.

Fazit: Bisher gibt es nur begrenzt Belege dafür, dass der illegale Handel mit Raubkunst und Antiquitäten spezifisch zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten in der EU genutzt wird. Er stellt jedoch eine reizvolle Einnahmequelle für Organisationen dar, die Konfliktgebiete kontrollieren und Terroranschläge in der EU finanzieren wollen. Das erforderliche Maß an Wissen, Expertise und Planungsfähigkeit verringert jedoch das Ausmaß der Bedrohung. Daher wird das Ausmaß der TF-Bedrohung im Falle des illegalen Handels mit Kunstgegenständen und Antiquitäten als mäßig bedeutend eingestuft (erhöht allerdings durch die Situation im Mittleren Osten und Nordafrika und die Tatsache, dass die Plünderungen trotz des territorialen Untergangs des „Kalifats“ - das sie institutionalisiert hatte - auf niedrigem Niveau anhalten) (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Falle des illegalen Handels mit Raubkunst und Antiquitäten ergibt, dass dieses Risikoszenario für OK-Gruppierungen interessant sein kann, da sich diese „Produkte“ in Bargeld umwandeln lassen und es auf diese Weise ermöglichen, inkriminierte Gelder zu waschen oder Steuern zu hinterziehen. Strafverfolgungsbehörden glauben, dass ein solcher Schmuggel vor allem in Freihäfen stattfindet und dass es deshalb umso schwieriger ist, das Ausmaß dieses Phänomens zu erfassen. Es ist belegt, dass OK-Gruppierungen diesen Modus operandi anwenden (der Expertise und Wissen erfordert, um die Objekte zum besten Preis zu verkaufen). Auch der Schwarzmarkt spielt bei diesem Risikoszenario eine Rolle, ist aber per definitionem schwer zu beziffern. Einige kriminelle Netzwerke haben versucht, nachgeahmte Waren als Antiquitäten aus Plünderungen auszugeben, und haben betrügerische Herkunftsbesccheinigungen für diese Objekte vorgelegt.

Fazit: Dieses Risikoszenario kann für OK-Gruppierungen ein interessantes Mittel sein, um Straftaterträge in sauberes Bargeld umzuwandeln. Es erfordert jedoch ein hohes Maß an Expertise und ist nicht sicher. Daher wird das Ausmaß der GW-Bedrohung im Falle des illegalen Handels mit Kunstgegenständen und Antiquitäten als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Anfälligkeit im Falle des illegalen Handels mit Raubkunst und Antiquitäten ergibt, dass es sich zurzeit noch um eine neu aufkommende Gefahr handelt, die jedoch kurzfristig an Bedeutung gewinnen kann. Raubgut wird in der gegenwärtigen Situation möglicherweise in die EU eingeführt. So können kleine Kunstgegenstände/Münzen aus Plünderungen von radikalisierten Europäern bei ihrer Rückkehr in die EU in Mengen verkauft werden, die zu klein sind, als dass sie entdeckt oder verfolgt werden könnten.

a) Risikoexposition

Untersuchungen zeigen, dass EU-Sammlern Antiquitäten aus verschiedenen Drittstaaten angeboten werden, in der Regel über Internet-Auktionshäuser oder Online-Fachgeschäfte. Terroristische Vereinigungen können Verschleierungstechniken verwenden, wie beispielsweise das Verbergen der IP-Adresse, wodurch sich der tatsächliche Standort des Verkäufers nur schwer bestimmen lässt. Es wurde darüber hinaus festgestellt, dass immer häufiger soziale Medien genutzt werden, um Zwischenhändler zu vermeiden und den Verkauf der Kunstgegenstände unmittelbar mit den Käufern abzuwickeln.

Bevorzugt werden Bargeschäfte (manchmal über hohe Beträge), aber auch Online-Transaktionen sind weit verbreitet; und in beiden Fällen ist es für das Finanzinstitut unmöglich, den tatsächlichen Eigentümer/Käufer der Antiquitäten zu ermitteln. Es gibt keine spezifische Überwachung solcher Transaktionen.

b) Risikobewusstsein

Nach Aussage der Strafverfolgungsbehörden kommen die Kulturgüter entweder nicht in der EU an oder bleiben unentdeckt. Das deutet darauf hin, dass die zuständigen Behörden und FIUs kaum Einblick in diesen Sachverhalt haben. Es erfolgt weder eine Dokumentation durch die Verpflichteten (z.B. über die Herkunft und den Käufer der Kunstgegenstände) noch werden Verdachtsmeldungen eingereicht. Die Zollbehörden haben Schwierigkeiten, die illegale Herkunft von Kulturgütern festzustellen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Rahmen zur Geldwäschebekämpfung: Nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen zur Geldwäschebekämpfung unterliegen mit Gütern handelnde Personen den einschlägigen EU-Bestimmungen, wenn sie Barzahlungen in Höhe von 10.000 EUR oder mehr erhalten. Diese Bestimmungen gelten für Barzahlungen und lassen die Risiken anderer Zahlungsarten unberücksichtigt.

Der gegenwärtige EU-Rechtsrahmen zur Geldwäschebekämpfung (Vierte Geldwäscherichtlinie in der durch die Fünfte Geldwäscherichtlinie geänderten Fassung) nimmt nunmehr gezielt mit Kunstwerken handelnde Personen in den Fokus und behandelt sie als Verpflichtete, wenn sie mit Kunst handeln oder beim Handel mit Kunst als Vermittler tätig werden. Dazu zählen auch Personen, die Kunstwerke lagern, mit Kunstwerken handeln oder beim Handel mit Kunstwerken als Vermittler tätig werden, wenn dies in Freihäfen erfolgt.

Ad-hoc-Handelsverbote der EU: Die EU hat Ad-hoc-Maßnahmen für die Einfuhr von Kulturgut aus Syrien und Irak in das Zollgebiet der EU verabschiedet. Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak und Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien verbieten den Kulturguthandel mit diesen Ländern, wenn der begründete Verdacht besteht, dass die Güter ohne die Einwilligung ihres rechtmäßigen Eigentümers oder unter Verstoß gegen nationale oder internationale Rechtsvorschriften entfernt wurden. Die zuständigen Behörden haben jedoch noch immer Schwierigkeiten, aus diesen Ländern stammendes Kulturgut rückzuverfolgen, und die Anwendung der Verordnungen ist aufgrund der Art der Produkte (beispielsweise ein Gegenstand, der nicht an sich illegal ist, aber dessen tatsächliche Herkunft sich nur schwer feststellen lässt) manchmal eine Herausforderung. Interessanterweise gehört in den Mitgliedstaaten, in denen Kulturgut aus Irak oder Syrien sichergestellt werden konnte, diese Tätigkeit zum Tagesgeschäft genau der Stellen, die für die Überwachung der allgemeinen Einfuhr von Kulturgütern zuständig sind; somit stellt die Umsetzung der einschlägigen Vorschriften keine zusätzliche Belastung dar.

Es gibt zwar einige EU-Vorschriften, sie sind aber auf bestimmte Regionen beschränkt und decken nicht alle Einfuhren von Kulturgut ab. Dies führt dazu, dass die durchgeführten Kontrollen für eine Beseitigung der Risiken unzureichend sind.

Fazit: Obwohl wenig über die Anwendung dieser Modi operandi in der EU bekannt ist, handelt es sich offensichtlich zurzeit noch um eine neu aufkommende Gefahr, die aber aufgrund der geopolitischen Situation möglicherweise zunehmen wird. Der Rechtsrahmen ermöglicht keine wirksame Überwachung solcher Transaktionen, weil sich die Verpflichteten der TF-Anfälligkeit offensichtlich nicht bewusst sind (keine Verdachtsmeldungen, keine Dokumentation). Daher wird das Ausmaß der TF-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs von Kunstgegenständen und Antiquitäten als bedeutend/sehr bedeutend eingestuft (Stufe 3/4).

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Anfälligkeit im Falle des illegalen Handels mit Raubkunst und Antiquitäten ergibt folgendes Bild:

a) Risikoexposition

Da es sich um sensible Waren handelt, bevorzugt der Kunst- und Antiquitätenmarkt eher informelle Kanäle, die keine besondere Sicherheit oder Überwachung der Transaktionen ermöglichen. Dazu gehören Barzahlungen (manchmal hoher Beträge), die eine Feststellung des

Käufers praktisch unmöglich machen.

b) Risikobewusstsein

Der Sektor scheint sich der Geldwäschegefahr stärker bewusst zu sein als der Gefahr der Terrorismusfinanzierung. In einigen Mitgliedstaaten erhalten die Händler hochwertiger Güter einschlägige Schulungs- und Beratungsmaßnahmen. Es gibt jedoch nur sehr wenige Verdachtsmeldungen, wodurch Zweifel am Verständnis der Liste aufkommen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Mit Gütern handelnde Personen unterliegen den EU-Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung, wenn sie Barzahlungen von 10.000 EUR oder mehr erhalten. Der geltende EU-Geldwäschebekämpfungsrahmen betrachtet nunmehr auch mit Kunstwerken handelnde Personen als Verpflichtete. Darüber hinaus wurden in zahlreichen Mitgliedstaaten Vorschriften zur Begrenzung von Barzahlungen erlassen. Die gegenwärtig durchgeführten Kontrollen sind aber wie bei der Terrorismusfinanzierung unzureichend, um einer etwaigen Bedrohung durch den Handel mit Raubgut zu begegnen.

Darüber hinaus sind auch die G7-Mitgliedstaaten der Auffassung, dass der illegale Handel mit Kunstgegenständen ein hohes Risiko darstellt und dass weitere Arbeiten auf diesem Gebiet erfolgen müssen.

Fazit: Abgesehen von einem höheren Risikobewusstsein als bei der Terrorismusfinanzierung weisen die anderen Bewertungskriterien Gemeinsamkeiten auf. Dazu gehören die niedrige Zahl der Verdachtsmeldungen und der fehlende Nachweis, dass Barzahlungsbegrenzungen die Risiken gemindert haben. Daher wird das Ausmaß der GW-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs von Kunstgegenständen und Antiquitäten als bedeutend/sehr bedeutend eingestuft (Stufe 3/4).

Risikomindernde Maßnahmen:

1) Seitens der Kommission:

- Am 13. Juli 2017 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die Einfuhr von Kulturgütern vor⁶⁸, um Voraussetzungen und Verfahren für das Verbringen von Kulturgütern in das Zollgebiet der EU festzulegen. Ferner führt die Kommission eine Untersuchung durch, um einen „besseren Einblick in den illegalen Kulturgüterhandel in der EU und in neue Technologien zu seiner Bekämpfung“ zu erhalten.⁶⁹
- Die Kommission hat darüber hinaus einen Vorschlag⁷⁰ zur zügigen Stärkung des EU-Rechtsrahmens zur Verhinderung der Terrorismusfinanzierung durch eine höhere

⁶⁸ 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. 1–14.

⁶⁹ Die Veröffentlichung dieser Untersuchung war ursprünglich für 2018/2019 geplant.

⁷⁰ 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. 6–2.

Transparenz bei Barzahlungen verabschiedet. Dies soll durch die Einführung von Barzahlungsbeschränkungen oder jedes andere geeignete Mittel erreicht werden. Durch eine Einschränkung der Bargeldnutzungsmöglichkeiten würde der Vorschlag zur Behinderung der Terrorismusfinanzierung beitragen, da die verpflichtende Nutzung nicht-anonymer Zahlungsmittel entweder eine abschreckende Wirkung hätte oder zur besseren Aufdeckung und Ermittlung beitragen würde. Ein solcher Vorschlag würde auch darauf abzielen, Beschränkungen innerhalb der EU zu harmonisieren, um gleiche Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu beseitigen. Er würde darüber hinaus zur Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und organisierter Kriminalität beitragen.

- Die Mitgliedstaaten sollten die Maßnahmen mitteilen, mit denen mit Gütern handelnde Personen ihren AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen. Auf dieser Grundlage könnte die Kommission die Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Dienstleistern, die Barzahlungen akzeptieren, weiter vertiefen. Die Kommission wird außerdem prüfen, ob weitere Sektoren in die AML-/CFT-Verpflichtungen einbezogen werden sollten.
- Das Problem der Beweislast und der Privatverkäufe sollte angegangen werden.

2) Seitens der Mitgliedstaaten:

- Die Mitgliedstaaten sollten mit Barzahlungen verbundene Risiken in ihrer nationalen Risikobewertung angemessen berücksichtigen und geeignete risikomindernde Maßnahmen festlegen. Den Ergebnissen ihrer nationalen Risikobewertung entsprechend sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Sektoren mit besonders hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihr System zur GW-/TF-Prävention einbeziehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine engere Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Archäologen fördern, ihren „Augen und Ohren“ auf diesem Gebiet.
- Die Mitgliedstaaten sollten Schulungsmaßnahmen für Angehörige der Strafverfolgungsbehörden (Zoll und Polizei) zur Verfügung stellen und für Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Zoll, Grenzschutz und sonstigen Behörden sorgen.
- Verstärkte Vorgaben, dass entweder im Ausfuhrland und/oder in der EU eine Genehmigung vorliegen oder der EU-Einführer eine Eigenbescheinigung ausstellen muss, wonach die Ware das Ausfuhrland in Übereinstimmung mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften verlassen hat.
- Sensibilisierungskampagne und Förderung von Maßnahmen für Kunstmarkt und Museen wie strenge Sorgfaltspflichten, computergestützte Bestandserfassungspflichten und förmliche Anerkennung bestehender Ethik- oder Verhaltenskodizes für Museen und Kunstmarkt durch die EU.

- Möglicher Beitritt zur Unidroit-Konvention und zur Nikosia-Konvention des Europarates - oder Übernahme einiger der dort aufgeführten Maßnahmen.
- Einführung einer Verdachtsmeldepflicht für Unternehmen, die mit Kunstwerken oder Antiquitäten handeln oder diese lagern (sog. „Freihäfen“), und Verhängung von wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen, erforderlichenfalls auch strafrechtlicher Natur, gegen Kunst- und Antiquitätenhändler und -lageristen, die in den illegalen Handel mit diesen Objekten verwickelt sind.

3) Seitens der Verpflichteten:

- Verstärkter Abschluss schriftlicher Verträge, damit eine detaillierte Rechnung mit einer genauen Warenbeschreibung (Wert, Produktbeschreibung, qualitativ hochwertige Fotos, usw.) vorgelegt wird, mit deren Hilfe sich auch der wahre Begünstigte der Transaktion feststellen lässt.
- Hinwirken auf die Einstellung von privaten Bargeschäften mit anonymen Käufern.
- Förderung eines starken Rückverfolgungssystems für den elektronischen wie physischen Handel in Übereinstimmung mit der gesamten AML-Philosophie.

5. Hochwertige Güter - Edelmetalle und Edelsteine

Produkt

Hochwertige Güter - Gold und Diamanten

Sektor

Händler hochwertiger Güter

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

In der EU beschränkt sich der Diamantenmarkt praktisch auf ein Land - Belgien; der Diamantenmarkt der EU wird überwiegend von belgischen Händlern beherrscht. 1.700 Unternehmen sind offiziell beim belgischen Wirtschaftsministerium als Diamantenhändler registriert. Allein im Jahr 2015 beliefen sich die Ein- und Ausfuhren Belgiens auf insgesamt 48 Mrd. USD. Die größten Fördergesellschaften der Welt haben eine Niederlassung in Antwerpen und verkaufen einen Großteil ihrer Waren unmittelbar an belgische Firmen. Belgien hat vier Diamantbörsen, die dem Weltverband der Diamantbörsen angehören. Nach Daten des Antwerpener Weltdiamantenzentrums⁷¹ aus dem Jahr 2015 stammen 84% der Rohdiamanten und 50% der geschliffenen Diamanten weltweit aus Antwerpen.

Spezialisierte Finanzinstitute versorgen den Diamantenhandel mit Liquidität. Mit Diamanten handelnde Unternehmen brauchen diese Art von Finanzmitteln für den Erwerb großer Mengen an Rohdiamanten und zur Finanzierung ihrer Verarbeitung zu geschliffenen Diamanten.

Beschreibung des Risikoszenarios

Erträge aus Straftaten (z.B. Drogenhandel) werden entweder in ein anderes Land verschoben, um dort Gold und Schmuck zu erwerben und unter Verwendung gefälschter Rechnungen und Zertifikate weiterzuverkaufen, oder unmittelbar zum Ankauf von Gold im eigenen Land genutzt, das wiederum an einen Edelmetallmakler verkauft und von diesem an andere Unternehmen weiterverkauft wird. Der Verkaufserlös kann dann an einen Dritten zur Finanzierung neuer Straftaten überwiesen werden. Straftäter bevorzugen Edelmetalle wie Gold und Edelsteine wie Diamanten, weil sie zu geringen Kosten gelagert und leicht in Bargeld umgewandelt werden können.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Bedrohung im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten ergibt, dass Terroristen diesen Modus operandi nutzen, weil er leicht zugänglich und lukrativ ist. Er erfordert ein moderates Maß an Planung und Expertise. Gold wird häufig in Kriegsgebieten

⁷¹ Antwerp World Diamond Centre, <https://www.awdc.be/>.

verwendet und ist für terroristische Gruppierungen sehr attraktiv.

Fazit: Daher wird das Ausmaß der TF-Bedrohung im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten als mäßig bedeutend/bedeutend eingestuft (Stufe 2/3).

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten ergibt, dass Kriminelle durch die Nutzung dieses Modus operandi umfangreiche Geldwäschesysteme entwickelt haben. Nach Einschätzung der FATF handelt es sich um ein Hochrisikoszenario, weil Gold und Diamanten leicht über Grenzen hinweg verschoben werden können (z.B. versteckt in einem Pkw). Der internationale Goldhandel hat sich auch als Methode zum Waschen von Straftaterträgen erwiesen. In einem konkreten Fall ging es um eine erklärte Einfuhr von Gold aus den VAE in einen EU-Mitgliedstaat, den Weiterverkauf des Goldes in einen zweiten Mitgliedstaat und die Wiederausfuhr aus diesem in die VAE. Der Karussellcharakter des Geschäfts und die schlechte Qualität des beförderten Falschgoldes lassen in diesem Fall vermuten, dass der Warenhandel nur deshalb durchgeführt wurde, um kriminelle Geldtransfers zu rechtfertigen. Diese Methode steht in einem engen Zusammenhang mit der Bewertung der Gold-/Diamantkuriere (siehe eigenen Abschnitt).

Fazit: Das Ausmaß der GW-Bedrohung im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten wird als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Das Ausmaß der TF-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten stellt sich wie folgt dar:

a) Risikoexposition

Vertreter der Privatwirtschaft weisen darauf hin, dass die Bargeldnutzung im Diamantenhandel dank der von einigen Staaten in ihren Geldwäschebekämpfungsgesetzen eingeführten Begrenzungen abgenommen hat (in einigen Ländern sind Barzahlungen auf 10% des Gesamtbetrags einer Transaktion bis zu einer Obergrenze von 3.000 EUR beschränkt). Es liegen jedoch keine spezifischen Informationen über den Goldhandel vor, in dem Barzahlungen immer noch häufig genutzt werden, ohne dass die an der Transaktion beteiligten Parteien ermittelt werden können.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein für die TF-Gefahr ist sehr gering ausgeprägt. Es gibt keinen spezifischen Rechtsrahmen zur Begrenzung des Verbringens und des Erwerbs von Gold und Diamanten. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters dieser Aktivitäten ist die Durchführung von Kontrollen schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

In Bezug auf den Diamantenhandel haben Diamantenhändlerorganisationen einiger Länder

einen organisatorischen Rahmen für die Bereitstellung von Leitlinien, Schulungen und Unterstützung bei Verdachtsmeldungen sowie Hilfe bei der Risikoanalyse entwickelt. Diese Organisationen stellen möglicherweise auch Datenbanken zu Kundensorgfaltspflichten zur Verfügung mit Sanktionslisten, Informationen über politisch exponierte Personen und/oder Listen über risikoreiche Drittländer. Einige Diamantenhändler stellen sicher, dass Feststellungs- und Überprüfungsverfahren durchgeführt werden, bevor ein Geschäft per Banküberweisung getätigt wird.

Diese Praxis ist jedoch ziemlich begrenzt und nicht weit genug verbreitet, um davon ausgehen zu können, dass sich der Sektor der Risiken voll bewusst ist.

In Bezug auf den Goldhandel gab es keine konkrete Rückmeldung aus der Privatwirtschaft, weil es nicht möglich war, einen Ansprechpartner für die Erörterung der Geldwäschethematik ausfindig zu machen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Mit Gütern handelnde Personen unterliegen den EU-Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung, wenn sie Barzahlungen von 10.000 EUR oder mehr erhalten. Diese Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung sind auf Barzahlungen begrenzt und lassen die Risiken von Transaktionen mit anderen Zahlungsmitteln unberücksichtigt.

Im Bereich des Diamantenhandels unterliegt einer der größten Diamantenkonzerne Europas den AML-/CFT-Vorschriften. Daher unterliegen die meisten Diamantenhändler in der EU Registrierungsauflagen (Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung - insbesondere in Bezug auf die Frage des wirtschaftlichen Eigentümers) und Kontrollen durch die zuständigen Behörden, die sowohl die Einhaltung der AML-Vorschriften als auch Barzahlungen prüfen.

Die EU verfügt in sechs Ländern über Behörden im Rahmen des „Kimberley“-Prozesses⁷², die ein- und ausgeführte Rohdiamantensendungen insbesondere auf das Vorliegen eines Kimberley-Zertifikats hin prüfen (Belgien, VK, Deutschland, Tschechien, Rumänien und Portugal). Das bedeutet, dass Rohdiamanten nicht in die EU ein- oder aus der EU ausgeführt werden dürfen, wenn sie kein Kimberley-Zertifikat aufweisen und nicht von einer der sechs Sonderbehörden im Rahmen des Kimberley-Prozesses (KP) geprüft wurden. Diese sechs KP-Behörden werden von der Europäischen Kommission eingesetzt und werden unter ihrer Aufsicht tätig. Deshalb wird das Verbringen von Rohdiamanten bei jeder Einfuhr in die EU bzw. Ausfuhr aus der EU kontrolliert. Da der Handel mit Rohdiamanten ohne KP-Zertifikat gleichbedeutend ist mit „illegalem Handel“, stellt der Kimberley Prozess eine starke präventive Maßnahme gegen Geldwäsche dar. Der EU-Rechtsrahmen für geschliffene Diamanten sieht ganz anders aus, da sie überall in die EU eingeführt werden dürfen. Das strenge Kontrollsystem, das einige Mitgliedstaaten bei der Einfuhr von Diamanten aus bzw. der Ausfuhr von Diamanten in Drittstaaten durchführen, kann umgangen werden, indem die Ein-/Ausfuhr über einen anderen EU-Staat erfolgt.

⁷² Der Kimberley-Prozess (KP) ist eine Verpflichtung, den Umlauf von Konfliktdiamanten innerhalb der globalen Lieferkette zu verhindern. Diese aktive Prävention durch die Teilnehmer betrifft gegenwärtig 99,8% des Welthandels. Seit dem Start des Kimberley-Prozesses im Jahr 2003 ist der feststellbare Handelsanteil von Konfliktdiamanten von 15% auf unter 1% gesunken.
<https://www.kimberleyprocess.com/en/european-union-0>.

Die nationalen Gesetze sind jedoch gegenwärtig weder für Diamanten noch für Gold harmonisiert, was zu dem Risiko von Unterschieden im Hinblick auf die zu erfüllenden Verpflichtungen (beispielsweise Registrierung) und die durchgeführten Kontrollen führt.

Bei Gold führt der fehlende harmonisierte Rechtsrahmen auch zu Problemen bei Kontrollen und Strafverfolgung.

Die Anzahl der von dieser Verpflichtetenkategorie eingereichten Verdachtsmeldungen ist ziemlich niedrig. Die Transaktionen erfolgen häufig unter vier Augen, was eine besondere Herausforderung für den Schutz der Mitarbeiter mit sich bringt.

Fazit: Demzufolge wird das Ausmaß der TF-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Geldwäsche

Das Ausmaß der GW-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs von Gold und Diamanten stellt sich wie folgt dar:

a) Risikoexposition

Vertreter der Privatwirtschaft weisen darauf hin, dass die Bargeldnutzung im Diamantenhandel dank der von einigen Staaten in ihren Geldwäschebekämpfungsgesetzen eingeführten Begrenzungen abgenommen hat (in einigen Fällen sind Barzahlungen auf 10% des Gesamtbetrags einer Transaktion bis zu einer Obergrenze von 3.000 EUR beschränkt). Es liegen jedoch keine spezifischen Informationen über den Goldhandel vor, in dem Barzahlungen immer noch häufig genutzt werden, ohne dass die an der Transaktion beteiligten Parteien ermittelt werden können.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein für die GW-Gefahr ist sehr gering ausgeprägt. Es gibt keinen spezifischen Rechtsrahmen zur Begrenzung des Verbringens und des Erwerbs von Gold und Diamanten. Wegen des grenzüberschreitenden Charakters dieser Aktivitäten ist die Durchführung von Kontrollen schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

In Bezug auf den Diamantenhandel haben Diamantenhändlerorganisationen einiger Länder einen organisatorischen Rahmen für die Bereitstellung von Leitlinien, Schulungen und Unterstützung bei Verdachtsmeldungen sowie Hilfe bei der Risikoanalyse entwickelt. Diese Organisationen stellen möglicherweise auch Datenbanken zu Kundensorgfaltspflichten zur Verfügung mit Sanktionslisten, Informationen über politisch exponierte Personen und/oder Listen über risikoreiche Drittländer. Einige Diamantenhändler stellen sicher, dass Feststellungs- und Überprüfungsverfahren durchgeführt werden, bevor ein Geschäft per Banküberweisung getätigt wird.

Diese Praxis ist jedoch ziemlich begrenzt und nicht weit genug verbreitet, um davon ausgehen zu können, dass sich der Sektor der Risiken voll bewusst ist. Der Diamanten- und Goldsektor besteht überwiegend aus kleinen Unternehmen (häufig Einzelunternehmer), in denen der Verantwortliche keinen juristischen Hintergrund hat und bei der Umsetzung der

Geldwäschegesetze und der Erfüllung der kundenbezogenen Sorgfaltspflichten möglicherweise auf Schwierigkeiten stößt.

In Bezug auf den Goldhandel gab es keine konkrete Rückmeldung aus der Privatwirtschaft, weil es nicht möglich war, einen Ansprechpartner für die Erörterung der Geldwäschethematik ausfindig zu machen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Mit Gütern handelnde Personen unterliegen den EU-Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung, wenn sie Barzahlungen von 10.000 EUR oder mehr erhalten. Diese Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung sind auf Barzahlungen begrenzt und lassen die Risiken von Transaktionen mit anderen Zahlungsmitteln unberücksichtigt.

Im Bereich des Diamantenhandels unterliegt einer der größten Diamantenkonzerne Europas den AML-/CFT-Vorschriften. Daher unterliegen einige Diamantenhändler in der EU Registrierungsauflagen (Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung - insbesondere in Bezug auf die Frage des wirtschaftlichen Eigentümers) und Kontrollen durch die zuständigen Behörden, die sowohl die Einhaltung der AML-Verpflichtungen als auch Barzahlungen prüfen.

Die EU verfügt in sechs Ländern über Behörden im Rahmen des „Kimberley“-Prozesses, die ein- und ausgeführte Rohdiamantensendungen insbesondere auf das Vorliegen eines Kimberley-Zertifikats hin prüfen (Belgien, VK, Deutschland, Tschechien, Rumänien und Portugal). Das bedeutet, dass Rohdiamanten nicht in die EU ein- oder aus der EU ausgeführt werden dürfen, wenn sie kein Kimberley-Zertifikat aufweisen und nicht von einer der sechs Sonderbehörden im Rahmen des Kimberley-Prozesses (KP) geprüft wurden. Diese sechs KP-Behörden werden von der Kommission eingesetzt und werden unter ihrer Aufsicht tätig. Deshalb wird das Verbringen von Rohdiamanten bei jeder Einfuhr in die EU bzw. Ausfuhr aus der EU kontrolliert. Da der Handel mit Rohdiamanten ohne KP-Zertifikat gleichbedeutend ist mit „illegalem Handel“, stellt der Kimberley Prozess eine starke präventive Maßnahme gegen Geldwäsche dar.

Der EU-Rechtsrahmen für geschliffene Diamanten sieht ganz anders aus, da sie überall in die EU eingeführt werden dürfen. Das strenge Kontrollsystem, das einige Mitgliedstaaten bei der Einfuhr von Diamanten aus bzw. der Ausfuhr von Diamanten in Drittstaaten durchführen, kann umgangen werden, indem die Ein-/Ausfuhr über einen anderen EU-Staat erfolgt.

Die nationalen Gesetze sind jedoch gegenwärtig weder für Diamanten noch für Gold harmonisiert, was zu dem Risiko von Unterschieden im Hinblick auf die zu erfüllenden Verpflichtungen (beispielsweise Registrierung) und die durchgeführten Kontrollen führt.

Bei Gold führt der fehlende harmonisierte Rechtsrahmen auch zu Problemen bei Kontrollen und Strafverfolgung.

Die Anzahl der von dieser Verpflichtetenkategorie eingereichten Verdachtsmeldungen ist ziemlich niedrig. Die Transaktionen erfolgen häufig unter vier Augen, was eine besondere Herausforderung für den Schutz der Mitarbeiter mit sich bringt.

Risikomindernde Maßnahmen:

1) Seitens der Mitgliedstaaten:

- Die Mitgliedstaaten sollten mit Barzahlungen verbundene Risiken in ihrer nationalen Risikobewertung angemessen berücksichtigen und geeignete risikomindernde Maßnahmen festlegen. Den Ergebnissen ihrer nationalen Risikobewertung entsprechend sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Sektoren mit besonders hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihr System zur GW-/TF-Prävention einbeziehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die zuständigen Behörden bei Diamanten- und Goldhändlern genügend unangemeldete Vor-Ort-Prüfungen durchführen, um etwaige Lücken bei der Einhaltung der Kundensorgfaltspflichten zu ermitteln und den Warenfluss über Diamantenexperten zu kontrollieren.

2) Seitens der Verpflichteten:

- Schulungen zu Kundensorgfaltspflichten, insbesondere für Kleinunternehmen. Diese Aufgabe kann von einem Branchenverband oder bei Diamantenhändlern von einer Diamantbörse übernommen werden. Bei einer solchen Schulung kann es um die grundlegenden AML-/CFT-Verpflichtungen gehen, z.B. wie man die Kundenidentität feststellt, wie man eine Risikoanalyse vornimmt, was unter dem letztlich wirtschaftlich Berechtigten und der zentralen Meldestelle (FIU) zu verstehen ist und wie man eine Verdachtsmeldung an letztere richtet, usw.
- Verstärkter Abschluss schriftlicher Verträge, damit eine detaillierte Rechnung mit einer genauen Warenbeschreibung (z.B. Wert, Gewicht, Qualität) vorliegt.

3) Seitens der Kommission:

- Nach der neuen Barmittelverordnung wird die Definition des Begriffs „Barmittel“ erweitert und umfasst nun nicht mehr nur Banknoten, sondern auch sonstige Inhaberpapiere oder hochliquide Rohstoffe, z.B. Schecks, Reiseschecks, Guthabekarten und Gold.
- Es könnten weitere Studien durchgeführt werden, um die Analyse der wirtschaftlichen Sektoren/Szenarien mit erhöhtem GW-/TF-Risiko zu vertiefen.

Es könnten weitere Typologisierungsarbeiten zur Ermittlung von Wirtschaftssektoren durchgeführt werden, die für GW- und TF-Risiken besonders anfällig sind, bevor maßgeschneiderte risikomindernde Maßnahmen festgelegt werden. In dieser Analyse könnte auch die Praxis der Mitgliedstaaten mit abgebildet werden, da viele von ihnen aufgrund ihrer Risikobewertung entschieden haben, weitere Berufsgruppen in die Maßnahmen zur GW-/TF-Bekämpfung aufzunehmen.

6. Hochwertige Güter außer Edelmetallen und Edelsteinen

Produkt

Hochwertige Güter außer Edelmetallen und Edelsteinen

Sektor

Händler hochwertiger Güter

Beschreibung des Risikoszenarios

Für Kriminelle stellen hochwertige Güter eine einfache Methode dar, Gelder in den legalen Wirtschaftskreislauf einzuschleusen und Bargeld aus Straftaten in eine andere Anlageklasse umzuwandeln, die werterhaltend ist und sogar Chancen auf Kapitalzuwachs bieten kann. Bestimmte Produkte wie Pkw, aber auch Schmuck, Uhren oder Luxusboote sind sowohl als Lifestyle- als auch als Wirtschaftsgüter besonders attraktiv.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Bedrohung im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter (außer Gold, Diamanten, Kunstgegenständen und Antiquitäten) wurde unter TF-Gesichtspunkten nicht als relevant erachtet. Deshalb wird die TF-Bedrohung in dieser Bewertung nicht betrachtet.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter (außer Gold, Diamanten, Kunstgegenständen und Antiquitäten) zeigt, dass dieser Modus operandi von kriminellen Vereinigungen wiederholt genutzt wurde, da er leicht zugänglich ist und keine besondere Expertise erfordert (dazu gehört auch der Schmuggel mit Schmuck, Pkw, Booten und Uhren).

Bargeld aus Straftaten wird häufig in Güter umgewandelt, die im Ausland stark nachgefragt sind. Pkw und andere Fahrzeuge gehören zu den am häufigsten gekauften und ausgeführten Waren. Die wichtigsten Absatzmärkte sind Nordafrika und der Mittlere Osten. Maschinen werden nach Irak und Kuwait ausgeführt, Luxusuhren, Gold und Schmuck in den Mittleren Osten/Nordafrika sowie Nahrungsmittel nach Afrika.

Einige EU-Staaten sind wegen fehlender Barzahlungsbeschränkungen attraktiver für handelsbasierte Geldwäsche in Verbindung mit Bargeld. In anderen Staaten - selbst in Ländern mit Beschränkungen und Meldepflichten - ist die Anzahl der gemeldeten Verdachtsfälle sehr niedrig. Händler hochwertiger Güter gehören zu denjenigen, die den geringsten Meldepflichten unterliegen. Manchmal verschaffen kriminelle Kunden den Händlern Umsätze in Millionenhöhe, ein Umstand, der ebenfalls von der Abgabe von Verdachtsmeldungen abhält.

Es wurde festgestellt, dass chinesische OK-Gruppierungen Luxusartikel (Haute Couture) und beliebte europäische Marken mit Statussymbolcharakter zur Vermarktung in China nutzen. Chinesische Staatsangehörige werden mit illegalem Bargeld versorgt, damit sie Luxusgüter kaufen. Diese Luxusgüter werden in China überwiegend im Onlinehandel verkauft und die Erlöse werden genutzt, um Zahlungen in China abzuwickeln. Illegale Aktivitäten chinesischer OK-Gruppierungen in Europa stellen die wichtigste Quelle für Straftaterträge dar, die für den Kauf dieser Luxusartikel verwendet werden. Zu diesen illegalen Aktivitäten gehören die Hinterziehung von Steuern und Zollabgaben auf chinesische Fracht, Warenfälschung, Drogenhandel, Ausbeutung von Arbeitskräften und sexuelle Ausbeutung.

Nach Feststellungen der Strafverfolgungsbehörden wurden in der EU ansässige chinesische Staatsangehörige bis 2015-2016 als Finanzagenten genutzt. Sie eröffneten Bankkonten, tätigten Bareinzahlungen und überwiesen das Geld nach China. Nach einem anderen Modus operandi wurden eingereiste chinesische Touristen bei ihrer Rückkehr nach China für die Mitnahme von Bargeld genutzt. Mit der Zeit gingen die chinesischen OK-Gruppierungen auch dank des Eingreifens der Strafverfolgungsbehörden zu anderen Methoden über; so setzten sie beispielsweise Einkäufer für den Erwerb von Luxusgütern ein. Diese Waren werden nach dem Erwerb in Europa nach China verbracht und dort mit Gewinn verkauft und die so erzielten Erträge werden innerhalb Chinas zwischen den Käufern der Waren und den kriminellen Gruppierungen verschoben. Mit dieser Methode sind Kriminelle in der Lage, einen vollen Geldwäschezyklus durchzuführen, sodass sie die Erlöse in China frei verwenden können, um beispielsweise neue chinesische Frachtsendungen zu bezahlen. Bei der Einfuhr nach Europa wird für diese Sendungen ein zu niedriger Wert angegeben und sie werden ohne Papiere verkauft. Das generierte Bargeld wird noch einmal gewaschen und von Europa nach China transferiert; auf diese Weise entsteht ein krimineller Kreislauf, mit dem sowohl die Strafverfolgungs- als auch die Steuer-/Zollbehörden umgangen werden.

Fazit: Das Ausmaß der GW-Bedrohung im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter wird als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter (außer Gold, Diamanten, Kunstgegenständen und Antiquitäten) wurde unter TF-Gesichtspunkten nicht als relevant erachtet. Deshalb wird die TF-Anfälligkeit in dieser Bewertung nicht betrachtet.

Fazit: Nicht relevant

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter (außer Gold, Diamanten, Kunstgegenständen und Antiquitäten) zeigt, dass bei diesem Risikoszenario dieselbe Anfälligkeit gegeben ist wie beim Erwerb von Gold/Diamanten.

a) Risikoexposition

Es ist schwer genau zu bestimmen, welche Arten von Gütern für Geldwäsche genutzt werden können. Der Handel mit hochwertigen Gütern außer Gold und Diamanten beruht jedoch möglicherweise stark auf Bargeldtransaktionen mit niedrigem Sicherheitsniveau und kaum überwachten Lieferkanälen. Er könnte auch schwer zu überwachende grenzüberschreitende Transaktionen umfassen.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein für die GW-Gefahr ist sehr gering ausgeprägt. Es handelt sich um einen ziemlich weit gefassten Sektor und es gibt keinen speziellen organisatorischen Rahmen für etwaige Beratungs- und Schulungsmaßnahmen. Kundensorgfaltspflichten werden nicht angewandt und die Anzahl der Verdachtsmeldungen zeigt, dass das Bewusstsein für die Risiken sehr wenig ausgeprägt ist.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Mit Gütern handelnde Personen unterliegen den EU-Bestimmungen zur Geldwäschebekämpfung, wenn sie Barzahlungen von 10.000 EUR oder mehr erhalten. Diese Definition ist jedoch ziemlich allgemein gehalten und legt nicht genau fest, welche Kategorien von Handelsgütern in den Geltungsbereich der Geldwäscherichtlinie fallen. Darüber hinaus sind diese AML-Verpflichtungen auf Barzahlungen begrenzt und lassen die Risiken von Transaktionen mit anderen Zahlungsmitteln unberücksichtigt. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch Barzahlungsbeschränkungen eingeführt.

Die nationalen Gesetze zur Beseitigung der mit dem Handel hochwertiger Güter verbundenen Risiken sind aber nicht harmonisiert. Es besteht der Eindruck, dass es wenig Dokumentation und keine Kontrollen gibt.

Fazit: Obwohl die Vorschriften einiger Mitgliedstaaten zu einem höheren Risikobewusstsein geführt haben, ist der Sektor noch immer nicht richtig aufgestellt, um eine wirksame Überwachung durchzuführen und Orientierungshilfe zu bieten. Das Ausmaß der GW-Anfälligkeit im Falle des Erwerbs sonstiger hochwertiger Güter wird daher als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Seitens der Kommission:

Die Kommission hat die möglichen Auswirkungen von Barzahlungsbeschränkungen geprüft und einen Bericht hierzu veröffentlicht.⁷³ Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keine Gesetzgebungsinitiative in Erwägung ziehen sollte. Barzahlungsbeschränkungen sind für die europäischen Bürgerinnen und Bürger ein heikles Thema; viele von ihnen nehmen die Möglichkeit der Barzahlung als eine Grundfreiheit wahr,

⁷³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Barzahlungsbeschränkungen — COM(2018) 483 final:

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economyfinance/com_2018_483_fl_report_from_commission_en_v4_p1_981536.pdf.

die nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden sollte.

- Die Mitgliedstaaten sollten die Maßnahmen mitteilen, mit denen unter die Geldwäscherichtlinie fallende Warenhändler ihren AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen. Auf dieser Grundlage könnte die Kommission die Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Dienstleistern, die Barzahlungen akzeptieren, weiter vertiefen. Die Kommission wird außerdem prüfen, ob weitere Sektoren in die Regelung zur GW-/TF-Bekämpfung einbezogen werden sollten.

2) Seitens der Mitgliedstaaten:

Die Mitgliedstaaten sollten mit Barzahlungen verbundene Risiken in ihrer nationalen Risikobewertung angemessen berücksichtigen und geeignete risikomindernde Maßnahmen festlegen. Den Ergebnissen ihrer nationalen Risikobewertung entsprechend sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls Sektoren mit besonders hohem Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihr System zur GW-/TF-Prävention einbeziehen.

7. Edelmetall- und Edelsteinkuriere

Produkt

Gold und sonstige Edelmetalle

Sektor

/

Beschreibung des Risikoszenarios

Dazu gehört das grenzüberschreitende Verbringen von Gold und sonstigen Edelmetallen und Edelsteinen. Kriminelle versuchen, Bargeld aus ihren illegalen Aktivitäten in Gold, sonstige Edelmetalle oder Edelsteine umzuwandeln, um Gelder entweder zurückzuführen oder diese Gegenstände an Orte zu verbringen, an denen sie leichter in den legalen Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden können.

Kuriere können den Luft-, See- oder Schienenverkehr zum Überqueren internationaler Grenzen nutzen, beispielsweise:

- mithilfe von Container- oder sonstiger Fracht oder versteckt in Briefen oder Paketen - wenn Kriminelle Gold oder sonstige Edelmetalle in großen Mengen befördern wollen, so ist das oft nur möglich, wenn es in Fracht versteckt wird, die in Container verladen oder auf andere Weise über Grenzen transportiert werden kann, oder
- durch das raffinierte Verstecken des Goldes in Waren, die als einfacher Brief oder Paket versendet werden.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Bedrohung im Falle von Gold oder sonstigen Edelmetallen ergibt kaum Hinweise darauf, dass terroristische Gruppierungen diesen Weg zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten nutzen oder zu nutzen beabsichtigen.

Gold- und Diamantkuriere sind nicht der attraktivste und sicherste Modus operandi für terroristische Gruppierungen, obwohl diese Vermögenswerte häufig in Kriegsgebieten genutzt werden, weil sie leicht handelbar sind. Es wurden einige Fälle von terroristischen Auslandskämpfern aufgedeckt/gemeldet, die ihren Besitz in Gold umgetauscht haben, aber es kommt nicht häufig vor und erfordert in jedem Fall Planungsvermögen und Wissen.

Fazit: Terroristische Gruppierungen greifen nicht bevorzugt auf Gold- und Edelmetallkuriere als Modus operandi zurück; sie nutzen eher Bargeld. Daher wird das Ausmaß der TF-Bedrohung als geringfügig bedeutend bis bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Falle von Goldkurieren und Kurieren sonstiger Edelmetalle zeigt, dass OK-Gruppierungen diesen Modus operandi zum Waschen von Straftaterträgen genutzt haben. Anders als terroristische Vereinigungen halten OK-Gruppierungen ihn für eine attraktive Methode zum Waschen von Straftaterträgen. Er erfordert einen höheren Grad an Planung als der Transfer von Bargeld, aber kein umfangreiches Wissen, solange es sich um leicht handelbare Vermögensgegenstände handelt (d.h. Gold und Diamanten werden gegenüber anderen Edelmetallen beziehungsweise anderen Edelsteinen bevorzugt). Die Transaktionen sind nicht teuer. Die Kriminellen verfügen daher über die erforderlichen Fähigkeiten und die Absicht zur Nutzung dieses Modus operandi. Strafverfolgungsbehörden berichten, dass auch andere Edelmetalle verwendet wurden (Silber, Platin), allerdings nicht häufig, weil sie weniger leicht zu handeln sind und höhere Transaktionskosten mit sich bringen als Gold/Diamanten.

Untersuchungen in der EU zeigen, dass eine der wichtigsten in Verbindung mit Bargeld genutzten Methoden die Umwandlung von Bargeld in Gold oder Schmuck ist. Einige EU-Staaten wie Italien und Belgien verfügen über aktive Goldmärkte. Einiges deutet darauf hin, dass Gold am legalen Markt vorbei gestohlen und eingeschmolzen wird. Nachdem das aus Straftaten stammende Bargeld in Gold eingetauscht wurde, wird es in den Mittleren Osten und nach Nordafrika ausgeführt, wo die Nachfrage der Märkte hoch ist.

Fazit: Das Ausmaß der GW-Bedrohung im Falle von Gold- und sonstigen Edelmetallkurieren wird als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Bewertung der TF-Anfälligkeit im Falle von Gold- und sonstigen Edelmetallkurieren zeigt folgendes Bild:

a) Risikoexposition

Die Bewertung der TF-Anfälligkeit hat ergeben, dass die Risikoexposition untrennbar mit der Barmittelbeteiligung zusammenhängt (Anonymität, Schnelligkeit). Daher ist die Risikoexposition bei dieser Methode besonders bedeutend.

b) Risikobewusstsein

Der Sektor zeichnet sich durch ein begrenztes Risikobewusstsein und besonders schwache Kontrollen aus.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Bis zum Inkrafttreten der neuen Barmittelverordnung wird an den EU-Außengrenzen nicht kontrolliert, ob die Angaben in der obligatorischen Anmeldung von Edelmetall- bzw. Edelsteintransporten korrekt sind. Diese Vermögenswerte sind nicht leicht aufzuspüren. Kontrollen in den Bestimmungsländern außerhalb der EU tragen nicht zu einer Minderung der

Risiken bei (Umwandlung von Gold/Diamanten in Bargeld im Bestimmungsland ohne Kundensorgfaltspflichten).

Fazit: Gold- und sonstige Edelmetallkuriere werden wegen des begrenzten Risikobewusstseins des Sektors nicht ordnungsgemäß überwacht. Es gibt nur schwache Kontrollen und die Abhängigkeit von Bargeld erhöht die Anfälligkeit. Die Anmeldungen von Edelmetall-/Edelsteintransporten werden an den EU-Außengrenzen nicht kontrolliert. Das Ausmaß der TF-Anfälligkeit im Falle von Gold- und sonstigen Edelmetallkurieren wird daher als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Falle von Gold- und sonstigen Edelmetallkurieren zeigt folgendes Bild:

a) Risikoexposition

Die Risikoexposition hängt untrennbar mit der Barmittelbeteiligung zusammen (Anonymität, Schnelligkeit). Daher ist die Risikoexposition bei dieser Methode besonders bedeutend.

b) Risikobewusstsein

Der Sektor zeichnet sich durch ein begrenztes Risikobewusstsein und besonders schwache Kontrollen aus. Strafverfolgungsbehörden haben darüber hinaus festgestellt, dass sich kriminelle Vereinigungen den Umstand zunutze machen, dass der EU-Rechtsrahmen, vor allem in Bezug auf die Offenlegung von Barzahlungen, nicht eindeutig formuliert ist.

c) Rechtlicher Rahmen und Kontrollen

An den EU-Außengrenzen erfolgt keine Kontrolle der obligatorischen Anmeldung für Edelmetall- bzw. Edelsteintransporte (d.h. dieser Aspekt fällt nicht unter die Barmittelverordnung). Diese Vermögenswerte sind nicht leicht aufzuspüren. Kontrollen in den Bestimmungsländern außerhalb der EU tragen nicht zu einer Minderung der Risiken bei (Umwandlung von Gold/Diamanten in Bargeld im Bestimmungsland ohne Kundensorgfaltspflichten).

Fazit: Gold- und sonstige Edelmetallkuriere werden wegen des begrenzten Risikobewusstseins des Sektors nicht ordnungsgemäß überwacht. Es gibt nur schwache Kontrollen und die Abhängigkeit von Bargeld erhöht die Anfälligkeit. Die Anmeldungen von Edelmetall-/Edelsteintransporten werden an den EU-Außengrenzen nicht kontrolliert. Das Ausmaß der GW-Anfälligkeit im Falle von Gold- und sonstigen Edelmetallkurieren wird daher als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Risikomindernde Maßnahmen

Wie in der supranationalen Risikobewertung aus dem Jahr 2017 empfohlen, hat die Kommission zur weiteren Minderung der geschilderten Risiken eine neue Barmittelverordnung verabschiedet.

8. Immobilieninvestitionen

Produkt

Erwerb und Verkauf von Immobilien

Sektor

Immobiliensektor, rechtsberatende Berufe, Notare, Kreditinstitute

Beschreibung des Risikoszenarios

Geldwäsche durch Immobilien stellt ein wachsendes, weltweites Problem dar, das sich mittlerweile auf schätzungsweise 1,6 Bio. USD pro Jahr beläuft. Wenngleich das genaue Ausmaß der illegalen Aktivitäten in dieser Branche schwer abzuschätzen ist, sollen Einzelpersonen bzw. Unternehmen mit hohem Geldwäscherisiko 2017 allein in London über Immobilieneigentum im Wert von über 4,2 Mrd. GBP verfügt haben⁷⁴. In Frankreich hat die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen TRACFIN den Immobiliensektor als einen der wichtigsten Kanäle für Geldwäsche im Land ermittelt. Von insgesamt 62.000 Verdachtsmeldungen, die TRACFIN im Jahr 2016 übermittelt wurden, stammten nur 84 von Immobilienmaklern, obwohl in diesem Jahr fast eine Million Transaktionen abgewickelt wurden⁷⁵.

Die Täter können als nicht ansässige Personen (über Visasysteme) in einem Land investieren und GW-/TF-Netze aufbauen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit Immobilieninvestitionen wurde zusammen mit den mit Immobilieninvestitionen verbundenen Geldwäschesystemen zur Verschleierung der illegalen Herkunft der Gelder analysiert. Die TF-Bedrohung muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Die TF-Bedrohung durch Immobilieninvestitionen wird als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

⁷⁴ Faulty towers: Understanding the impact of overseas corruption on the London property market, Transparency International UK, März 2017:

<https://www.transparency.org.uk/publications/faulty-towers-understanding-the-impact-of-overseas-corruption-on-the-london-property-market/#.W9LY-LpuaUk>.

⁷⁵ Le Monde, 'Blanchiment d' Argent: les agents immobiliers font-ils preuve de complaisance?', 29. Dezember 2017:

http://www.lemonde.fr/societe/article/2017/12/29/blanchiment-d-argent-les-agents-immobiliers-en-premiereligne_5235527_3224.html

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit Immobilieninvestitionen hat gezeigt, dass OK-Gruppierungen den Immobiliensektor regelmäßig dazu nutzen, Erträge aus Straftaten zu waschen. Der Immobiliensektor wird zumeist in Verbindung mit anderen Sektoren wie TCSP oder Rechtsberatung genutzt, weist jedoch auch selbst eine gewisse Bedrohungsexposition auf. Die Nutzung von Immobilien erfordert keine spezifische Expertise oder Sachkenntnis und kann je nach den erbrachten Dienstleistungen finanziell durchaus attraktiv sein.

Fazit: Aufgrund der von den Strafverfolgungsbehörden zusammengetragenen deutlichen Indizien, nach denen Immobilien häufig in Geldwäschesystemen eingesetzt werden, und der Tatsache, dass die entsprechenden Dienstleistungen mit Dienstleistungen anderer Unternehmen und Berufe des Nichtfinanzsektors verbunden sein können, wird die TF-Bedrohung in Verbindung mit Immobilien als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Anfälligkeit in Verbindung mit Immobilieninvestitionen wurde zusammen mit den mit Immobilieninvestitionen verbundenen Geldwäschesystemen zur Verschleierung der illegalen Herkunft der Gelder analysiert. Die TF-Bedrohung muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Die TF-Anfälligkeit durch Immobilieninvestitionen wird als sehr bedeutend (Stufe 4) eingestuft.

Geldwäsche

Die Bewertung der GW-Anfälligkeit in Verbindung mit Immobilieninvestitionen zeigt:

a) Risikoexposition

Wenn auch in der Praxis rückläufig, können in manchen Mitgliedstaaten noch immer Barmittel zur Finanzierung von Immobiliengeschäften verwendet werden. Dies erhöht das Risiko anonymer Transaktionen. Immobilienmakler unterhalten in der Regel Geschäftsbeziehungen zu Angehörigen anderer Berufe, was eine wirksame Überwachung der Geschäftsbeziehungen erschwert (in den verschiedenen Branchen verlässt man sich darauf, dass der jeweils andere Kontrollen durchführt)⁷⁶ und so die Risikoexposition erhöht. Immobiliengeschäfte können auf Finanzströme aus Nicht-EU-Staaten und Hochrisikokunden, wie etwa politisch exponierte Personen, zurückgehen.

⁷⁶ Die endgültige Verantwortung verbleibt jedoch bei dem jeweiligen Berufsangehörigen, d. h. die Angehörigen der verschiedenen Berufe dürfen sich nicht aufeinander verlassen (siehe Erwägungsgrund 35 und Artikel 25 der 4. Geldwäscherichtlinie). Wenn dagegen mehr Personen ihren Kundensorgfaltspflichten nachkommen, kann dies die Chancen für die Aufdeckung von Geldwäschetätigkeiten erhöhen.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein in diesem Sektor ist unterschiedlich und hängt insbesondere von der Größe der betroffenen Organisation/Firma ab. Größere Strukturen sind sich des Missbrauchsrisikos möglicherweise stärker bewusst und vertreten eher die Auffassung, dass sie an der Überwachung ihrer Kunden mitzuwirken haben. Einige von ihnen entwickeln derzeit Informations- und Schulungsinstrumente sowie Risikoanalysen. Die Angehörigen dieses Sektors sind über ihre rechtlichen Verpflichtungen, etwa in Fällen, in denen verstärkte Sorgfaltspflichten erforderlich sind, gut informiert.

Bei kleineren Firmen, mit Ausnahme Angehöriger rechtsberatender Berufe, die Teil einer Dachorganisation sind, liegt aus folgenden Gründen ein wesentlich geringeres Risikobewusstsein vor: (i) Sie sind nicht zwangsläufig in einen zentralisierten Organisationsrahmen integriert, der Handreichungen und Schulungen bereitstellt; (ii) sie haben es mit einem geringeren Verkaufsvolumen zu tun und daher möglicherweise Schwierigkeiten, einen komplexen Rahmen zur Geldwäschebekämpfung zu verstehen und anzuwenden (dies gilt insbesondere für Einzelunternehmer); und/oder (iii) sie verlassen sich eher darauf, dass andere Branchen die Kundensorgfaltspflichten erfüllen.

In den verschiedenen Phasen der Transaktion stehen möglicherweise nicht dieselben Informationen zur Verfügung, etwa, wenn sich die Identität des Käufers aus praktischen oder kommerziellen Gründen ändert und diese Änderung zu Beginn der Geschäftsbeziehung nicht bekannt ist. Das Risikobewusstsein kleiner Firmen hängt von den zur Verfügung stehenden Schulungen ab.

In jedem Fall wird die Durchführung von Kontrollen und das Verständnis der anzuwendenden Kundensorgfaltspflichten durch die „Streuung“ der beteiligten Verpflichteten nicht erleichtert. Die Überwachung des Sektors ist zudem unvollständig und stützt sich auf schwache Informationswege (keine schriftlichen Verträge, Anwälte werden nur zum Abstempeln eines Dokuments eingesetzt, usw.).

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Immobilienmakler unterliegen den einschlägigen EU-Geldwäschevorschriften. Nach den durch die 5. Geldwäscherichtlinie eingeführten Änderungen werden Informationen über Immobilieneigentum von natürlichen oder juristischen Personen zentral für Behörden zugänglich gemacht. Hierzu muss kein zentrales Immobilienregister eingerichtet werden. Alternativ können auch elektronische Datenabrufsysteme verwendet werden.

Sind jedoch mehrere Verpflichtete an Immobilientransaktionen beteiligt, ist es für die zuständigen Behörden schwierig, die Rolle eines Immobilienmaklers zu ermitteln und Warnsignale zu erkennen. Die Rechtspraxis und Verfahren für diese Immobilientransaktionen sind von Land zu Land unterschiedlich. In einigen Ländern kann der Immobilienmakler die vorläufigen Rechtsunterlagen erstellen (wobei für den Abschluss der Transaktion ein Angehöriger eines rechtsberatenden Berufs erforderlich sein kann), während in anderen Ländern ein Anwalt die Rechtsunterlagen einschließlich des Vertrags vorbereitet.

Die Meldung verdächtiger Transaktionen erfolgt uneinheitlich und ist nur dann zufriedenstellend, wenn sie von Verpflichteten vorgenommen wird, die keine

Immobilienmakler sind (einige Immobilienmakler scheinen davon auszugehen, dass sie nicht für die Meldung verdächtiger Transaktionen zuständig sind, da sie nicht an Geldtransfers beteiligt sind). Infolgedessen können die Ermittlungsbehörden ihre eigene Analyse durchführen, jedoch nicht auf der Grundlage der Immobilieninformationen. Für Vertreter des Privatsektors stellt die Ermittlung des wirtschaftlichen Eigentümers eine große Herausforderung dar, da die Registrierung solcher Informationen derzeit nicht verpflichtend ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Verkäufer und der Käufer die Transaktion „treuhänderisch“ durchführen.

In der Branche werden unterschiedliche Maßnahmen angewandt, wobei repräsentative Berufsverbände Anstrengungen zur Förderung des Risikobewusstseins ihrer Mitglieder und von Good-Practice-Beispielen unternehmen.⁷⁷

Fazit: Der Immobiliensektor ist nicht gut genug organisiert, um das Risikobewusstsein ausreichend zu schärfen. Die Beteiligung verschiedener Verpflichteter an Immobilientransaktionen/Geschäftsbeziehungen führt in diesem Sektor tendenziell dazu, dass die eigenen Kundensorgfaltspflichten nicht erfüllt werden. Verdächtige Transaktionen werden nicht zufriedenstellend gemeldet. Die Durchführung der Kontrollen ist schwierig und der Informationsfluss ist nicht immer zuverlässig. Daher wird die Geldwäscheanfälligkeit im Zusammenhang mit dem Immobiliensektor als bedeutend/sehr bedeutend (Stufe 3/4) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

1) für die zuständigen Behörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die für die Aufsicht des Immobiliensektors zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen jährlich einen Bericht über die Aufsichtsmaßnahmen erstellen, mit denen sichergestellt wurde, dass der Sektor seinen AML-/CFT-Pflichten korrekt nachkommt. Die Selbstverwaltungseinrichtungen sollten jährlich über die Zahl der Meldungen verdächtiger Transaktionen bei den zentralen Meldestellen berichten. Vor-Ort-Prüfungen müssen in Relation zur Anzahl der Vertreter der Immobilienbranche im jeweiligen Mitgliedstaat stehen.

2) für die Mitgliedstaaten:

- Die Mitgliedstaaten sollten Handreichungen über die Risikofaktoren im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften herausgeben und spezielle Schulungen für Transaktionen durchführen, an denen Vertreter mehrerer Berufe (z. B. Immobilienmakler, rechtsberatende Berufe, Finanzinstitute) beteiligt sind.

⁷⁷ Als Beispiel für gute Selbstkontrolle hat die repräsentative Berufsorganisation in Belgien ein Online-Tool entwickelt, mit dem Informationen gesammelt und an die nationalen Behörden weitergeleitet werden können. Dieses Tool wird derzeit in allen anderen EU-Ländern eingeführt und die nationalen Behörden können Unterstützung bei der Einhaltung der Vorschriften leisten.

3) Multi-Level-Governance und kommunale Ebene: Wissensaustausch und Zusammenarbeit verbessern:

Europäische Städte sehen sich mit den negativen gesellschaftlichen Auswirkungen der Geldwäsche im Immobiliensektor besonders konfrontiert. Dies ging aus der öffentlichen Anhörung des Tax3-Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 5. Februar 2019 hervor. Unter der Überschrift „Flying Money“ fand 2018 in Amsterdam eine dreitägige Konferenz zu den Auswirkungen illegaler Geldströme statt, bei der 14 europäische Städte ihre Erfahrungen teilten. Eine Schlussfolgerung lautete, dass es sinnvoll wäre zu prüfen, wie die verschiedenen an der Geldwäschebekämpfung beteiligten Entscheidungsebenen (kommunale, nationale und europäische Ebene) weiter zusammenarbeiten, Know-how und Erfahrungen austauschen und Lösungen erarbeiten können, beispielsweise bei der weiteren Verbesserung des Informationsaustauschs innerhalb der EU und der Durchführung von Schulungen/Herausgabe von Handreichungen für den Sektor (und die verpflichteten Parteien).

9. Dienstleistungen von Wirtschafts- und Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern

Produkt

Dienstleistungen von Wirtschafts- und Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern

Sektor

Externe Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer, Steuerberater

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des betreffenden Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Berater sind in verschiedenen Funktionen und Branchen tätig: in kleinen und großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, KMUs, Großunternehmen, staatlichen Einrichtungen, gemeinnützigen Organisationen, Bildungseinrichtungen usw.

Mit Blick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist dieser Berufszweig an die nationalen AML/CFT-Rechtsvorschriften sowie Anwendung der FATF-Empfehlungen gebunden. Weitere Kontrollen und Risikominderungsmaßnahmen in diesem Berufszweig umfassen u.a.

- die Abklärung des wirtschaftlichen Eigentümers im Rahmen der Kundensorgfaltspflichten (KYC-/CDD-Prozess),
- den Einsatz neuer Technologien wie Daten- und Prozessmining, künstliche Intelligenz, Transaktionsscreening in Echtzeit, Blockchain und Smart Contracts, mit denen Betrugs- und Geldwäscherisiken reduziert werden können.

Die verschiedenen Tätigkeiten dieses Berufszweigs lassen sich wie folgt untergliedern:

- **Wirtschaftsprüfer** helfen Unternehmen bei der Erstellung ihrer Finanz- und Nichtfinanzdaten zur Bewertung ihrer Performance, einschließlich der gesellschaftlichen Auswirkungen ihrer Wirtschaftsaktivitäten. Damit helfen sie den Unternehmen, Risiken zu managen und zu kontrollieren, und bieten eine Kontrollinstanz für die Bereiche gute Unternehmensführung, ethisches Handeln und Nachhaltigkeit. Diese Performance-Kennzahlen werden außerdem an die Außenwelt weitergegeben, sodass interessierte Akteure sie als Entscheidungsgrundlage nutzen können. Gelegentlich können sie auch zusätzliche Leistungen erbringen (siehe Berater).
- **Abschlussprüfer**⁷⁸ bestätigen Unternehmensdaten und geben ein unabhängiges Urteil zur Verbesserung dieser Daten oder der Rahmenbedingungen eines Unternehmens ab. Im Falle einer gesetzlichen Abschlussprüfung führen sie gesetzlich vorgeschriebene

⁷⁸ Weitere (englischsprachige) Informationen zu EU-Vorschriften für Abschlussprüfungen findet man unter https://ec.europa.eu/info/eu-law-topic/eu-auditing-law_en bzw. zu den Abschlussprüfungen selbst unter https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/auditing-companies-financial-statements_en.

Prüfungen der Jahresabschlüsse großer und mittlerer Unternehmen durch und geben ein Testat ab. Gelegentlich können sie auch zusätzliche Leistungen erbringen (siehe Berater).

- **Berater:** Viele Unternehmen/Organisationen nehmen u. a. in den Bereichen Finanzen, Steuern, gesellschaftliche Verantwortung (CSR), Personalwesen, Datenschutz und Cyber-Sicherheit Beratungsleistungen in Anspruch.

Steuerberater haben ein breites Leistungsspektrum. Ihre Haupttätigkeitsbereiche lassen sich wie folgt untergliedern:

- Einhaltung der Steuervorschriften: Erstellung von Steuererklärungen, Entrichtung von Sozialabgaben und Lohnsteuer, Erfüllung diverser Berichts-, Registrierungs- und Publizitätspflichten.
- Beratungsleistungen: Beratung zu spezifischen Steuerfragen, die nicht regelmäßig auftreten (z. B. Erbschaft, Fusionen oder Ausgliederungen, Unternehmensgründung, Immobilienkauf), Steuerfahndung, Steuergestaltung und -optimierung.
- Steuerstreitigkeiten und Rechtsbehelfsverfahren: Beratung zu den Verfahren, Vertretung in Steuerstrafsachen.

Die Tätigkeitsbereiche von Steuerberatern sind von Land zu Land unterschiedlich und hängen davon ab, ob der Berufsstand eher wie Wirtschaftsprüfer oder wie Rechtsanwälte aufgestellt ist.

- In 7 von 22 Ländern (BE, ES, GR, IE, PT, RO und SK) dürfen Steuerberater ihre Mandanten nicht vor Finanz- bzw. Verwaltungsgerichten vertreten, da dies Rechtsanwälten vorbehalten ist. In Irland und Spanien hingegen dürfen Steuerberater ihre Mandanten in einem Rechtsbehelfsverfahren vor Gericht vertreten.
- In 8 Ländern (FI, IT, LV, LU, NL, PL, CH und UK) dürfen Steuerberater ihre Mandanten in Steuersachen, nicht jedoch in Steuerstrafsachen vor Gericht vertreten (in Luxemburg gilt dies für die Vertretung durch Wirtschaftsprüfer vor einem erstinstanzlichen Gericht).
- In 6 Ländern (AT, CZ, DE, HR, RU und UA) dürfen Steuerberater ihre Mandanten auch in Steuerstrafsachen vertreten (wobei dies in CZ und HR in der Praxis nicht vorkommt).
- In 8 Ländern (AT, DE, FI, LV, NL, PL, RU und UA) können Steuerberater ihre Mandanten in Steuersachen vor dem obersten Gericht vertreten, wobei dies in Österreich und Finnland nur für das oberste Verwaltungsgericht gilt. In Frankreich sind Steuerberater Rechtsanwälte.

Unabhängig davon, ob in einem Land Steuerberater ein eigenständiger Beruf ist, sind nur wenige Steuerberater ausschließlich im steuerlichen Bereich tätig. Da steuerliche Belange häufig mit anderen Bereichen verknüpft sind, erbringen Steuerberater üblicherweise auch in diesen Bereichen Leistungen (Rechnungslegung, Renten, Consulting, Rechtsfragen, Beratung zu Gesellschaftsrecht, Abschlussprüfung oder Schiedsverfahren).

Auf EU-Ebene sind für den Beruf des Steuerberaters neben dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) eine Reihe von EU-Richtlinien von Relevanz:

- die Berufsqualifikationsrichtlinie 2005/36/EG,
- die Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG),
- die Richtlinien über den freien Dienstleistungsverkehr (1977/249/EWG) und die Niederlassung (1998/5/EG) von Rechtsanwälten,
- die Richtlinie 2005/60/EG,
- die Richtlinie 2011/83/EU ist bei Steuerberatungsleistungen an Privatpersonen (Verbraucher) relevant und
- die Richtlinie 2000/31/EG gilt für grenzüberschreitende Steuerberatungsleistungen.

Durch die geänderte Abschlussprüfungsrichtlinie (2014/56/EU) und die Abschlussprüfungsverordnung (537/2014/EU), die beide seit 17. Juni 2016 anzuwenden sind, wurden die Anforderungen an die gesetzlichen Abschlussprüfungen von Unternehmen von öffentlichem Interesse wie börsennotierte Gesellschaften, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen verschärft. Damit sollen das Risiko einer übermäßigen Vertrautheit zwischen den gesetzlichen Abschlussprüfern und den geprüften Unternehmen reduziert, ein skeptischer Blick geschärft und Interessenkonflikte begrenzt werden. Die Verordnung stellt auch Anforderungen an die Erbringung von Nichtprüfungsleistungen. Außerdem sieht sie vor, dass externe Prüfer die Aufsichtsbehörden über einen wesentlichen Verstoß gegen die Vorschriften oder eine wesentliche Gefährdung bzw. wesentliche Bedenken hinsichtlich der Fortführung der Tätigkeit des Unternehmens von öffentlichem Interesse unterrichten müssen.

Beschreibung des Risikoszenarios

Die Dienste von Wirtschafts-/Abschlussprüfern oder Steuerberatern können von Kriminellen für folgende Zwecke benötigt bzw. beansprucht werden, wobei die Mitwirkung der Berufsangehörigen selbst gering sein kann:

- Missbrauch von Mandantenkonten,
- Immobilienerwerb,
- Gründung/Verwaltung von Trusts und Gesellschaften,
- Prozessführung, Gründung und Verwaltung gemeinnütziger Organisationen,
- Über- bzw. Unterfakturierung oder Ausstellung falscher Anmeldungen für Warenein- oder -ausfuhren,
- Bestätigungsleistungen und/oder
- Unterstützung bei Einhaltung der Steuervorschriften.

Die einschlägigen Experten können an Geldwäschesystemen beteiligt sein, indem sie bei der Schaffung „undurchsichtiger Strukturen“ helfen, d. h. Gesellschaftsstrukturen, bei denen die wahre Identität des/der Eigentümer der Firmen und Gestaltungen innerhalb der Struktur z. B. durch den Einsatz von Scheindirektoren verschleiert wird. Die Schaffung solcher Strukturen, die sich oftmals über mehrere Jurisdiktionen, einschließlich Offshore-Zentren, erstrecken, ist kompliziert und erfordert professionelle Dienstleistungen in Aufsichts- und Steuerfragen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit von Wirtschafts-/Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wurde zusammen mit Geldwäschemodellen analysiert, bei denen die entsprechenden Dienstleistungen zur Verschleierung der illegalen Herkunft von Geldern genutzt werden (siehe unten). Die TF-Bedrohung muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit von Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wird als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4). Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit von Wirtschafts- und Abschlussprüfern erbrachten Dienstleistungen wird als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Geldwäsche

Bei der Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit den von Wirtschaftsprüfern, Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wurden einige Gemeinsamkeiten mit den rechtsberatenden Berufen festgestellt.

Wie bei allen anderen rechtsberatenden Tätigkeiten stellt das **Risiko der Unterwanderung durch OK-Gruppierungen bzw. deren Eigentümerschaft** auch für Wirtschafts-/Abschlussprüfer, Berater und Steuerberater eine Geldwäschebedrohung dar. Die Angehörigen dieser Berufe können unwissentlich an der Geldwäsche beteiligt sein, aber auch als Mittäter bzw. durch wissentliche Vernachlässigung ihrer Kundensorgfaltspflichten daran mitwirken.

Den Strafverfolgungsbehörden liegen Belege dafür vor, dass OK-Gruppierungen sich häufig von Steuerberatern beraten lassen und diese an ihren Geldwäschesystemen beteiligen. Die von Steuerberatern angebotenen Leistungen gelten beim Aufbau von Geldwäschesystemen als nützlich, da sie für bestimmte Arten von Aktivitäten benötigt werden und/oder weil steuerliche Fachkenntnisse und Qualifikationen beim Waschen inkriminierter Gelder hilfreich sein können. Der Zugang zu Steuerberatungsleistungen ist recht einfach und setzt keine besonderen Fähigkeiten oder Kenntnisse voraus. Kriminelle Organisationen setzen beim Aufbau von Geldwäschesystemen auf die Fachkenntnisse dieser Berufsgruppe, damit sie sich nicht selbst diese Kompetenz aneignen müssen. Es gibt auch Hinweise dafür, dass einige Kriminelle versuchen, Steuerberater für ihre Zwecke zu vereinnahmen und wissentlich zu beteiligen.

Die betroffenen Berufsangehörigen können in unterschiedlichem Umfang am Geldwäscheprozess beteiligt sein. Sie können um Rat gefragt werden, wie bestimmte rechtliche Rahmenbedingungen umgangen und das Auslösen der von den Kreditinstituten eingebauten Warnsignale vermieden werden können. Sie können aber auch eine aktivere Rolle spielen, indem sie die Geldwäsche unmittelbar unterstützen oder maßgeblich mitgestalten. Oftmals werden Steuerberater aber auch in Anspruch genommen, weil ihre Dienste für bestimmte Geschäfte unabdingbar sind und diese dadurch seriöser erscheinen.

Experten auf diesem Gebiet gehören aufgrund der von Ihnen angebotenen Leistungen zu den Berufen, die von OK-Gruppierungen am meisten für Geldwäschezwecke in Anspruch

genommen werden. Sie können Unternehmensstrukturen schaffen, Rechnungslegungssysteme gestalten, Buchführungsleistungen erbringen, Unternehmensdokumentation (Jahresabschlüsse, Vermerke, gefälschte Gewinn- und Verlustrechnungen) erstellen, als Insolvenzverwalter auftreten und allgemein bei der Rechnungslegung beraten. Mit diesen Leistungen können Wirtschaftsprüfer ggf. Kriminellen helfen, ihre Identität sowie die Herkunft ihrer Gelder zu verschleiern.

Die meisten dieser Dienstleistungen dienen legalen Zwecken, sie können jedoch auch für die unterschiedlichsten Geldwäschesysteme missbraucht werden. Dazu gehören betrügerische Handelsgeschäfte, gefälschte Rechnungen, die Erstellung gefälschter Erfolgsrechnungen, Insolvenzbetrug, Steuerhinterziehung und die sonstige missbräuchliche Verwendung von Finanzunterlagen.

Fazit: Die von Beratern, Steuerberatern, Wirtschafts- und Abschlussprüfern angebotenen Dienstleistungen werden häufig für Geldwäschezwecke in Anspruch genommen und von Kriminellen als Möglichkeit gesehen, ihr mangelndes Fachwissen zu kompensieren. Die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit von Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wird daher als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4). Die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit von Wirtschaftsprüfern und Abschlussprüfern erbrachten Dienstleistungen wird als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit von Wirtschafts-/Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wurde zusammen mit Geldwäschesystemen analysiert, bei denen die entsprechenden Dienstleistungen zur Verschleierung der illegalen Herkunft von Geldern genutzt werden. Die TF-Anfälligkeit muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Analog zur Geldwäsche wird auch die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit den von Wirtschafts-/Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern angebotenen Dienstleistungen als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit den von Wirtschafts-/Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern angebotenen Dienstleistungen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Steuerberater können relativ häufig an der Abwicklung komplexer und steuerlich beratungsintensiver Transaktionen beteiligt werden. Dadurch kann diese Berufsgruppe Hochrisikokunden (z. B. politisch exponierten Personen) oder komplexen Rechtsvehikeln oder

-gestaltungen, bei denen die Identifizierung des wirtschaftlichen Eigentümers besonders problematisch ist, ausgesetzt sein. Außerdem verfügt die Berufsgruppe über die für diese komplexen Rechtsstrukturen erforderliche steuerliche Kompetenz, da diese ihr Kerngeschäft darstellt.

b) Risikobewusstsein

Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Steuerberater sind an hohe Verhaltens- und Berufsstandards gebunden und sehen diese als ausreichenden Schutz vor Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung innerhalb bzw. mittels ihrer Branche. Der Sektor kann jedoch auch durch OK-Gruppierungen infiltriert werden, zumal einige sektoralen Aufseher zur Aufdeckung eines solchen Missbrauchs noch nicht angemessen aufgestellt sind (u. a. mangels angemessener Prüfanforderungen in einigen Staaten und Gebieten).

Auf EU-Ebene ist der Sektor gut organisiert: So zählt die *European Federation for Accountants and Auditors for SMEs* (EFAA) als Dachorganisation der nationalen Berufsorganisationen der KMU-Wirtschafts-/Abschlussprüfer europaweit 17 Mitglieder und vertritt damit über 320.000 Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Steuerberater. Die *Confédération Fiscale Européenne* wiederum umfasst 26 nationale Verbände aus 21 europäischen Staaten und vertritt damit über 200.000 Steuerberater. Darüber hinaus gibt es noch *Accountancy Europe*, einen Zusammenschluss von 51 Berufsorganisationen der Wirtschaftsprüfer aus 36 Ländern, der nahezu eine Million Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Berater vertritt.

Diese Verbände haben die Aufgabe, über die für Ihren Bereich relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu informieren und deren Übereinstimmung mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften zu koordinieren. Sie sorgen auch dafür, dass die Berufsangehörigen über Änderungen der EU-Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf deren AML-/CFT-Verpflichtungen unterrichtet werden.

Für Abschlussprüfer wurde mit der Abschlussprüfungsverordnung außerdem der Ausschuss der europäischen Abschlussprüferaufsichtsstellen (CEAOB) ins Leben gerufen. Er bietet eine Plattform zur Zusammenarbeit zwischen den nationalen Abschlussprüferaufsichtsstellen auf EU-Ebene und soll die EU-weite Aufsicht in diesem Bereich stärken.⁷⁹

Ein starkes Verbandswesen ist nicht automatisch ein Garant für eine qualitätsvolle Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in allen Bereichen.⁸⁰ Außerdem sind sich nach Auffassung einiger zuständigen Behörden und FIUs Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Steuerberater des Risikos im Zusammenhang mit undurchsichtigen Strukturen und Methoden zur Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentums noch immer nicht ausreichend bewusst. Um die Situation zu verbessern, muss der Informationsfluss jedoch in beide Richtungen gehen; die Weitergabe von Typologien und Informationen durch die Strafverfolgungsbehörden würde dabei das Risikoverständnis verbessern.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-reforms-and-their-progress/regulatory-process-financial-services/expert-groups-comitology-and-other-committees/committee-european-auditing-oversight-bodies_en

⁸⁰ Art. 12 Abs. 2 der Abschlussprüfungsordnung sieht vor, dass externe Prüfer die Aufsichtsbehörden über einen wesentlichen Verstoß gegen die Vorschriften oder eine wesentliche Gefährdung bzw. wesentliche Bedenken hinsichtlich der Fortführung der Tätigkeit des Unternehmens von öffentlichem Interesse unterrichten müssen.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfer⁸¹, Berater und Steuerberater unterliegen seit 2001 den einschlägigen EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung. Sie müssen Kundensorgfaltspflichten erfüllen, wenn sie im Namen und auf Rechnung ihres Mandanten Finanz- oder Immobilientransaktionen durchführen oder an der Planung oder Durchführung von Transaktionen für ihren Mandanten mitwirken, die Folgendes betreffen: i) den Kauf und Verkauf von Immobilien oder Firmen, ii) die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten ihres Mandanten, iii) die Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten, iv) die Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel sowie v) die Gründung, den Betrieb oder die Verwaltung von Trusts, Gesellschaften, Stiftungen oder ähnlichen Strukturen.

Steuerberater, Berater, Wirtschafts- und Abschlussprüfer bilden einen äußerst komplexen und vielfältigen Sektor. Im Allgemeinen ist der Sektor durch langfristige Geschäftsbeziehungen gekennzeichnet, wodurch das Gespür der Berufsangehörigen für ungewöhnliche Transaktionen und Verhaltensweisen geschärft wird. Dennoch kann es vorkommen, dass sie im Falle eines Beratungsmandats zu seltenen oder einmaligen Transaktionen ihre Leistung ohne vollständige Kenntnis des wirtschaftlichen Hintergrunds ihres Mandanten erbringen. Dies wirkt sich auf die Zahl ihrer Verdachtsmeldungen aus, die weiterhin recht niedrig ist, wenngleich höher als bei den Rechtsanwälten. Dieser Umstand wird von der Branche gelegentlich damit erklärt, dass in diesem Bereich die betroffenen Berufsangehörigen für ihre Mandanten keine Finanztransaktionen durchführen oder veranlassen. Die Warnsignale werden nicht durch die Transaktion, sondern sämtliche auffälligen Verhaltensmuster ausgelöst. Die Tätigkeit von Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern kann teilweise auch eine Ermittlungs- und Prüfungskomponente beinhalten, die nützliche Erkenntnisse für mögliche Verdachtsmeldungen liefern kann.⁸²

Bei der Schaffung undurchsichtiger Strukturen über viele Jurisdiktionen hinweg, einschließlich Offshore-Zentren, können Unterschiede im Steuer- und Aufsichtsrecht von den Berufsvertretern dieser Branche als Verkaufsargument ausgenutzt werden.

Fazit: Wirtschafts-/Abschlussprüfer, Berater und Steuerberater sind gut organisiert. Ihr Kontrollwesen und Risikomanagement weist jedoch Schwachstellen auf. Die GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit von Wirtschafts-/Abschlussprüfern, Beratern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen wird daher als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Seitens der Kommission

Mit der Richtlinie (EU) 2018/843 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 wurde der Anwendungsbereich bezüglich Wirtschafts-/Abschlussprüfer und Steuerberater spezifiziert und

⁸¹ Abschlussprüfer von Unternehmen von öffentlichem Interesse unterliegen nicht der Aufsicht durch Berufsverbände/Selbstverwaltungseinrichtungen.

⁸² Siehe vorherige Fußnote.

auf sämtliche Personen ausgeweitet, die als wesentliche geschäftliche oder gewerbliche Tätigkeit materielle Hilfe, Unterstützung oder Beratung in Steuerangelegenheiten leisten.

Gesellschaften und Trusts müssen Angaben zu ihrem wirtschaftlichen Eigentümer vorhalten. Außerdem sind die wirtschaftlichen Eigentümer nun verpflichtet, den Gesellschaften die erforderlichen Informationen bereitzustellen. Die Gesellschaften und Trusts wiederum müssen diese Informationen ihren Wirtschafts-/Abschlussprüfern vorlegen.

Bei Verstößen gegen diese Vorschriften können wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Maßnahmen oder Sanktionen verhängt werden.

Mit der 2020 in Kraft tretenden Richtlinie 2018/822/EU werden Intermediäre verpflichtet, ihren nationalen Behörden Informationen über meldepflichtige grenzüberschreitende Steuergestaltungen vorzulegen.⁸³

Innerhalb dieses Rahmens sollte die Kommission weiterhin Folgendes kontrollieren:

- die Umsetzung der Transparenzanforderungen an Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer (Registrierung) in innerstaatliches Recht, wobei die Mitgliedstaaten die spezifischen Bestimmungen ihrer jeweiligen AML-/CFT-Vorschriften zur Umsetzung dieser Transparenzanforderungen notifizieren sollten; und
- die Umsetzung der Identifizierungsanforderungen an den wirtschaftlichen Eigentümer (Definition des wirtschaftlichen Eigentümers), wobei die Mitgliedstaaten die spezifischen Bestimmungen ihrer jeweiligen AML-/CFT-Vorschriften zur Definition des wirtschaftlichen Eigentümers notifizieren sollten.

2) Seitens der zuständigen Behörden

- Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen (sofern zuständig), externen Abschluss- bzw. Wirtschaftsprüfer und Steuerberater über die von ihnen eingerichteten Kontrollmechanismen zur ordnungsgemäßen Umsetzung der AML-/CFT-Verpflichtungen durch die Branche informieren. Wenn die Aufseher Verdachtsmeldungen erhalten, müssen sie die Zahl der an die FIU übermittelten Meldungen jährlich melden.
- Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen entsprechend der im jeweiligen Mitgliedstaat vorhandenen Zahl an externen Wirtschafts-/Abschlussprüfern und Steuerberatern.

3) Seitens der Mitgliedstaaten

- Die Mitgliedstaaten sollten Handreichungen über die Risikofaktoren im Zusammenhang mit den Dienstleistungen von Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern herausgeben.

Das Wissen der externen Abschluss-/Wirtschaftsprüfer und Steuerberater über die Auslegung und Anwendung des Berufsgeheimnisses sollte verbessert werden. Die Mitgliedstaaten sollten

⁸³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en

Handreichungen zur Anwendung des Berufsgeheimnisses herausgeben, insbesondere hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Rechtsdienstleistungen, die grundsätzlich dem Berufsgeheimnis unterliegen, und an denselben Mandanten erbrachte andere Dienstleistungen, die nicht unter das Berufsgeheimnis fallen.

10. Rechtsdienstleistungen von Notaren und sonstigen rechtsberatenden Berufen

Produkt

Rechtsdienstleistungen der rechtsberatenden Berufe

Sektor

Rechtsanwälte, Notare und sonstige rechtsberatenden Berufe

Beschreibung des Risikoszenarios

Die Dienstleistungen von Angehörigen der rechtsberatenden Berufe (Rechtsanwälte, Notare o. Ä.) können von Kriminellen für folgende Zwecke benötigt bzw. beansprucht werden:

- Missbrauch von Mandantenkonten,
- Erwerb von Immobilien,
- Gründung/Management von Trusts und Gesellschaften,
- Vertretung in bestimmten Rechtsstreitigkeiten.

Sie können an Geldwäschesystemen beteiligt sein, indem sie bei der Schaffung „undurchsichtiger Strukturen“ mitwirken, d. h. Geschäftsstrukturen, bei denen die wahre Identität des/der Eigentümer/s der juristischen Personen oder Gestaltungen durch den Einsatz von Scheindirektoren verschleiert wird. Die Schaffung solcher Strukturen, die sich oftmals über mehrere Jurisdiktionen, einschließlich Offshore-Zentren, erstrecken, ist komplex und erfordert professionelle Unterstützung in Aufsichts- und Steuerfragen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit von den rechtsberatenden Berufen erbrachten Dienstleistungen wurde zusammen mit Geldwäschemodellen analysiert, bei denen die entsprechenden Dienstleistungen zur Verschleierung der illegalen Herkunft von Geldern genutzt werden. Die TF-Bedrohung muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Die TF-Bedrohung im Zusammenhang mit von den rechtsberatenden Berufen erbrachten Dienstleistungen wird daher als <u>sehr bedeutend</u> eingestuft (Stufe 4).

Geldwäsche

Bei der Analyse der GW-Bedrohung im Zusammenhang mit von den rechtsberatenden Berufen erbrachten Dienstleistungen wurden einige Gemeinsamkeiten mit den von Wirtschafts-/Abschlussprüfern und Steuerberatern erbrachten Dienstleistungen festgestellt.

- Wie bei allen anderen rechtsberatenden Tätigkeiten stellt das Risiko der Unterwanderung durch OK-Gruppierungen bzw. deren Eigentümerschaft auch hier eine GW-Bedrohung dar.

Die Angehörigen dieser Berufe können unwissentlich an der Geldwäsche beteiligt sein, aber auch als Mittäter bzw. durch vorsätzliche Vernachlässigung ihrer Kundensorgfaltspflichten daran mitwirken.

- Den Strafverfolgungsbehörden zufolge nutzen OK-Gruppierungen häufig die von den rechtsberatenden Berufen angebotenen Dienstleistungen und beteiligen diese Branche an ihren Geldwäschemodellen. Die Dienstleistungen der rechtsberatenden Berufe gelten beim Aufbau von Geldwäschesystemen als nützlich, da sie für bestimmte Aktivitäten benötigt werden und/oder der Zugang zu juristischen und notariellen Fachkenntnissen und Dienstleistungen beim Waschen inkriminierter Gelder hilfreich sein kann. Insbesondere Rechtsanwälte werden gerne für kriminelle Zwecke missbraucht, da sie einer Aktivität einen seriösen und legalen Anschein verleihen, selbst wenn mithilfe ihrer Dienstleistungen Gelder gewaschen werden können.

Die rechtsberatenden Berufe können Geldwäscheaktivitäten unterstützen, indem sie ohnehin zur Verfügung stehende Kanäle (z. B. Mandantenkonten) nutzen oder indem sie ihren Mandanten bei der Gründung und Verwaltung von Konten, Trusts und Gesellschaften helfen, um die Mittelherkunft zu verschleiern und/oder zu legitimieren.

Es gibt viele Möglichkeiten, Mandantenkonten zur Geldwäsche zu missbrauchen, wobei folgende Methoden am häufigsten sind:

- Durchführung von Finanztransaktionen im Namen des Mandanten, einschließlich Offshore-Banking;
- Annahme hoher Bareinzahlungen auf das Mandantenkonto mit anschließender Barabhebung oder Scheckausstellung;
- Erwerb von Immobilien, Gesellschaften oder Grundstücken im Namen des Mandanten oder
- gelegentlich auch Nutzung des persönlichen Kontos eines Rechtsanwalts zur Entgegennahme und Überweisung von Geldern.

Rechtsanwälte können bei der Gründung und Verwaltung von Briefkastenfirmen und legitimen Gesellschaften helfen, indem sie Verträge aufsetzen und Firmenkonten einrichten. Dank ihrer Anonymität und strengen Regeln und Praxis beim Banken- und Mandantengeheimnis sind Offshore-Firmen und Trusts für OK-Gruppierungen besonders attraktiv. Neben der Rechtsberatung und Erstellung von Dokumenten können die rechtsberatenden Berufe auch aktiv an der Verwaltung einer Gesellschaft und deren Vermögen beteiligt sein. Sie können z. B. ihre Mandanten beim Kauf und Verkauf einer Gesellschaft vertreten und über deren Finanzvermögen verfügen, indem sie Überweisungen veranlassen, andere Firmen kaufen oder in Immobilien investieren. Außerdem können Rechtsanwälte in der Firma eine Position (z. B. Eigentümer, Direktor oder Verwalter) innehaben und somit noch mehr Distanz zwischen ihrem Mandanten und dem inkriminierten Vermögen herstellen.

In den meisten EU-Staaten erstellen Rechtsanwälte die vollständige Dokumentation für die Firmengründung und -eintragung, Eigentumsübertragung, Eröffnung von Bankkonten, Rechnungen und internationale Handelspapiere. Diese Art von Dokumentation stellt aufgrund

ihres technischen und vertraulichen Charakters für Ermittlungen eine Herausforderung dar.

Der Zugang zu Rechtsdienstleistungen erscheint den kriminellen Vereinigungen nicht sonderlich komplex. Für sie bedeutet die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen, dass sie sich die erforderlichen Fähigkeiten nicht selbst aneignen müssen. Einige kriminelle Gruppierungen haben für Geldwäschezwecke auch Anwaltskanzleien infiltriert, sich als Scheinanwälte ausgegeben oder die Identität von Anwälten gestohlen.

Fazit: Nach Auskunft der Strafverfolgungsbehörden werden die rechtsberatenden Berufe häufig für Geldwäschezwecke genutzt. Durch die Inanspruchnahme dieser professionellen Dienstleistungen müssen die kriminellen Gruppierungen sich nicht selbst das entsprechende Wissen und Know-how aneignen und erhalten zudem eine Art „offizielle Genehmigung“. Die GW-Bedrohung im Zusammenhang mit den rechtsberatenden Berufen (Rechtsanwälte, Notare und sonstige) wird daher als sehr bedeutend eingestuft (Stufe 4).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit von den rechtsberatenden Berufen erbrachten Dienstleistungen wurde zusammen mit Geldwäschemodellen analysiert, bei denen die entsprechenden Dienstleistungen zur Verschleierung der illegalen Herkunft von Geldern genutzt werden. Die Bedrohung der Terrorismusfinanzierung muss daher nicht separat bewertet werden.

Fazit: Die TF-Anfälligkeit im Zusammenhang mit den rechtsberatenden Berufen wird daher als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Geldwäsche

Die Analyse der GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit den rechtsberatenden Berufen hat Folgendes ergeben:

a) Risikoexposition

Die Risikoexposition ergibt sich aus der Art einiger Dienstleistungen, die von diesen (den einschlägigen Geldwäschevorschriften unterliegenden) Berufen erbracht werden.

Dieser Sektor ist einem Risiko ausgesetzt, da er recht häufig an der Handhabung komplexer rechtlicher Fragen beteiligt werden kann. Da sich die Rechtsdienstleistungen nicht automatisch auf die Abwicklung der eigentlichen Finanztransaktionen beziehen, müssen die rechtsberatenden Berufe auf andere Warnsignale achten, die schwerer zu definieren sind (z. B. Verhalten des Mandanten).

b) Risikobewusstsein

Der Sektor ist unterschiedlich organisiert, da sich der Tätigkeitsbereich der rechtsberatenden

Berufe von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheidet, was per se kein Risiko darstellen dürfte. Es gibt jedoch durchaus einige europäische Verbände, die die Berufsangehörigen über die Anwendung der AML-/CFT-Vorschriften informieren, indem sie Handreichungen herausgeben und den Informationsaustausch fördern. Sie helfen insbesondere auch bei der Erstellung einer Liste von Warnsignalen für die Branche; diese umfasst u. a. Verhalten bzw. Identität des Mandanten, Verschleierungsmethoden (Einsatz von Mittelspersonen, Vermeidung persönlicher Kontakte), Mittelumfang (unverhältnismäßig hoher privater Finanzierungsanteil). Der Sektor scheint sich einigen Risiken bereits bewusst zu sein, z. B. Anweisungen des Mandanten aus der Ferne oder ohne legitimen Grund, häufiger Wechsel der Rechtsberater innerhalb kurzer Zeit oder Einsatz mehrerer Rechtsberater ohne guten Grund.

Die Zahl der Verdachtsmeldungen aus der rechtsberatenden Branche ist allgemein sehr gering (wobei Verdachtsmeldungen dieser Berufsgruppe nicht mit Meldungen von Finanzinstituten verglichen werden können).

In einigen Ländern sind die Selbstverwaltungseinrichtungen jedoch staatlich reguliert und unabhängig, sodass sie wirkungsvoll als Mittler zwischen den Finanzbehörden und den betreffenden Berufsangehörigen agieren können. Sie können bestimmte Sachverhalte einordnen, prüfen und bewerten und machen es somit den Finanzbehörden leichter, zwischen Geldwäsche und regulären Fällen zu unterscheiden.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Notare, Rechtsanwälte und sonstige rechtsberatende Berufe unterliegen seit 2001 den EU-Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung. Sie müssen Kundensorgfaltspflichten erfüllen, wenn sie im Namen und auf Rechnung ihres Mandanten Finanz- oder Immobilientransaktionen durchführen oder an der Planung oder Durchführung von Transaktionen für ihren Mandanten mitwirken, die Folgendes betreffen: i) den Kauf und Verkauf von Immobilien oder Firmen, ii) die Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten ihres Mandanten, iii) die Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten, iv) die Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel sowie v) die Gründung, den Betrieb oder die Verwaltung von Trusts, Gesellschaften, Stiftungen oder ähnlichen Strukturen.

Die rechtsberatenden Berufe sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich organisiert und reguliert. Ihre Dienstleistungen werden oftmals im persönlichen Kontakt erbracht, was für den Schutz der Berufsangehörigen eine besondere Herausforderung darstellt. Darüber hinaus gibt es zudem Unterschiede zwischen den verschiedenen Berufen, da Notare auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen und in einigen Mitgliedstaaten als Träger eines öffentlichen Amtes gelten.

Die Anonymität eines verdachtsmeldenden Berufsangehörigen sollte grundsätzlich vollständig gewahrt werden. In einigen Mitgliedstaaten besteht das Risiko, dass der Name des Notars, von dem die Verdachtsmeldung ausgeht, auf der Meldung genannt wird, insbesondere wenn sich ein Gerichtsverfahren anschließt. Um dies zu verhindern, sollte es Regeln geben, die die Offenlegung des Ursprungs einer Verdachtsmeldung ausschließen.

Das Berufsgeheimnis ist ein auf EU-Ebene anerkannter Grundsatz, der angesichts der EuGH-

Rechtsprechung zum Recht auf ein faires Verfahren (C-305/05) – welches wiederum die Grundsätze des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie der Grundrechte-Charta widerspiegelt – einer sorgfältigen Abwägung bedarf. Es gibt Fälle, in denen die Angehörigen der rechtsberatenden Berufe sowohl Tätigkeiten ausüben, die unter das Berufsgeheimnis fallen (d. h. Feststellung der Rechtslage ihres Mandanten oder dessen Vertretung vor Gericht), als auch Tätigkeiten, die nicht unter das Berufsgeheimnis fallen wie z. B. die Rechtsberatung im Zusammenhang mit der Gründung, Leitung oder Verwaltung von Gesellschaften. Der Geltungsbereich der Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsbestimmungen und des Berufsgeheimnisses ist von Land zu Land unterschiedlich; daher sollte die praktische Grundlage für eine Aufhebung dieses Schutzes unter bestimmten Bedingungen geklärt werden.

Fazit: Das Risikobewusstsein in diesem Sektor scheint weiterhin begrenzt zu sein. Trotz des vorhandenen Rechtsrahmens gewährleistet die Aufsicht des Sektors nicht immer eine ausreichende Überwachung der Missbrauchsmöglichkeiten für Geldwäschezwecke. Die GW-Anfälligkeit im Zusammenhang mit von den rechtsberatenden Berufen erbrachten Dienstleistungen wird daher als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Seitens der Kommission

- Im Rahmen der Richtlinie (EU) 2015/849 in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843 geänderten Fassung:
 - Kontrollen der Umsetzung der Transparenzanforderungen an Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer (Registrierung) in innerstaatliches Recht: Die Mitgliedstaaten sollten die einschlägigen Bestimmungen ihrer innerstaatlichen AML-/CFT-Vorschriften zur Einhaltung der Transparenzanforderungen an Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer notifizieren.
 - Kontrollen der Umsetzung der Identifizierungsanforderungen betreffend den wirtschaftlichen Eigentümer (Definition des wirtschaftlichen Eigentümers): Die Mitgliedstaaten sollten die einschlägigen Bestimmungen ihrer AML-/CFT-Vorschriften bezüglich der Definition des wirtschaftlichen Eigentümers notifizieren.
 - Zur besseren Aufklärung über den EU-Rechtsrahmen zur Geldwäschebekämpfung sowie zur Sicherstellung einer wirksamen und einheitlichen Anwendung der EU-Vorschriften sollte die Kommission Schulungsmaßnahmen für die rechtsberatenden Berufe (Rechtsanwälte und Notare) fördern.
 - Veranstaltung von Konsultationen/Diskussionen mit den Beteiligten zur Unterrichtung der Kommission über die innerstaatliche Umsetzung der GW-/TF-Richtlinien in der EU sowie zur Sensibilisierung für bzw. Austausch über

empfehlenswerte Praktiken hinsichtlich der verschiedenen Compliance-Aspekte im rechtsberatenden Sektor.

- Nach der 2020 in Kraft tretenden Richtlinie (EU) 2018/822 EU müssen Intermediäre Informationen über meldepflichtige grenzüberschreitende Steuergestaltungen ihren nationalen Behörden melden.⁸⁴

2) Seitens der zuständigen Behörden

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die für die Aufsicht der rechtsberatenden Berufe zuständigen Behörden/Selbstverwaltungseinrichtungen über die zur ordnungsgemäßen Anwendung der AML-/CFT-Vorschriften in der Branche getroffenen Aufsichtsmaßnahmen jährlich Bericht erstatten. Wenn die Selbstverwaltungseinrichtungen Verdachtsmeldungen erhalten, sollten sie die Zahl der an die FIU übermittelten Meldungen jährlich melden.
- Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen entsprechend der im jeweiligen Mitgliedstaat vorhandenen Zahl von Anwälten, Notaren und sonstigen rechtsberatenden Berufsangehörigen.

3) Seitens der Mitgliedstaaten

- Die Mitgliedstaaten sollten Handreichungen zu Risikofaktoren im Zusammenhang mit Transaktionen, an denen die rechtsberatenden Berufe beteiligt sind, herausgeben.

Die Selbstverwaltungseinrichtungen sollten sich bemühen, die Zahl ihrer themenbezogenen Prüfungen und Meldungen zu erhöhen. Darüber hinaus sollten sie Schulungen anbieten, um das Risikoverständnis und die Kenntnis der AML-/CFT-Verpflichtungen zu verbessern.

⁸⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en

Glücksspielprodukte

1. Allgemeine Beschreibung des Glücksspielsektors

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Im geltenden EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche (Vierte Geldwäscherichtlinie) werden Glücksspieldienste als Dienste definiert, die einen geldwerten Einsatz bei Glücksspielen erfordern, wozu auch Spiele zählen, die eine gewisse Geschicklichkeit voraussetzen, wie Lotterien, Kasinospiele, Pokerspiele und Wetten, die an einem physischen Ort oder auf beliebigem Wege aus der Ferne, auf elektronischem Wege oder über eine andere kommunikationserleichternde Technologie und auf individuelle Anfrage eines Dienstempfängers angeboten werden.

Der Ausdruck „Glücksspiel“ bezeichnet also eine Reihe unterschiedlicher Dienste und Vertriebskanäle. Für diese Risikobewertung wurde der Glücksspielsektor in herkömmliches (Offline-)Glücksspiel und Online-Glücksspiel unterteilt, wobei der herkömmliche Sektor in weitere Abschnitte zu Wetten, Bingo, Spielbanken, Spielautomaten, Lotterien und Poker unterteilt wurde. Eine weitere Unterteilung in unterschiedliche Online-Glücksspielprodukte wurde nicht als erforderlich betrachtet, da die jeweiligen Risiken, Bedrohungen und Anfälligkeiten offenbar in erster Linie mit den Merkmalen von Online-Transaktionen und nicht mit bestimmten Formen des Online-Glücksspiels zusammenhängen.

Alle Anbieter von Glücksspieldiensten sind Verpflichtete im Sinne der Vierten Geldwäscherichtlinie. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sie für Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu regulieren und zu beaufsichtigen und ihre zuständigen Behörden mit verstärkten Aufsichtsbefugnissen auszustatten, damit diese die Anbieter überwachen und sicherstellen, dass die Personen, die die Geschäfte dieser Unternehmen tatsächlich führen, und die wirtschaftlichen Eigentümer dieser Unternehmen über die notwendige Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügen.

Anbieter von Glücksspieldiensten müssen im Zusammenhang mit Gewinnen oder Einsätzen bei Glücksspielen oder mit beidem bei Ausführung von Transaktionen in Höhe von 2.000 EUR oder mehr Maßnahmen zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten anwenden, und zwar unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, ausgeführt wird. Die Mitgliedstaaten dürfen zwar nach einer geeigneten Risikoanalyse bestimmte Glücksspieldienste von einigen oder allen Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie ausnehmen, aber das gilt nicht für Spielbanken. Die Mitgliedstaaten sollten eine Ausnahmeregelung nur in ganz bestimmten und begründeten Fällen ins Auge fassen, wenn das Risiko der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung gering ist, und diese Ausnahmeregelungen sollten der Kommission mitgeteilt werden. Die Vierte Geldwäscherichtlinie war bis 26. Juni 2017 in nationales Recht umzusetzen, daher sind die Auswirkungen der durch die Richtlinie eingeführten Änderungen für den Glücksspielsektor zu diesem Zeitpunkt nur schwer zu bewerten.

Es gibt keine branchenspezifischen EU-Rechtsvorschriften für das Glücksspiel. Den Mit-

gliedstaaten steht es frei, die Ziele ihrer Politik zu bestimmen, das erforderliche Verbraucherschutzniveau festzulegen und Straftaten wie Geldwäsche vorzubeugen. Es gelten jedoch die Bestimmungen der EU-Verträge. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Glücksspiels allgemeine Hinweise zur Auslegung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts in diesem Bereich gegeben. Die Mitgliedstaaten können zwar zum Schutz der Öffentlichkeit das grenzüberschreitende Angebot von Glücksspieldiensten einschränken oder begrenzen, müssen aber nachweisen, dass die betreffenden Maßnahmen geeignet und notwendig sind sowie konsequent und systematisch verfolgt werden.

Der Glücksspielsektor in der EU ist also sehr vielfältig und reicht von Monopolsystemen (mit einem staatlich kontrollierten öffentlichen Betreiber oder einem privaten Betreiber auf Grundlage eines Exklusivrechts) bis hin zu Zulassungssystemen oder einer Kombination aus beidem. In Reaktion auf die gesellschaftlichen, technologischen und regulatorischen Herausforderungen und Entwicklungen haben zahlreiche Mitgliedstaaten ihre Glücksspielgesetzgebung überarbeitet oder sind gerade dabei. Bei diesen Überarbeitungen werden neue Formen von Glücksspieldiensten berücksichtigt, die zu einer Zunahme der Glücksspieldienste von in einem EU-Mitgliedstaat zugelassenen Anbietern und der nach den nationalen Vorschriften im empfangenden Mitgliedstaat nicht zugelassenen grenzüberschreitenden Angebote geführt haben.

Der Glücksspielsektor ist gekennzeichnet durch schnelles Wirtschaftswachstum und rasanten technologischen Wandel. So wurden beispielsweise die Einnahmen aus Online-Glücksspielen in der EU im Jahr 2015 auf ca. 16,5 Mrd. EUR geschätzt und dürften bis 2020 auf rund 25 Mrd. EUR ansteigen. Die Einnahmen des herkömmlichen Offline-Glücksspielmarkts dürften ebenfalls von etwa 77,5 Mrd. EUR im Jahr 2015 auf rund 82-84 Mrd. EUR im Jahr 2020 steigen.

Durch nichtlegislative Maßnahmen im Sinne der Mitteilung „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“ (COM(2012) 596 final) aus dem Jahr 2012 hat die Kommission die Mitgliedstaaten aufgefordert, für ein hohes Verbraucherschutzniveau zu sorgen, insbesondere angesichts der Hinweise auf Risiken im Zusammenhang mit Glücksspiel wie z. B. die Entwicklung von Suchtstörungen und andere negative persönliche und soziale Folgen. Insbesondere beschrieb die Kommission in einer Empfehlung mit Grundsätzen zum Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (2014/478/EU) Maßnahmen zur Begrenzung sozialer Schäden, von denen einige für die Geldwäschebekämpfung relevant sein könnten, wie z. B. Registrierungsvorgänge und Überprüfungsverfahren.

Darüber hinaus bedarf es einer wirksamen Aufsicht, um Ziele von öffentlichem Interesse auf geeignete Weise zu erreichen. Die Mitgliedstaaten sollten zuständige Behörden benennen und klare Leitlinien für Anbieter festlegen, auch zur Geldwäschebekämpfung. Die Kommission unterstützt auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen der (von den meisten Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums 2015 unterzeichneten) Vereinbarung über Verwaltungszusammenarbeit im Bereich Online-Glücksspieldienste.

Die Kontrolle der zunehmenden Anzahl so genannter nicht zugelassener Glücksspielangebote und deren Überführung in den zugelassenen, regulierten Glücksspielsektor gehören zu den umfangreichsten und schwierigsten Aufgaben der Regulierungsbehörden. Schätzungen zufolge spielen EU-weit Millionen von Verbrauchern auf nicht zugelassenen Glücksspiel-Websites. Daher muss das Bewusstsein für die inhärenten Risiken nicht regulierter Glücksspiel-Websites (z. B. Betrug) geschärft werden, die ohne jegliche Kontrolle auf EU-Ebene betrieben werden. Das Ausmaß dieses nicht zugelassenen Glücksspiels, das in der Regel online angeboten wird, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich und hängt weitgehend davon ab, wie gut der Markt für zugelassenes Glücksspiel funktioniert.

Die Kontrolle des Marktes, auf dem nicht zugelassenes Glücksspiel stattfindet, und der mit ihm verbundenen Risiken ist nicht Gegenstand dieses Berichts, da davon ausgegangen wird, dass durch eine illegale Tätigkeit keine unmittelbare Geldwäsche erfolgen kann (die Gewinne würden illegal bleiben). Den Regulierungsbehörden und den Verpflichteten sollte jedoch bewusst sein, dass es digitale Verfahren gibt, mit denen die wahre Identität von Nutzern und Finanzierungsquellen verschleiert und gleichzeitig legale Geschäfte vorgetäuscht werden können, sodass das Geld für spätere Geschäfte auf legalen Märkten genutzt werden kann.

2. Wetten

Produkt

Wetten (herkömmlich/offline)

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Herkömmliche bzw. Offline-Wettdienste (z. B. Pferde- und Hunderennen, Ereigniswetten), die in speziellen zugelassenen Verkaufsstellen von zugelassenen Einzelhändlern angeboten werden (die für jede Wette eine Provision erhalten, aber auch andere Dienstleistungen anbieten), oder an Orten, an denen Sportveranstaltungen stattfinden (häufig Pferde- oder Hunderennbahnen). Die Höhe des Gewinns kann entweder von der Gesamtsumme der vorab gezahlten Einsätze abhängen (sog. „Totalisatorsysteme“, „*pari mutuel*“ oder „Poolwetten“) oder von der zwischen Buchmacher und Spieler vereinbarten Gewinnquote („*pari à cote*“ oder „Wetten zu festen Quoten“). In den Mitgliedstaaten gibt es üblicherweise eine feste Anzahl an Anbietern (z. B. einen einzigen Monopolanbieter) oder eine nicht begrenzte Anzahl an Anbietern, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen. Ebenso kann eine Mindest- und/oder Höchstanzahl für die Verkaufsstellen je zugelassenem Anbieter festgelegt werden.

Beschreibung des Risikoszenarios

Drei grundlegende Szenarien wurden ermittelt:

- (1) Ein Täter platziert eine Wette und löst den Gewinn ein (Umwandlung);
- (2) ein Täter zahlt Bargeld auf sein Wettkonto ein und hebt es nach einiger Zeit wieder ab, ohne es tatsächlich eingesetzt zu haben (Verschleierung);
- (3) ein Täter zahlt an einem Ort Geld in ein Wettkonto ein, und ein Mittäter hebt das Geld an einem anderen Ort wieder ab (Verschleierung und Transfer).

Ein Täter kann seine Gewinnchancen erhöhen, indem er auf mehrere Ereignisse Wetten platziert, was insgesamt zu besseren Quoten führt, oder das Verlustrisiko durch Absicherungswetten senken (d. h. Wetten auf beide möglichen Ergebnisse desselben Ereignisses).

Ein Täter kann auch jede Unsicherheit vollständig beseitigen, indem er sich an einen Gewinner wendet und ihm den Gewinnschein abkauft.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Wetttätigkeiten wurde

nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Durch die Analyse der Geldwäschebedrohung im Zusammenhang mit Wetttätigkeiten wird Folgendes verdeutlicht:

– Wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten auch ist eine der von Geldwäsche ausgehenden Bedrohungen für Wetttätigkeiten das **Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen**.

Das Ausmaß dieser Bedrohung kann je nach Art der Einrichtung, die die Wettgeschäfte anbietet, unterschiedlich sein. Bei nationalen Sportwettenmonopolen ist das Risiko einer Unterwanderung der Eigentümerschaft des Wettanbieters selbst nahezu nicht vorhanden. Es ist jedoch möglich, dass Einzelhändler, mit denen die Wettanbieter zusammenarbeiten, um ihre Wettdienste an Endkunden zu verkaufen, unterwandert werden.

Die Unterwanderung von Wetttätigkeiten durch OK-Vereinigungen erfordert nur wenig Planung oder technisches Fachwissen und stützt sich vorwiegend auf Vorgehensweisen, mit denen die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers verschleiert werden kann, wie z. B. die Eintragung von Vermögenswerten unter fremdem Namen (Strohmann).

– Eine andere häufig auftretende Bedrohung sind **Spielabsprachen**. Ermittlungen haben gezeigt, dass kriminelle Gruppierungen Wettgeschäfte nutzen, um von Absprachen bei Sportwettbewerben in der EU zu profitieren. Spieleragenten und -vermittler bestechen Spieler und/oder Schiedsrichter oder schüchtern diese ein, um das von ihnen gewünschte Ergebnis bei einem Spiel sicherzustellen, während andere Mittelsmänner sehr hohe Geldbeträge bei Online- und Offline-Wetten außerhalb der EU einsetzen. Für solche Spielabsprachen sind Kontakte (und Geldtransfers) zwischen Glücksspielern, Sportlern, Mannschaftsoffiziellen und/oder Schiedsrichtern erforderlich. Eine ähnliche Bedrohung stellen Wetten auf fiktive Spiele oder Ereignisse dar, auch wenn diese eher mit Online-Wetttätigkeiten verbunden sind.

– Andere kriminelle Gruppierungen erwerben **Gewinnscheine**, um mit dem Ziel der Geldwäsche Gewinne zu sichern.

Fazit: Die Strafverfolgungsbehörden haben bei der Befassung mit Wetttätigkeiten verschiedene Vorgehensweisen und Kanäle ermittelt, die von OK-Gruppierungen genutzt werden. Neben der horizontalen Bedrohung durch das Risiko der Unterwanderung und Eigentümerschaft nehmen Spielabsprachen eine bedeutende Rolle ein. Die Nutzung dieser Methoden durch OK-Gruppierungen erfordert nur wenig Planung, Wissen und Know-how, weshalb sie als durchaus attraktive, sichere und finanziell machbare Möglichkeiten gelten.

Vor diesem Hintergrund wird die von Geldwäsche ausgehende Bedrohung für Wetttätigkeiten als bedeutend (Stufe 3) eingestuft.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Wetttätigkeiten wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

<u>Fazit:</u> nicht relevant

Geldwäsche

Durch die Analyse der Geldwäscheinanfälligkeit im Zusammenhang mit Wetttätigkeiten wird Folgendes verdeutlicht:

a) Risikoexposition:

Wetttätigkeiten umfassen typischerweise zügige und anonyme Transaktionen in erheblichem Umfang, die häufig in bar abgewickelt werden. Der Einsatz von Bargeld ist zwar aufgrund alternativer Wettmethoden zurückgegangen, macht in einigen Ländern aber immer noch mehr als 50 % des Umsatzes aus. Im Wesentlichen nutzen viele Wettspieler Bargeld aufgrund der damit verbundenen Diskretion oder wegen seines Ansehens.

Nach Angaben von Branchenexperten gibt es u. a. folgende Warnsignale:

- Annahme von Wetten mit hohem Einsatz und extrem geringer Gewinnchance, die voraussichtlich einen Ertrag garantieren;
- Kunden verlangen regelmäßig Duplikate von Gewinnscheinen oder Belege für Gewinntickets;
- Kunden zahlen bar und verlangen regelmäßig Gewinnauszahlungen per Scheck oder über Debitkarte;
- Kunden fordern bei Abholung von Spielautomatengewinnen regelmäßig Belege an.

b) Risikobewusstsein:

- Nach Angaben der FIUs ist die Wettbranche nicht ausreichend über die Risiken informiert, wie die geringe Anzahl an Verdachtsmeldungen und deren schlechte Qualität zeigen.
- Die Anfälligkeit für Geldwäscherisiken wird durch die Nutzung von Vertriebsnetzen (Kiosks, Einzelhändler, Verkaufsstellen), die die AML-/CFT-Auflagen möglicherweise nicht anerkennen, erheblich erhöht. Die Feststellung der Identität des Kunden unterliegt der Verantwortung der einzelnen für den Wettanbieter tätigen Einzelhändler, die möglicherweise nicht immer in der Lage sind, verdächtige Transaktionen (z. B. Sammelwetten, Aufteilung hoher Wetteinsätze oder ungewöhnliche Wetten) zu erkennen, je nach Art der Beziehung zwischen Anbietern und Einzelhändlern. Die Anzahl der Verdachtsmeldungen ist uneinheitlich, und ein Teil der Branche ist nach wie vor nicht gut über die Risiken und/oder die Arten der zu meldenden Transaktionen informiert (keine einheitlichen Meldepflichten).

– Branchenvertretern zufolge haben die FIUs und andere zuständige Behörden eine falsche Wahrnehmung und ein unzureichendes Verständnis der mit dem Wettgeschäft verbundenen Risikofaktoren. Anscheinend haben die FIUs gewisse Erwartungen hinsichtlich der Art von Verdachtsfällen, die Glücksspielanbieter melden sollten (FIUs erwarten Verdachtsfälle von Spielabsprachen, während Anbieter tendenziell ungewöhnliche Transaktionsbeträge melden). Den Wettanbietern fehlt es an Rückmeldungen der FIUs zu ihren Verdachtsmeldungen.

Darüber hinaus entwickeln Wettanbieter Kundensorgfaltspflichten, die die Geldwäscherisiken mindern könnten; einige Wettanbieter verlangen eine systematische Identitätsfeststellung bei Gewinnern (oberhalb eines gewissen Betrags) und konzentrieren sich beispielsweise auf den wirtschaftlichen Eigentümer. Sie könnten auch unterschiedliche Zahlungsweisen für die Gewinnauszahlung anbieten, um den Einsatz von Bargeld zu begrenzen, und „Spielerkarten“⁸⁵ verwenden, damit der Anbieter mehr über seine Kunden weiß.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen:

Wetttätigkeiten fallen seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch nach wie vor Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich Regulierung, Beaufsichtigung des Sektors und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben.

In bestimmten Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften über die Geldwäscheaspekte von Wettgeschäften und/oder konkrete Anforderungen in Zulassungsvereinbarungen. In diesen Fällen sind die geltenden Vorschriften tendenziell streng, wenn es um die Erteilung von Zulassungen (Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung wichtiger Mitarbeiter im Hinblick auf Geldwäschebekämpfung) und die Erfüllung laufender Meldepflichten geht. Diese Meldepflichten müssen immer dann erfüllt werden, wenn im Zusammenhang mit einem Kunden Bedenken bestehen, z. B. dahingehend, ob das Einsatz- und Verlustniveau in Bezug auf AML/CFT besorgniserregend ist oder das Spielverhalten des Kunden zu seinem Lebensstil passt. Dies bedeutet, dass ein wirksames internes Meldeverfahren erforderlich ist und sowohl Geschäftsleitung als auch Personal über gute AML-Kenntnisse verfügen müssen. In diesem Zusammenhang sehen einige nationale Rechtsvorschriften vor, dass die Wettbranche eine sektorspezifische Risikobewertung durchführt, um zu zeigen, dass geeignete Kontrollen und Verfahren bestehen.

Die zuständigen Behörden machen sich jedoch nach wie vor Gedanken darüber, wie sie Kontrollen durchsetzen können, insbesondere die Überwachung von Wetten, um Geldwäscherisiken in Echtzeit aufzudecken und Wetten im Verdachtsfall ggf. zu sperren. Angesichts der Merkmale von Wetttätigkeiten (z. B. Wetten mit hohem Einsatz oder manchmal Last-Minute-Wetten) scheint die Einführung genauer Vorschriften über Kundensorgfaltspflichten eine Herausforderung zu sein, die bewältigt werden muss. Die Abhängigkeit von

⁸⁵Mit „Spielerkarten“ können Glücksspielanbieter Zeitpunkt und Umfang der von den Spielern abgeschlossenen Wetten nachverfolgen. Gewinne und Verluste erscheinen in Form von „Punkten“, die die Spieler sammeln. Diese „Punkte“ können dann gegen Bargeld oder Sachpreise eingetauscht werden.

Einzelhändlern sorgt für zusätzliche Unklarheit hinsichtlich Kundensorgfaltspflichten, da einige Verkaufsstellen nicht ausschließlich Wettgeschäfte tätigen und zur Durchführung solcher Kontrollen nicht in der Lage sind (z. B. Bars, Restaurants, Supermärkte, Buchhandlungen oder Tankstellen).

Fazit:

Wettgeschäfte beruhen nicht auf einem einheitlichen Geschäftsmodell. Hinsichtlich der Analyse der Anfälligkeit ist zwar unstrittig, dass auf nationaler Ebene einige Wettanbieter gut über ihre Geldwäsche-/Terrorismusfinanzierungsrisiken und ihre entsprechenden Pflichten informiert sind, es ist jedoch nach wie vor fraglich, ob sie angesichts der Merkmale von Wetttätigkeiten (erhebliche Anzahl schneller und anonymer Transaktionen, häufig unter Einsatz von Bargeld) in der Lage sind, genaue und umfassende Kontrollen durchzuführen. Die aktuellen Rechtsvorschriften oder Regelungen für Zulassungsvoraussetzungen könnten verbessert werden, um ausreichend Kontrollen zu gewährleisten, auch wenn die Analyse der Anfälligkeit zeigt, dass den Wettanbietern die Risiken bewusst sind, da sie mit der Entwicklung risikomindernder Maßnahmen begonnen haben (z. B. systematische Kontrollen oberhalb eines Schwellenwerts oder alternative Zahlungsinstrumente zur Begrenzung des Bargeldeinsatzes).

Das offenbar fehlende Verständnis der zuständigen Behörden und FIUs für die Funktionsweise von Wetttätigkeiten ist eine weitere Erschwernis für eine gute AML-/CFT-Risikoanalyse und entsprechende Aufklärung. Außerdem wird die Minderung der AML-/CFT-Risiken durch die geringe Anzahl an Rückmeldungen vonseiten der FIUs geschwächt.

Vor diesem Hintergrund wird die Geldwäscheanfälligkeit im Zusammenhang mit Wetttätigkeiten als bedeutend (Stufe 3) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

1) Für zuständige Behörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorspezifische Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Wetttätigkeiten verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Wettanbietern sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und Erhöhung von Anzahl und Qualität der Verdachtsmeldungen;

- Organisation von Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen der Produkte/Geschäftsmodelle von Wettanbietern;
- Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
- Gewährleistung von Rückmeldungen der FIUs an die Wettanbieter zur Qualität der Verdachtsmeldungen, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in den Meldungen enthaltenen Informationen, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums;
- Entwicklung von Standardvorlagen auf EU-Ebene für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors.

2) Für den Sektor:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Wettanbieter regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter, Compliance-Beauftragte und Einzelhändler mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen.
- Europol hat mit Global Lottery Monitoring System (GLMS) ein Memorandum of Understanding unterzeichnet über den Austausch von Informationen und regelmäßige Beratungen über Manipulationen bei Sportwettkämpfen und damit zusammenhängende OK-Ermittlungen.
- Europol und die EU-Mitgliedstaaten arbeiten eng mit dem UEFA-Frühwarnsystem gegen Wettbetrug zusammen, mit dem jedes Jahr mehr als 30.000 UEFA-Spiele und europäische Inlandsspiele überwacht werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Wettanbieter i) Spielerkarten⁸⁶ oder die Nutzung elektronischer Identitätsfeststellungssysteme fördern, um die Feststellung der Identität von Kunden zu erleichtern und den Einsatz von Bargeld zu begrenzen, sowie ii) die Nutzung von Echtzeitüberwachungssystemen zur Ermittlung verdächtiger Transaktionen an Verkaufsstellen fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Wettanbieter einen Geldwäschebeauftragten für ihren Standort benennen, sofern nicht bereits geschehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Wettanbieter systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren

⁸⁶Mit „Spielerkarten“ können Glücksspielanbieter Zeitpunkt und Umfang der von den Spielern abgeschlossenen Wetten nachverfolgen. Die Gewinne und Verluste erscheinen in Form von „Punkten“, die die Spieler sammeln. Diese „Punkte“ können dann gegen Bargeld oder Sachpreise eingetauscht werden.

Schwellenwert für den Kundensorgfaltspflichten unterliegende Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).

3) Für die Kommission:

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

3. Bingo

Produkt

Bingo (herkömmlich/offline)

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Bingo ist ein offline oder herkömmlich betriebenes Glücksspiel, bei dem der Spieler eine (ggf. elektronische) Spielkarte mit aufgedruckten Zahlen verwendet. Während des Spiels werden alle Zahlen, die den zufällig – manuell oder elektronisch – gezogenen Zahlen entsprechen, gekennzeichnet oder abgedeckt. Derjenige Spieler, der als erster eine „Reihe“ kennzeichnen oder abdecken kann, weil alle fünf Zahlen einer waagerechten Reihe auf einer Spielkarte gezogen wurden, oder als erster ein „Full House“ oder „Bingo“ erzielt, weil alle Zahlen auf einer Spielkarte gezogen wurden, gewinnt.

Die Preise werden in Form von Sachleistungen (Gutscheinen) sofort am Spielort ausgegeben oder als Geldpreis vergeben. Es kann sich auch um Haushaltsgegenstände, Deko-/Scherzartikel oder Lebensmittel handeln. In einigen Mitgliedstaaten sind jedoch begrenzte Geldpreise möglich, und in anderen Mitgliedstaaten werden Anbieter von Bingo-Spielen nicht daran gehindert, reine Geldpreise anzubieten. Bingo ist in erster Linie eine lokale, von KMU betriebene Tätigkeit, die nur selten Staatsgrenzen überschreitet. In den meisten Mitgliedstaaten gilt Bingo zwar als Glücksspiel, aber in vielen anderen als eine Form des Lotteriespiels.

Beschreibung des Risikoszenarios

Ein Täter erwirbt – üblicherweise mit Bargeld – Karten, auf denen eine zufällige Zahlenabfolge steht. Die Spieler streichen auf ihren Karten die Zahlen durch, die von einem Conférencier (einem Mitarbeiter des Glücksspielanbieters) zufällig gezogen werden, wobei diejenige Person gewinnt, die als erste alle Zahlen durchstreichen konnte. Ebenso wie Lotto- oder Wettscheine können Bingokarten, die einen Gewinn erzielt haben, zu höheren Preisen erworben werden.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Bingo wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäschebedrohung im Zusammenhang mit Bingo zeigt Folgendes:

- Wie bei allen anderen Glücksspieltätigkeiten auch ist eine der von Geldwäsche ausgehenden Bedrohungen für Bingo-Spiele **das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen**. Die Bedrohung im Zusammenhang mit dem Unterwanderungsrisiko kann je nach Art des Anbieters der Bingo-Spiele unterschiedlich hoch sein. Bei Bingo scheint es zu Unterwanderung zu kommen, wenn Kleinkriminelle Bars betreiben, in denen Bingo-Ziehungen nicht überwacht werden und für Geldwäschezwecke genutzt werden können (indem die Gelder legalisiert werden, obwohl sie unrechtmäßiger Herkunft sind).
- Abgesehen vom Unterwanderungsrisiko wird dieses Risikoszenario selten von Straftätern genutzt, um Straftaterträge zu waschen. Es ist finanziell nicht sehr attraktiv, da es sich um relativ geringe Beträge handelt und das Ergebnis ungewiss ist (Ziehungen auf Zufallsbasis).

Fazit:

Neben der horizontalen Bedrohung durch Unterwanderung und Eigentümerschaft betrachten Strafverfolgungsbehörden und andere zuständige Behörden Bingo-Spiele nicht als attraktive Möglichkeit für das Waschen von Straftaterträgen. Die Zufallskomponente von Bingo macht es eher unattraktiv und sehr riskant. Es gibt wenige Anzeichen dafür, dass Straftäter über die Fähigkeiten und die Absicht verfügen, es zu nutzen, und in jedem Fall dürfte es nur sehr geringe Gewinne abwerfen.

Vor diesem Hintergrund wird die von Geldwäsche ausgehende Bedrohung für Bingo als wenig bedeutend (Stufe 1) eingestuft.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Bingo wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Durch die Analyse der Geldwäscheanfälligkeit im Zusammenhang mit Bingo wird Folgendes verdeutlicht:

a) Risikoexposition

Bingo-Spiele sind von eher begrenzter Reichweite und erzeugen nur wenige Finanztransaktionen. Bei Offline-Spielen basiert die Spieltätigkeit überwiegend auf Bargeld. Sie beruht auf relativ niedrigen Einsätzen und Gewinnen, wobei als Preise häufig Produkte statt Bargeld ausgegeben werden. Bei Bingo findet sich ein sehr geringer Anteil an Hochrisikokunden

und/oder -bereichen.

b) Risikobewusstsein

Da es keine Fälle gibt, in denen Bingo zum Waschen von Straftaterträgen genutzt wurde, ist dieser Aspekt schwer zu bewerten. Es konnte auch nicht festgestellt werden, ob das Nichtauftreten von Geldwäschefällen auf das hohe Bewusstsein für Geldwäscherisiken zurückzuführen ist oder eher auf das geringe Interesse krimineller Vereinigungen an einer Nutzung dieses Szenarios.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Bingo-Spieltätigkeiten fallen seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch nach wie vor Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich Regulierung, Beaufsichtigung des Sektors und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben.

Bingo wird nicht in allen Mitgliedstaaten angeboten, sollte aber dort, wo dies der Fall ist, den AML-Vorschriften unterliegen. Auf nationaler Ebene fallen Anbieter von Bingo-Spielen entweder unter die Regelung für Spielbanken oder profitieren von einer Sonderregelung (z. B. ein Fußballverein mit eigener Bingohalle). Vertreter der Bingo-Spielbranche haben darauf hingewiesen, dass für die systematische Identitätsfeststellung Schwellenwerte festgelegt wurden. Dies wurde von den zuständigen Behörden bestätigt, die tendenziell auch die Durchführung wirksamer Kontrollen bestätigen. Auch hier sind die relativ niedrigen Einsätze und/oder Gewinne ein Faktor bei der Analyse der Gesamtanfälligkeit.

Fazit: Aufgrund seiner Eigenschaften ist Bingo in geringem Maße anfällig für Geldwäscherisiken. Das Spiel beruht weitgehend auf Zufall und es geht um relativ geringe Einsätze und Gewinne (häufig in Form von Sachleistungen). Obwohl dieses Spiel in erster Linie auf Bargeld beruht, ist es nicht mit besonders hohen Einsätzen verbunden. In Ländern mit Bingo-Spieltätigkeit sollte diese den AML-/CFT-Vorschriften mit effizienten Kontrollen unterliegen. Der Aspekt des Risikobewusstseins konnte aufgrund nicht vorhandener gemeldeter Fälle nicht ordnungsgemäß analysiert werden. Vor diesem Hintergrund wird die Geldwäscheanfälligkeit als wenig bedeutend (Stufe 1) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Anbieter von Bingo-Spielen regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle durchführen, die regelmäßig überprüft werden sollten. In Anbetracht dessen sollten die Mitgliedstaaten auch weiterhin die Bingo-Spieltätigkeit überwachen, um mögliche künftige Risiken zu erkennen.

4. Spielbanken

Produkt

Spielbank (herkömmlich/offline)

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des zugehörigen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

In einigen Ländern (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Portugal, Slowakei und Tschechien) ist eine Spielbank (offline/physische Niederlassung) definiert als ein Ort, an dem Glücksspiele (ggf. an Automaten) veranstaltet werden und andere kulturelle und gesellschaftliche Aktivitäten (Theater, Restaurants) stattfinden. In anderen Ländern (Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Malta, Niederlande, Österreich und Schweden) bieten Spielbanken nicht unbedingt andere soziale oder gesellschaftliche Aktivitäten an, während einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Irland und das Vereinigte Königreich) das Konzept der Spielbanken nicht direkt definiert haben.

Spielbanken können in staatlichem oder privatem Eigentum stehen, und in einigen Mitgliedstaaten ist nur ein einziger Betreiber zugelassen (Finnland, Niederlande, Österreich und Schweden).

Spielbanken fallen seit mehr als 10 Jahren unter die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche, und obwohl die Mitgliedstaaten nach einer geeigneten Risikoanalyse bestimmte Glücksspieldienste von einigen oder allen Vorschriften der Vierten Geldwäscherichtlinie ausnehmen dürfen, gilt dies nicht für Spielbanken.

Beschreibung des Risikoszenarios

Ein Täter erwirbt in einer Spielbank an einer speziellen Verkaufsstelle (gegen Bargeld oder anonyme Guthabekarten) Jetons, die bei vielen verschiedenen Spielen (mit klar definierten Regeln) eingesetzt werden können. Bei vielen gut regulierten Spielen wie Baccara, Roulette und Black Jack interagieren die Spielbankmitarbeiter (Croupiers) mit den Spielern. Wenn der Spieler gewinnt, erhält er am Spieltisch Jetons, die dann an der speziellen Verkaufsstelle in Bargeld zurückgetauscht werden müssen (wodurch illegale Gelder legitimiert werden).

Ein Täter könnte Finanzagenten oder Mitarbeiter einsetzen, die in seinem Namen mit illegalem Bargeld Jetons erwerben. Der Täter erhält die Jetons in der Spielbank und tauscht sie wieder gegen Bargeld ein, wobei er vorgibt, diese bei den dort angebotenen Spielen gewonnen zu haben.

Ein Täter könnte sich auch die Tatsache zunutze machen, dass bestimmte Spielbankspiele hohe Gewinne auf die Einsätze bieten (je nachdem, ob die Einsätze mit einem hohen oder niedrigen Risiko verbunden sind). Es können auch zwei Spieler zusammenarbeiten und an einem Roulette-Tisch gleichzeitig auf Rot und Schwarz setzen; dabei besteht nur eine

Wahrscheinlichkeit von 3 %, dass sie ihre gesamten Einsätze verlieren.

Ein Täter kann auch Gelder von einer Spielbank auf eine andere übertragen (falls rechtlich zulässig) und so einem anderen Spieler Zugang zu Jetons gewähren. In diesen Fällen werden Spielbanken wie Finanzinstitute genutzt, um Gelder von einem Konto auf ein anderes zu übertragen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Spielbanken wurde nicht als besonders relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäschebedrohung für Spielbanken verdeutlicht – wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten auch – **das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen**. Die Strafverfolgungsbehörden haben darauf hingewiesen, dass insbesondere Spielbanken von Unterwanderung bedroht sind. Die von staatlichen Monopolen oder öffentlichen Unternehmen betriebenen Spielbanken scheinen diesen Bedrohungen jedoch aufgrund von Vorschriften, die z. B. Transparenz bezüglich des wirtschaftlichen Eigentümers vorschreiben, weniger ausgesetzt zu sein. Dieser Aspekt kann sich auf die Absichten und Fähigkeiten von OK-Gruppierungen auswirken, Spielbanken zu unterwandern. Außerdem haben Interessenträger darauf hingewiesen, dass nationale Zulassungssysteme gewährleisten, dass die Eigentümerschaft (und alle Änderungen daran) durch nationale Gesetze und Rechtsvorschriften geregelt ist. Gemäß diesen Gesetzen führen die nationalen Regulierungsbehörden strenge Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfungen sowie Kontrollen der Herkunft der verwendeten Gelder durch. Außerdem überprüfen sie Betreiber sowie wichtige und leitende Mitarbeiter. Ferner weisen Interessenträger darauf hin, dass Spielbanken üblicherweise über strenge Systeme zur Betrugsverhinderung und zum Schutz vor jeglicher Art von kriminellen Handlungen verfügen. Dennoch gehen die Strafverfolgungsbehörden davon aus, dass Spielbanken insgesamt am häufigsten für Geldwäsche durch Glücksspiel genutzt werden, auch wenn Spielbanktätigkeiten bereits älteren EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche unterlagen.

Fazit:

Spielbanken gelten als von Unterwanderung bedroht, wenngleich dieses Risiko bei im Eigentum des Staates oder öffentlicher Unternehmen stehenden Spielbanken geringer ist. Nichtsdestotrotz gehen die Strafverfolgungsbehörden davon aus, dass Spielbanken am häufigsten für Geldwäsche durch Glücksspiel genutzt werden. Daher erscheint das Risiko des Missbrauchs von Spielbanken für Geldwäsche hoch, und die Geldwäschebedrohung für Spielbanken wird als sehr <u>bedeutend</u> (Stufe 4) eingestuft.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Spielbanken wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäscheanfälligkeit zeigt, dass der Markt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist.

a) Risikoexposition

Obwohl die Branche alternative Zahlungsmittel entwickelt hat, spielt der Einsatz von Bargeld in der Praxis eine große Rolle, und der Sektor kann unter bestimmten Umständen durch Hochrisikokunden (politisch exponierte Personen oder Personen aus Drittländern mit hohem Risiko) gefährdet sein. Darüber hinaus weisen Spielbanken aufgrund der hohen Anzahl angebotener Glücksspiele ein hohes Finanztransaktionsvolumen auf.

b) Risikobewusstsein

Die Aufnahme von Spielbanken in die Liste der Verpflichteten in den EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche vor einiger Zeit hat dazu beigetragen, die Branche für Risiken zu sensibilisieren. Der bereits vorhandene Rechtsrahmen für Spielbanken hat beispielsweise Anreize zur Personalschulung und zur Verbesserung von Kontrollen geschaffen. Mitarbeiter von Spielbanken werden regelmäßig über Muster und Verhaltensweisen informiert, die als Geldwäschebedrohungen gelten, und werden geschult, diese zu erkennen. Diese Schulungen umfassen beispielsweise Maßnahmen und Anweisungen zum Umgang mit Bargeld. Viele herkömmliche Spielbanken haben Prüfungen und Kontrollsysteme externer und unabhängiger Testinstitute eingeführt, die die Anfälligkeit für Geldwäsche und kriminelle Handlungen verringern. Darüber hinaus verfügt die überwiegende Mehrheit der herkömmlichen Spielbanken über ein Überwachungskamerasystem zur Beaufsichtigung der Bereiche, in denen Transaktionen durchgeführt werden. Einige Verfahren zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten werden im Rahmen des Identitätsfeststellungsverfahrens automatisch durchgeführt: alle Besucher vor Betreten der Spielbank, Feststellung der Identität von Besuchern vor dem Erwerb von Jetons/Tickets und nach Erreichen eines bestimmten finanziellen Schwellenwerts, der wie in der Vierten Geldwäscherichtlinie vorgesehen meist 2.000 EUR beträgt, jedoch auch geringer sein kann. In einigen Spielbanken findet möglicherweise keine Identitätsfeststellung des Kunden oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts statt, wenn die Identität dieser Person bereits auf andere Weise festgestellt wurde (z. B. beim Betreten der Spielbank oder beim Erwerb von Jetons). Bei zuvor festgelegten Hochrisiko-Kriterien wie bestimmten Geldbeträgen, Transaktionen oder Handlungsabläufen können verstärkte Kundensorgfaltspflichten gelten.

Nach Ansicht einiger zuständiger Behörden und FIUs bestehen nach wie vor einige Mängel im

Hinblick auf den Umfang der Kundensorgfaltspflichten (für die in der Branche offenbar kein hinreichendes Verständnis besteht) und deren Umsetzung, die von den Aufsichtsbehörden nicht immer als zufriedenstellend angesehen wird: z. B. Durchführung von Ausweiskontrollen, aber keine oder schlechte Erfüllung der Dokumentationspflichten; Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten beim Betreten der Spielbank, aber nicht beim Erwerb von Jetons. Zwar schwankt der Umfang der Verdachtsmeldungen je nach betreffendem Mitgliedstaat, aber die geringe Anzahl dieser Meldungen ist dennoch gerechtfertigt, da der Sektor als streng reguliert und im Allgemeinen gut kontrolliert gilt. Die Auflage, bei Hochrisikotransaktionen die Zustimmung eines Vorgesetzten einzuholen, gilt als Begrenzung des Unterwanderungsrisikos. Im Hinblick auf Verdachtsmeldungen haben Interessenträger auf den Mangel an Rückmeldungen seitens der FIUs hingewiesen. Außerdem betonen sie, dass sich die Qualität der Meldungen verbessern würde, wenn die FIUs – vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums – Unterstützung leisten und Rückmeldungen geben würden. Der Mangel an Rückmeldungen der FIUs zu den eingereichten Meldungen bereitet den Spielbanken in einzelnen Fällen Schwierigkeiten (wenn z. B. unklar ist, ob Gelder an einen Spieler ausgezahlt werden sollen, der wiederum gegen die Spielbanken vorgehen könnte) und verhindert generell Verbesserungen der AML-Verfahren.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Die Aufnahme von Spielbanken in die Liste der Verpflichteten in der Vierten Geldwäscherrichtlinie sowie in älteren EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche hat sich zweifellos auf die Qualität der durchgeführten Kontrollen ausgewirkt. Offenbar sind Spielbanken in der Lage, die erforderlichen verschiedenen Kontrollstufen einzuführen, da in einer Spielbank meist mehrere Glücksspiele gespielt werden können.

Aus Sicht der zuständigen Behörden mindern Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfungen die Hauptanfälligkeit von Spielbanken, nämlich das Unterwanderungsrisiko. Eigentümer (Anteilseigner) sowie leitende und wichtige Mitarbeiter werden von Spielbankbetreibern, die relativ wirksame Schutzmaßnahmen gegen Unterwanderungsrisiken gewährleisten, systematisch überprüft. Trotz eines insgesamt guten Bildes stellen die Strafverfolgungsbehörden nach wie vor einige Mängel fest, was darauf hindeutet, dass der aktuelle Rechtsrahmen nicht korrekt angewandt wird. Die Anzahl der von den Strafverfolgungsbehörden untersuchten Geldwäschefälle scheint darauf hinzudeuten, dass noch Verbesserungspotenzial besteht.

Fazit:

Obwohl die Risikoexposition nach wie vor recht hoch ist (erhebliche Anzahl an Finanztransaktionen; bargeldbasiert), hat die Aufnahme von Spielbanken in den Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche vor mehr als 10 Jahren das Bewusstsein für die Geldwäscheanfälligkeit des Sektors geschärft. Die Kontrollen sind wirkungsvoller und das Personal besser geschult. Allerdings bestehen nach wie vor einige Mängel bei der Umsetzung der AML-/CFT-Auflagen, insbesondere der Kundensorgfaltspflichten. Der Umfang der Meldungen ist nach wie vor von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ziemlich unterschiedlich, was auf die intensive Aufsicht zurückzuführen sein könnte. Vor diesem Hintergrund wird die Geldwäscheanfälligkeit im Zusammenhang mit Spielbanken als mäßig bedeutend (Stufe 2) eingestuft.

Risikomindernde Maßnahmen

1) Für zuständige Behörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorspezifische Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Spielbanken verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Spielbanken sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und Erhöhung von Anzahl und Qualität der Verdachtsmeldungen;
 - Organisation von Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen der Produkte/Geschäftsmodelle von Spielbankbetreibern;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
 - Gewährleistung von Rückmeldungen der FIUs an die Spielbanken zur Qualität der Verdachtsmeldung, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in einer Meldung enthaltenen Informationen, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums;
 - Entwicklung von Standardvorlagen auf EU-Ebene für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors;
 - Empfehlung, in Spielbanken keine Bescheinigungen zu Gewinntickets auszustellen.
- Die Mitgliedstaaten sollten die zuständigen Behörden zur Vorlage eines Berichts darüber verpflichten, ob die Spielbanken die AML-/CFT-Vorschriften wirksam anwenden, insbesondere im Hinblick auf die Wirksamkeit der per Videoüberwachung durchgeführten Kontrollen und der schwellenwertbasierten Kundensorgfaltspflichten.

2) Für den Sektor:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Spielkasinos regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen.

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Spielbanken i) Spielerkarten⁸⁷ fördern oder elektronische Identitätsfeststellungssysteme nutzen, um die Feststellung der Identität von Kunden zu erleichtern und den Bargeldeinsatz zu begrenzen, sowie ii) die Nutzung von Echtzeitüberwachungssystemen zur Ermittlung verdächtiger Transaktionen fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Spielbanken vor Ort einen Geldwäschebeauftragten benennen, sofern nicht bereits geschehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Spielbankbetreiber systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren Schwellenwert für die den Kundensorgfaltspflichten unterliegenden Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).

3) Für die Kommission:

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

⁸⁷Mit „Spielerkarten“ können Glücksspielanbieter Zeitpunkt und Umfang der von den Spielern getätigten Einsätze nachverfolgen. Die Gewinne und Verluste erscheinen in Form von „Punkten“, die die Spieler sammeln. Diese „Punkte“ können dann gegen Bargeld oder Sachpreise eingetauscht werden.

5. Spielautomaten (außerhalb von Spielbanken)

Produkt

Spielautomaten (herkömmlich/offline und außerhalb von Spielbanken)

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des damit verbundenen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Spielautomaten (offline) mit einem integrierten Zufallsgenerator werden in der Regel je nach Höchsteinsatz, Höchstgewinn oder Art der Räumlichkeiten, in denen der Spielautomat aufgestellt werden kann, in mehrere Unterkategorien unterteilt. Außerdem wird zwischen herkömmlichen Glücksspielautomaten („Obstmaschinen“) und Videospielautomaten, die mit einem zentralen Terminal verbunden sind und eine größere Auswahl an Spielen bieten, unterschieden.

Der Markt für Spielautomaten außerhalb von Spielbanken in der EU unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat (oder von Region zu Region, wenn Genehmigungen auf dieser Ebene erteilt werden bzw. die Aufsicht dort sichergestellt wird). In einigen Mitgliedstaaten sind Spielautomaten außerhalb von Spielbanken verboten, während andere nur Automaten mit niedrigen Einsätzen und Gewinnen zulassen.

In einigen Mitgliedstaaten finden sich Spielautomaten in einer Vielzahl von Lokalen wie Wettbüros, Spielhallen, Bars und Cafés. Diese Terminals akzeptieren Bargeld und es wird eine Quittung ausgestellt, mit der Herkunft des Geldes belegt wird. Wenn Spielautomaten zugelassen sind, können sie hinsichtlich des Höchsteinsatzes sowie der Auswahl der Spiele jedoch einer strengen Regelung unterliegen. Die Spieler können jedoch möglicherweise auch freier zu agieren (z. B. über fest installierte Wettterminals (FOBT) in Form eines elektronischen Roulettes, bei dem sie eine Reihe von Optionen auswählen und die Einsätze variieren können).

Beschreibung des Risikoszenarios

Ein Täter wirft illegales Geld (Bargeld) in einen Spielautomaten ein oder kauft Jetons für die Automaten. Bestimmte Spielautomaten ermöglichen es auch, nur einen kleinen Teil des (eingezahlten) Betrages einzusetzen. Anschließend kann sich der Täter den Restbetrag auf ein Bankkonto oder in bar mit Quittung auszahlen lassen (wodurch die Möglichkeit geschaffen wird, einen höheren Betrag zu legitimieren als tatsächlich zum Glücksspielen eingesetzt wurde).

Ein Täter spielt elektronisches Roulette, um Geld zu waschen. Dabei setzt er jeweils einen gleich hohen Betrag auf rot und schwarz und einen geringeren Betrag auf die Null. Der überwiegende Teil des Einsatzes wird nicht verloren gehen, da die Gewinnchancen bei 50 % liegen und es Belege für die Gewinne geben wird. Darüber hinaus können Guthaben-Tickets

(„TiTo“: Ticket in, Ticket out)⁸⁸ von Automaten in Spielbanken, Spielhallen oder Wettbüros zur Geldwäsche verwendet und zu einem späteren Zeitpunkt oder von Dritten eingelöst werden.

Ein Täter kann dies wiederholt und/oder an mehreren Orten tun, um keinen Verdacht zu schöpfen oder um Höchstgrenzen für Einsätze oder Spielzeiten zu umgehen.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Spielautomaten wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der von Spielautomaten ausgehenden Geldwäschebedrohung unterstreicht – wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten – das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen. Untersuchungen von Strafverfolgungsbehörden haben jedoch ergeben, dass derartige Fälle eher selten sind oder nicht gemeldet werden. Dieses Vorgehen kann nicht wirklich als praktikable oder finanziell attraktive Option angesehen werden, da die Chance, große Beträge zu gewinnen, relativ gering ist (zufälliges Ergebnis, häufig mit geringen Einsätzen und Gewinnen), wenngleich es bei einigen Spielautomaten Möglichkeiten gibt, die Gewinnchancen zu erhöhen oder sogar das Spielen komplett zu vermeiden und das Geld lediglich einzuzahlen und sofort wieder auszahlen zu lassen.

Fazit: Spielautomaten dürften aufgrund des inhärenten Zufallseffekts sowie geringer Einsätze und Gewinne in Verbindung mit dem Zeit- und Arbeitsaufwand für das Waschen erheblicher Geldbeträge keine attraktive Geldwäscheoption darstellen. Bestimmte Arten von Spielautomaten ermöglichen jedoch höhere Einsätze und/oder höhere Gewinne oder sie erlauben es dem Täter, nur einen kleinen Teil des Betrags einzusetzen und sich den Restbetrag wieder auszahlen zu lassen (auf ein Bankkonto oder in bar mit Quittung). Aus diesem Grund wird die Geldwäschebedrohung, die zwar je nach Art der Spielautomaten unterschiedlich hoch sein kann (niedrige/hohe Einsätze und/oder Gewinne), im Allgemeinen als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

⁸⁸ „Ticket-in-Ticket-out“-Maschinen (TITO) werden bei Spielautomaten zum Ausdrucken eines Strichcodes eingesetzt, aus dem der zugrunde liegenden Geldbetrag hervorgeht. Dieser Strichcode kann wiederum bei einem Auszahlungsautomaten gegen Bargeld eingelöst werden.

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Spielautomaten wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Durch die Analyse der Geldwäscheinanfälligkeit von Spielautomaten wird Folgendes verdeutlicht:

a) Risikoexposition

Herkömmliche Spielautomaten funktionieren in erster Linie mit Bargeld. Die Höhe der eingesetzten Beträge kann variieren, ist jedoch tendenziell eher niedrig, wenngleich bestimmte Automaten die Möglichkeit bieten, höhere Beträge einzusetzen.

b) Risikobewusstsein

Bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken ist das Risikobewusstsein in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt und unabhängige Spielautomatenbetreiber sind offenbar weniger über ihre AML-/CFT-Verpflichtungen informiert, da sie nicht so gut organisiert sind wie Betreiber von herkömmlichen Spielbanken.

Darüber hinaus haben die zuständigen Behörden ein neu aufkommendes Risiko im Zusammenhang mit Videolotterie-Terminals festgestellt, was zu einer steigenden Zahl an Verdachtsmeldungen führt (weil die Gewinne in der Regel wieder in die Schattenwirtschaft zurückfließen).

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Spielautomaten fallen seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor Abweichungen hinsichtlich Regulierung, Aufsicht und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben. Einige Mitgliedstaaten haben eine Regulierung dieses Sektors beschlossen, wenn Spielautomaten außerhalb von Spielbanken betrieben werden. Nach Angaben der zuständigen Behörden und der FIUs sind die Kontrollen unzureichend und die Sanktionen nicht abschreckend genug (z. B. wurde gegen einen Buchmacher in Mitgliedstaat X eine Geldstrafe von mehr als 100.000 EUR verhängt, weil er einen Drogenhändler in seinen Verkaufsstellen nicht daran gehindert hat, Beträge in Höhe von mehr als 1 Mio. EUR waschen). Die Betreiber von Spielautomaten entwickeln derzeit jedoch risikomindernde Maßnahmen wie z. B. das Verbot der Barauszahlung von Gewinnen ab einer bestimmten Höhe.

Fazit:

Bei Spielautomaten außerhalb von Spielbanken sind die Kontrollen offenbar nicht effizient und der Umfang der Verdachtsmeldungen ist recht gering, wenngleich risikomindernde Maßnahmen zur Begrenzung von Barauszahlungen das Geldwäscherisiko mindern dürften. Auch wenn die Höhe der Einsätze und Gewinne häufig relativ gering ist, ermöglichen Spielautomaten schnelle, anonyme (und wiederholte) Einsätze und Gewinne, häufig in bar. Transaktionen können auch an mehreren Orten durchgeführt werden, um keinen Verdacht zu schöpfen oder Höchstgrenzen für Einsätze oder Spielzeiten zu umgehen. Aus diesem Grund wird die Geldwäscheanfälligkeit von Spielautomaten als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Risikomindernde Maßnahmen**1) Für die zuständigen Behörden**

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorale Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Spielautomaten verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Spielautomatenbetreibern sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und Erhöhung von Anzahl und Qualität der Verdachtsmeldungen;
 - Organisation von Schulungen für Mitarbeiter, Compliance-Beauftragte und Einzelhändler mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung der Aufsichtsbehörden zu neu auftretenden Risiken im Zusammenhang mit Videolotterie-Terminals;
 - Gewährleistung von Rückmeldungen der FIUs an die Spielautomatenbetreiber zur Qualität der Verdachtsmeldung, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in der Meldung enthaltenen Informationen, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums;

- Entwicklung von Standardvorlagen auf EU-Ebene für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors.

2) Für den Sektor

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Spielautomatenbetreiber regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter, Compliance-Beauftragte und Einzelhändler mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Spielautomatenbetreiber i) Spielerkarten⁸⁹ oder die Nutzung elektronischer Identifizierungssysteme fördern, um die Identifizierung der Kunden zu erleichtern und den Einsatz von Bargeld zu begrenzen, sowie ii) die Nutzung von Echtzeitüberwachungssystemen zur Ermittlung verdächtiger Transaktionen an Verkaufsstellen fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Spielautomatenbetreiber einen Geldwäschebeauftragten für ihren Standort benennen, sofern nicht bereits geschehen.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Spielautomatenbetreiber systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren Schwellenwert für den Kundensorgfaltspflichten unterliegende Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).

3) Für die Kommission

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

⁸⁹Mit „Spielerkarten“ können Glücksspielanbieter Zeitpunkt und Umfang der von Spielern getätigten Einsätze nachverfolgen. Gewinne und Verluste erscheinen in Form von „Punkten“, die die Spieler sammeln. Diese „Punkte“ können dann gegen Bargeld oder Sachpreise eingetauscht werden.

6. Lotterien

Lotterien

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des damit verbundenen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Lotterien umfassen ein breites Spektrum an Zahlenspielen, bei denen ein Gewinner zufällig ausgewählt wird. Lotterien umfassen sowohl nationale Lotterien, denen eine Exklusivlizenz für die Durchführung von Lotteriespielen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erteilt wurde (staatliche und private, gewinnorientierte und gemeinnützige Betreiber, die im Auftrag des Staates tätig sind), als auch kleine gemeinnützige Lotterien, die Einnahmen für die Allgemeinheit sowie für gemeinnützige Organisationen generieren (z. B. Wohltätigkeitsorganisationen, Zivilgesellschaft, Sport, Kultur, Kulturerbe, Sozialleistungen). Die Definition einer Lotterie – oder die Voraussetzungen für die Erlangung einer Lizenz – sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich.

Nationale Lottoscheine werden in der Regel in Annahmestellen gegen Bargeld oder Kartenzahlung oder direkt über das Internet an den Spieler verkauft. In den meisten Fällen werden kleine Beträge eingesetzt. Die Gewinner können sofort (z. B. bei Rubbellosen) oder in einer wöchentlichen Ziehung (oft stark beworben und im Fernsehen ausgestrahlt) ausgewählt werden. Die Gewinne werden entweder von den Annahmestellen bei Vorlage des Lottoscheins ausgezahlt (geringe Beträge) oder direkt auf das Bankkonto des Spielers überwiesen (hohe Beträge und Jackpots). Die Gewinne sind in der Regel niedriger als bei anderen Glücksspielprodukten, da das Ziel darin besteht, Mittel für das Allgemeinwohl zu beschaffen (40-50 % der eingenommenen Mittel werden in der Regel als Gewinne zurückgezahlt – es gibt jedoch Beispiele, bei denen die Gewinne höher sind.) Die Chance, einen Jackpot zu gewinnen, ist sehr gering (in Gewinnklasse 1 des Eurojackpots liegt die Gewinnwahrscheinlichkeit z. B. bei 1:140.000.000).

Beschreibung des Risikoszenarios

Die relativ geringe Rendite für Spieler macht den direkten Erwerb von Lottoscheinen zu einer kostspieligen und unattraktiven Form der Geldwäsche. Der direkte Erwerb von Lottoscheinen mit dem Ziel, einen Gewinn zu erzielen, gilt daher nicht als wahrscheinliches Risikoszenario. Vielmehr ist die Methode des Erwerbs eines Gewinnscheins – ein Täter erwirbt vom Gewinner den entsprechenden Lottoschein (möglicherweise in Absprache mit der Annahmestelle) und löst den Gewinn mit einer Quittung ein – ein praktikableres Szenario und wird von den Strafverfolgungsbehörden gemeldet.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Lotterien wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der von Lotterien ausgehenden Geldwäschebedrohung verdeutlicht, dass

- wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten **das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen besteht**. Bei staatlichen Lotterien scheint das Risiko sehr gering zu sein, bei den Annahmestellen ist es jedoch ein wenig höher.
- für andere Arten von Bedrohungen Kriminelle laut Strafverfolgungsbehörden nur geringe Absichten haben, Lotterien zum Waschen inkriminierter Gelder zu nutzen. Den Strafverfolgungsbehörden sind nur wenige Fälle bekannt, bei denen beispielsweise bei Beschlagnahmen neben Bargeld oder Drogen auch Gewinnscheine gefunden wurden. Wenn diese Methode zum Einsatz kommt, ist es jedoch möglich, große Summen an Bargeld zu beschaffen (so hat eine kürzlich durchgeführte Ermittlung ergeben, dass 1,2 Mio. EUR über Gewinnscheine beschafft wurden). Es sind jedoch gewisse Planungsfähigkeiten sowie ein gewisses Fachwissen notwendig, was im Allgemeinen die Mittäterschaft des Lotteriebetreibers und die Abhängigkeit von Stroh Männern erfordert. Daher ist es eher unwahrscheinlich, dass Kriminelle auf dieses Risikoszenario zurückgreifen. Außerdem bieten Lotterien aufgrund geringerer Ziehungshäufigkeit sowie geringer durchschnittlicher Einsätze und Gewinne (Sofortlose und Zahlenspiele und niedrige Auszahlungsquote) weniger Geldwäschemöglichkeiten. Im Allgemeinen sind Lotterien als solche aufgrund der relativ niedrigen Gewinnquote für das Waschen inkriminierter Gelder nicht besonders attraktiv (meist werden nur 50 % der Losverkäufe für Gewinne verwendet).

Fazit: Es wurden Fälle gemeldet, bei denen Lotterien zum Waschen inkriminierter Gelder genutzt wurden. Dies erfordert jedoch Planung und Fachwissen, wodurch die Absicht und die Fähigkeit von OK-Gruppierungen, diese Möglichkeiten zu nutzen, beschränkt sein dürften. Der Erwerb von Gewinnscheinen scheint jedoch ein praktikableres und mehrfach gemeldetes Szenario zu sein. Aus diesem Grund wird die von Lotterien ausgehende Geldwäschebedrohung als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Lotterien wurde nicht als

relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäscheinanfälligkeit von Lotterien unterstreicht Folgendes:

a) Risikoexposition

Bei der Analyse der Risikoexposition wird auch berücksichtigt, dass Lotterien in vielen Mitgliedstaaten von einem staatlichen Monopol durchgeführt werden. Die Auszahlung höherer Gewinne unterliegt strengen Kontrollen und die meisten Lotteriegesellschaften begrenzen die Höhe der Gewinne, die von Annahmestellen ausgezahlt werden dürfen. Hohe Gewinne werden im Hauptsitz der Lotteriegesellschaft und/oder bei Banken (im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung zwischen der Gesellschaft und der ausgewählten Bank) nach strengen Verfahren zur Überprüfung des Gewinnanspruchs und der Identität des Gewinners ausgezahlt. Gewinne unterhalb einer bestimmten Grenze (d. h. geringe Beträge), die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist, werden jedoch direkt von Lottoannahmestellen/autorisierten Händlern ausgezahlt. Darüber hinaus ist in vielen Mitgliedstaaten die Anonymität des Spielers gewährleistet, was es Kriminellen erschwert, den Inhaber des Gewinnscheins zu ermitteln, um diesen für kriminelle Zwecke erwerben zu können, es sei denn, sie werden aktiv von Mittätern unterstützt.

b) Risikobewusstsein

Während der Missbrauch von Lotteriespielen durch den Erwerb von Gewinnscheinen (wozu auch häufig Absprachen mit Annahmestellen gehören) als ein großes Problem für die FIUs und die Strafverfolgungsbehörden betrachtet wird, ist das Risikobewusstsein insgesamt eher schwer zu beurteilen. Obwohl die Identität der Spieler direkt von den Annahmestellen kontrolliert wird, die eine mit konkreten Auflagen verbundene Zulassung der Lotteriegesellschaft haben, wurde darauf hingewiesen, dass die Lotteriegesellschaften die autorisierten Händler aktiv kontrollieren und Schulungsprogramme für Annahmestellen in Bezug auf die Sensibilisierung/Aufdeckung von Geldwäsche koordinieren.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Lotterien fallen seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch nach wie vor Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich Regulierung, Beaufsichtigung des Sektors und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben.

Auf nationaler Ebene funktioniert die Aufsicht durch die zuständigen Behörden jedoch gut und wird in der Regel von Behörden wahrgenommen. So wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass die meisten Glücksspielaufsichtsbehörden bereits empfohlene Verfahren und Kontrollen eingeführt haben, um Kriminelle davon abzuhalten, Lotterien zur Geldwäsche zu nutzen. Darüber hinaus haben die Lotteriegesellschaften interne Kontrollen eingeführt und die Wachsamkeit in diesen Bereichen erhöht. Beispielsweise verfügen die meisten Mitgliedstaaten

bereits über ein Verfahren zur Überprüfung der Identität eines Jackpot-Gewinners, wenn der Gewinn einen im Voraus festgelegten Betrag überschreitet.

Fazit: Aus der Analyse der Anfälligkeit geht hervor, dass Lotterien als solche kein praktikables Risikoszenario darstellen, sondern dass die Risiken eher mit (dem Erwerb von) Gewinnscheinen einhergehen. In die bereits bestehenden nationalen Rahmen wurden Maßnahmen aufgenommen, um die Identität der Gewinner, insbesondere derjenigen mit hohen Gewinnen, zu überprüfen. Dennoch gibt das Risikoszenario des Erwerbs von Gewinnscheinen nach wie vor Anlass zu großer Sorge. Aus diesem Grund wird die Geldwäscheanfälligkeit von Lotterien als mäßig bedeutend eingestuft (Stufe 2).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Für die zuständigen Behörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorale Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Lotterien verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Lotteriegesellschaften sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Umsetzung der Sorgfaltspflichten und der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Erwerb von Gewinnscheinen, sowie Erhöhung der Anzahl und Qualität der Verdachtsmeldungen;
 - Organisation von Schulungen für Mitarbeiter, Compliance-Beauftragte und Einzelhändler mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen ihrer Produkte/ihrer Geschäftsmodells;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
 - Gewährleistung von Rückmeldungen der FIUs an die Lotteriegesellschaften zur Qualität der Verdachtsmeldung, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in der Meldung enthaltenen Informationen, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums;
 - Entwicklung von Standardvorlagen auf EU-Ebene für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors.

2) Für den Sektor:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Lotteriegesellschaften regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter, Compliance-Beauftragte und Annahmestellen mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen. Die Schulungen würden auch Themen im Zusammenhang mit entsprechenden Warnsignalen bei wiederkehrenden Gewinnen umfassen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Lotterien i) zur Erleichterung der Kundenidentifizierung die Nutzung von Systemen zur systematischen Identifizierung der Gewinner, wie Spielerkarten⁹⁰ oder elektronische Identifizierungssysteme, sowie ii) die Nutzung kontogestützter Geldtransfers für Zahlungen großer Beträge fördern.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Lotterien einen Geldwäschebeauftragten für ihren Standort benennen, sofern nicht bereits geschehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Lottogesellschaften systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren Schwellenwert für den Kundensorgfaltspflichten unterliegende Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).

3) Für die Kommission:

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

⁹⁰Mit „Spielerkarten“ können Glücksspielanbieter Zeitpunkt und Umfang der von den Spielern getätigten Einsätze nachverfolgen. Die Gewinne und Verluste erscheinen in Form von „Punkten“, welche die Spieler sammeln. Diese „Punkte“ können dann gegen Bargeld oder Waren eingetauscht werden.

7. Poker

Produkt

Poker (herkömmlich/offline)

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des damit verbundenen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Allgemeine Beschreibung des Sektors (Größe) und Statistiken sowie des betreffenden Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Poker ist ein Kartenspiel mit einer Setzstruktur, bei dem der Gewinner jeder Hand (Runde) anhand der Kombinationen der Karten, von denen zumindest einige bis zum Ende der Hand verdeckt bleiben, und der Einsätze bestimmt wird.

Poker wird von privaten Veranstaltern oder staatlichen Glücksspieldiensten in zugelassenen Räumlichkeiten (z. B. Spielbanken), privaten Vereinen oder online (je nach nationalem Recht) angeboten. Ein Pokerspiel findet entweder in Form eines Turniers statt, bei dem ein Pokerspieler zu Beginn einen festgelegten Betrag zahlt (*fixed buy-in*) und dafür eine bestimmte Anzahl an Pokerchips erhält (der Gewinner des Turniers ist in der Regel derjenige, der jeden Pokerchip im Turnier gewinnt) oder als Tischspiel, bei dem der Spieler im Laufe des Spiels weitere Pokerchips erwerben kann. Im Gegensatz zu vielen anderen Glücksspielprodukten spielen die Teilnehmer gegeneinander und nicht gegen den Veranstalter. Der Veranstalter erhält einen festen Betrag des Umsatzes (*Rake*) oder der Gewinne. Poker kann auch in privaten Vereinen (*cercles de jeux*) gespielt werden, die in einigen Ländern existieren, in anderen jedoch verboten sind, und Turniere können außerhalb von Spielbanken stattfinden.

Beschreibung des Risikoszenarios

Ein Täter kauft in der Spielbank (oder in den entsprechenden zugelassenen Räumlichkeiten an einer speziellen Verkaufsstelle Jetons (gegen Bargeld oder anonyme Guthabekarten), und diese Jetons können durch absichtliches Verlieren einem anderen Spieler übergeben werden (Passen (*fold*) bei einer Gewinnerhand, damit der Mittäter die Jetons erhält). Jetons werden in Bargeld umgewandelt oder auf andere Weise dem Kunden übertragen.

Ein Täter (OK-Gruppierungen) kann auch versuchen, die Organisationsstruktur der lizenzierten Räumlichkeiten zu unterwandern, in denen Pokerspiele oder -turniere organisiert werden (z. B. Spielbanken oder private Vereine), oder direkt oder indirekt eine Lizenz für die Veranstaltung eines Pokerturniers beantragen, das entweder jedem offensteht oder an dem die Teilnahme nur mit Einladung möglich ist.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Pokerspielen wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Gefahr der Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der von Pokerspielen ausgehenden Geldwäschebedrohung verdeutlicht, dass

- wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten **das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen besteht.**
- diese Methode als ziemlich attraktiv gilt, obwohl sie ein gewisses Maß an Planung (Mittäterschaft) oder Fachwissen (Glücksspielstrategie) erfordert, um illegale Turniere zu nutzen oder um vorsätzlich zu verlieren, damit ein Mittäter gewinnen kann.

Fazit: Zusätzlich zu dem Risiko, dass ein Unternehmen mit einer Lizenz für die Veranstaltung von Pokerspielen oder -turnieren in örtlichen Räumlichkeiten in einigen Mitgliedstaaten unterwandert werden könnte (was eine horizontale Bedrohung darstellt, die auch für andere Glücksspielanbieter gilt), ist es möglich, individuelle Turniere zu veranstalten, was dazu führen könnte, dass kriminelle Organisationen legal Pokerspiele oder -turniere organisieren. Der direkte Kontakt zwischen den Spielern eines Pokerspiels (die Möglichkeit, vorsätzliche Verluste zu erleiden bzw. sicherzustellen, dass ein anderer Spieler die Gewinne erhält) macht Poker für Geldwäsche attraktiv, wenngleich ein gewisses Fachwissen sowie gewisse Planungsfähigkeiten erforderlich sind. Aus diesem Grund wird die von Geldwäsche ausgehende Bedrohung für Poker als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Pokerspielen wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der Geldwäscheinanfälligkeit von Pokerspielen verdeutlicht

a) Risikoexposition

Pokerspiele finden vornehmlich in zugelassenen Spielbanken statt. „Private“ Pokerclubs sind in den meisten Mitgliedstaaten verboten und gelten dort als illegale Aktivität. Poker ist jedoch selbst in Spielbanken anfällig für Geldwäsche, da es sich um bargeldbasierte Transaktionen handelt und die Spieler gegeneinander spielen (Peer-to-Peer-Element), wobei vorsätzlich verloren oder sichergestellt wird, dass Gewinne an einen anderen Spieler gehen. Pokerspiele ermöglichen große Mengen schneller und anonymer Transaktionen zwischen den Spielern (Jetons werden häufig gegen Bargeld erworben).

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwer zu beurteilen, da die meisten Pokerspiele in Spielbanken stattfinden. Die Durchführung einer gezielten Analyse stellt daher eine Herausforderung dar.

c) Rechtlicher Rahmen und Kontrollen

Pokerspiele (außerhalb von Spielbanken) fallen seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch nach wie vor Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich Regulierung, Beaufsichtigung des Sektors und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben.

Die Spieler spielen gegeneinander und es gibt keine Aufzeichnungen darüber, wer gegen wen verloren hat. Außerdem sind nicht zugelassene private Pokerclubs entstanden, die gut organisiert sind und mit legalen Glücksspielstätten im Wettbewerb stehen. Die FIUs sind der Ansicht, dass diese Pokerclubs kaum in der Lage sind, verdächtige Transaktionen aufzudecken, vor allem, weil sie die Risiken nicht gut kennen und/oder auf nationaler Ebene nicht ausreichend reguliert sind bzw. beaufsichtigt werden.

Fazit:

Angeichts dessen, dass die Spieler gegeneinander spielen, des offensichtlichen Mangels an Aufzeichnungen und einer angemessenen Aufsicht sowie der Tatsache, dass die Glücksspielstätten selbst die Risiken nicht gut kennen und/oder nicht gut gerüstet sind, um Geldwäsche zu bekämpfen, wird die Geldwäschanfälligkeit von Pokerspielen als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Für die zuständigen Behörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorale Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Pokerspielen verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.

- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Veranstaltern von Pokerspielen sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Kundensorgfaltspflichten und der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen sowie Erhöhung der Anzahl und Qualität der Verdachtsmeldungen;
 - Organisation von Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
 - Gewährleistung von Rückmeldungen der FIUs an die Veranstalter von Pokerspielen zur Qualität der Verdachtsmeldung, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in der Meldung enthaltenen Informationen, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums;
 - Entwicklung von Standardvorlagen auf EU-Ebene für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors.

2) Für den Sektor:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Veranstalter von Pokerspielen regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Veranstalter von Pokerspielen die Nutzung von Spielerkarten fördern oder elektronische Identifizierungssysteme verwenden, um die Identifizierung der Kunden zu erleichtern;
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Veranstalter von Pokerspielen einen Geldwäschebeauftragten für ihren Standort benennen, sofern nicht bereits geschehen.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Veranstalter von Pokerspielen systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren Schwellenwert für den Kundensorgfaltspflichten unterliegende Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).

3) Für die Kommission:

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

8. Online-Glücksspiele

Produkt

Online-Glücksspiele

Sektor

Glücksspielsektor

Allgemeine Beschreibung des Sektors und des damit verbundenen Produkts/der betreffenden Tätigkeit

Für die Zwecke dieses Berichts bezeichnet der Ausdruck Online-Glücksspiele einen Dienst, der einen geldwerten Einsatz bei Glücksspielen erfordert, wozu auch Spiele zählen, die eine gewisse Geschicklichkeit voraussetzen, wie Lotterien, Kasinospiele, Pokerspiele und Wetten, die auf beliebigem Wege aus der Ferne, auf elektronischem Wege oder über eine andere kommunikationserleichternde Technologie und auf individuelle Anfrage eines Dienstempfängers angeboten werden.

Alle Glücksspielprodukte sind online verfügbar. Dazu gehören i) Spiele, bei denen der Kunde bei einer festen Gewinnquote gegen den Glücksspielbetreiber setzt (z. B. Lotterien, Sportwetten, Roulette usw.), und ii) Glücksspiele, bei denen die Kunden gegeneinander spielen können und bei denen der Dienstleister pro Spiel eine kleine Provision verlangt – in der Regel einen Prozentsatz der Nettogewinne für jeden Kunden bei jedem Spiel (z. B. Poker- und Wettbörsen, bei denen die Kunden sowohl Wetten platzieren als auch annehmen können).

Eine weitere Unterteilung in unterschiedliche Online-Glücksspielprodukte wurde jedoch für diesen Bericht nicht als erforderlich erachtet, da die jeweiligen Risiken, Bedrohungen und Anfälligkeiten offenbar in erster Linie mit Online-Transaktionen und nicht mit bestimmten Formen des Online-Glücksspiels zusammenhängen.

Beschreibung des Risikoszenarios

Online-Glücksspiele können beliebige Produkte im Glücksspielsektor oder eine Kombination dieser Produkte umfassen. Neben den für jeden Sektor ermittelten Risiken bei herkömmlichen Glücksspielen dürften aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts durch die Nutzung des Internets weitere Risiken bestehen. Gleichzeitig bieten elektronische Glücksspiele ein wichtiges risikominderndes Element: die Möglichkeit der Verfolgung aller Transaktionen.

Ein Täter nutzt Glücksspiel-Webseiten, um illegale Gelder einzusetzen und die Auszahlung von Gewinnen oder des nicht genutzten Einsatzes zu verlangen.

Auf legale Online-Glücksspielkonten werden illegale Gelder eingezahlt, anschließend werden nur geringe Beträge davon für Glücksspiele eingesetzt und die verbleibenden Beträge werden an einen anderen Spieler (oder einen anderen Anbieter von Online-Glücksspielen) übertragen. Der Restbetrag wird ausgezahlt, als handele es sich um einen rechtmäßigen Glücksspielgewinn.

Kriminelle Organisationen können mehrere sogenannte *Smurfs*⁹¹ einsetzen, die mit illegalen Geldern direkt gegeneinander spielen. Einer der *Smurfs* wird als Gewinner alle Gelder erhalten und lässt sie sich auszahlen, als handele es sich um rechtmäßige Glücksspielgewinne.

Kriminelle Organisationen können auch Online-Spielkonten zu einem höheren als dem tatsächlichen Preis erwerben, die bereits Gelder von nicht kriminellen Akteuren enthalten.

Kriminelle Organisationen können auch fiktive (nicht vorhandene) Spiele oder Turniere erstellen bzw. dort Geld einsetzen, um Gewinne zu sichern.

Bedrohung

Terrorismusfinanzierung

Die Bedrohung durch Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen wurde für diesen ersten Bericht zur supranationalen Risikobewertung nicht als relevant eingestuft. Daher ist diese Bedrohung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Die Analyse der von Online-Glücksspielen ausgehenden Geldwäschebedrohung verdeutlicht Folgendes:

- wie bei allen anderen Glücksspielaktivitäten besteht **das Risiko der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen**. Den Strafverfolgungsbehörden liegen mehrere Beispiele für solche Fälle vor.
- darüber hinaus haben OK-Gruppierungen möglicherweise leicht Zugang zu einem Kanal, in dem sie auf kostengünstige und praktikable Weise ihre Aktivitäten organisieren können. Online-Glücksspiele stellen ein attraktives Instrument zum Waschen inkriminierter Gelder dar. Illegal beschafftes Geld kann auf diese Weise problemlos in legale Gewinne aus Glücksspielen umgewandelt werden. Beim Online-Glücksspiel sind große Mengen an Transaktionen und Finanzströmen involviert. Europol wies auf jüngste Fälle hin, nach denen einige kriminelle Netzwerke legale Online-Wett- und Glücksspiele von Unternehmen mit Sitz in einigen Mitgliedstaaten für Geldwäsche genutzt haben.

Online-Glücksspiele mit virtuellen Guthaben bieten viele Möglichkeiten für Cyberkriminelle, und diese Technik wurde auch bei jüngsten Angriffen mit *Ransomware* („Erpressungs-Trojaner“) eingesetzt. Zu den bekannten Arten von Aktivitäten zählen:

- Illegale Gelder werden auf Online-Glücksspielkonten eingezahlt, wovon ein niedriger Betrag tatsächlich für Glücksspiele eingesetzt wird und der Restbetrag an

⁹¹ Ein *Smurf* ist ein erfahrener Spieler, der ein neues Konto nutzt, um auf einem Spielserver „anonym“ zu spielen und dabei andere Spieler glauben lässt, er wäre ein unerfahrener Spieler. Ziel ist es, neue Konten anzulegen, damit der Spieler bei null anfängt, um gegen Spieler mit einem niedrigeren Level zu spielen.

einen anderen Spieler (oder an einen anderen Glücksspielbetreiber) übertragen wird. Die übrigen Mittel werden als legitime Glücksspielgewinne ausgezahlt.

- Die unmittelbare Nutzung von Einsätzen durch *Smurfs* gegeneinander mit illegalen Geldern: Ein *Smurf* erhält als offensichtlicher Gewinner alle Gelder und lässt sie sich auszahlen, als handele es sich um rechtmäßige Glücksspielgewinne.
- Erwerb von Online-Spielkonten, die bereits Gelder von nicht kriminellen Spielern enthalten, zu einem höheren als dem tatsächlichen Preis.
- Der Betreiber als bargeldintensiver Betrieb wird genutzt, um illegales Geld aus kriminellen Aktivitäten mit sauberem Geld von rechtmäßigen Kunden zu vermischen.
- Kriminelle legen Gewinnquoten und Ergebnisse fest, sodass *Smurfs* zugunsten der Online-Spielbanken auf die vorausgewählten Verlierer-Ergebnisse setzen können („Geisterspiele“).
- Kriminelle nutzen Dritte, die als *Smurfs* agieren, und errichten fiktive Kundenkonten, um über das Internet zu spielen und dabei illegales Geld zu verlieren. Alle verspielten Gelder werden als Gewinne der Online-Spielbank verbucht und es werden fällige Steuern entrichtet.

Darüber hinaus stehen online andere Arten von Wetten zur Verfügung als offline. Es besteht ein spezifisches Risiko für sichere Wetten („Surebets“) bei Online-Wetten, bei denen ein Spieler mehrere Konten nutzt, um auf jedes mögliche Ergebnis zu wetten, wodurch das Verlustrisiko verringert wird. Auch bei Online-Poker besteht ein konkretes Risiko von Absprachen.

– Risiken im Zusammenhang mit fehlendem persönlichen Kontakt, auch wenn die Anonymität durch angemessene Kontrollen und Überprüfungsmaßnahmen sowie durch die Rückverfolgbarkeit und Verfolgung elektronischer Transaktionen – je nach Umfang der Überwachung durch die zuständigen Behörden – minimiert werden kann.

Fazit: Die Strafverfolgungsbehörden halten Online-Glücksspiele für ein potenziell attraktives Geldwäschinstrument, das ein gewisses Maß an Fachwissen erfordert und eine praktikable Option darstellt. Darüber hinaus scheinen Online-Glücksspiele eine kostengünstige Geldwäschemöglichkeit zu sein. Aus diesem Grund wird die von Geldwäsche ausgehende Bedrohung für Online-Glücksspiele als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Anfälligkeit

Terrorismusfinanzierung

Die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen wurde nicht als relevant eingestuft. Vor diesem Hintergrund ist die Anfälligkeit für Terrorismusfinanzierung nicht Bestandteil der Analyse.

Fazit: nicht relevant

Geldwäsche

Durch die Analyse der Geldwäscheanfälligkeit von Online-Glücksspielen wird Folgendes verdeutlicht:

a) Risikoexposition

Die Risikoexposition von Online-Glücksspielen zeichnet sich durch die folgenden zwei Eigenschaften aus:

- der fehlende persönliche Kontakt bei Geschäftsbeziehungen (sowohl im EU-Rechtsrahmen als auch in den Anforderungen der FATF als hoch eingestuft);
- die Möglichkeit, weniger rückverfolgbare Zahlungsmittel auf der Online-Plattform zu verwenden (d. h. anonymes/vorausbezahltes E-Geld oder sogar virtuelle Währungen, wo zulässig).

Online-Glücksspiele ermöglichen im Grunde weltweit und rund um die Uhr Aktivitäten. Dabei werden riesige Mengen an Transaktionen und Finanzströmen generiert. Es sind keine physischen Produkte involviert, wodurch die Aufdeckung von Verdachtsfällen erschwert wird. Wenngleich Online-Glücksspiele nicht auf Bargeld beruhen, sind sie doch eng mit der Verwendung anderer Produkte wie E-Geld oder virtuelle Währungen verbunden, die ihre eigenen Geldwäscherisiken bergen. Allerdings wurde das von anonymen bzw. Guthabekarten ausgehende Risiko durch die mit der Vierten Geldwäscherichtlinie und der bevorstehenden Umsetzung der Fünften Geldwäscherichtlinie eingeführten Einschränkungen bekämpft, wodurch die Möglichkeit, solche Zahlungsmittel zu nutzen, erheblich eingeschränkt wird. Darüber hinaus gelten Dienstleister, die virtuelle Währungen in Fiatgeld und umgekehrt tauschen, sowie E-Wallet-Anbieter⁹² nach der Fünften Geldwäscherichtlinie als Verpflichtete. Die von ihnen anzuwendenden Verfahren zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten dürften auch für mehr Transparenz im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen sorgen. Der fehlende persönliche Kontakt bei Online-Glücksspielen erhöht die Anonymität, wenngleich Initiativen wie eIDAS auch dazu beitragen dürften, das mit dieser Dimension des Geschäfts verbundene Risiko teilweise zu mindern, indem sie eine bessere Durchführung von Verfahren zur Feststellung der Kundenidentität ermöglichen. Außerdem verzeichnen die Strafverfolgungsbehörden (einschließlich EUROPOL) eine zunehmende Tendenz zur Einrichtung nicht lizenzierter Glücksspiel-Websites, die keinen Kundensorgfalts-, Melde- oder Aufbewahrungspflichten unterliegen. Sie werden nicht von einer Aufsichtsbehörde überprüft. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt haben, wenn diese nicht lizenzierten Glücksspiel-Websites außerhalb der EU eingerichtet werden und anschließend problemlos über das Internet mit EU-Kunden in Kontakt treten. Gleichzeitig sollte bei diesen Anfälligkeiten berücksichtigt werden, dass Online-Glücksspiele auch auf Bank- oder Zahlungskonten basieren können, bei denen der Kunde bereits identifiziert wurde und

⁹² Ein Anbieter, der Dienste zur Sicherung privater kryptografischer Schlüssel im Namen seiner Kunden anbietet, um virtuelle Währungen zu halten, zu speichern und zu übertragen.

grundlegenden Kundensorgfaltspflichten unterliegt.

b) Risikobewusstsein

Das Risikobewusstsein im Online-Glücksspielsektor dürfte sich seit der Einbeziehung des Sektors in den EU-Rahmen zur Geldwäschebekämpfung erhöht haben. Wenn sie unter die AML-/CFT-Anforderungen fallen, ist der Umfang der Verdachtsmeldungen recht hoch und es gibt automatische Kontrollen. Einige nationale Rechtsvorschriften sehen vor, dass im Fall von E-Wallets die Gelder auf dasselbe Konto an den Spieler zurückgeschickt werden. Darüber hinaus sind bei Guthabekarten im Allgemeinen nur geringe Beträge im Spiel.

In großen Teilen des Sektors wurden für alle Beschäftigten eines Unternehmens Schulungen zur Geldwäschebekämpfung angeboten. Die Mitarbeiter werden auch zu praktischen Fragen, wie den Merkmalen eines Verdachtsfalls, auf welche Weise der Compliance-Beauftragte zu informieren ist und wie die Probleme auf operativer Ebene angegangen werden können, geschult. Vertreter von Online-Glücksspielanbietern weisen darauf hin, dass FIUs keine Rückmeldungen zu eingereichten Verdachtsmeldungen geben, was den Anbietern in Einzelfällen Schwierigkeiten bereitet (in denen unklar ist, ob Gelder an einen Spieler ausgezahlt werden sollten, der wiederum gegen die Anbieter vorgehen könnte) und generell Verbesserungen der Geldwäschebekämpfungsverfahren verhindert. Dadurch könnte sogar zu einer sinkenden Bereitschaft zur Übermittlung von Verdachtsmeldungen führen. Es besteht auch der Eindruck, dass ein Konflikt mit den Datenschutzvorschriften besteht, wodurch möglicherweise weniger Verdachtsmeldungen abgegeben werden. Sie wiesen jedoch auch darauf hin, dass die zuständigen Behörden meistens eine Risikoanalyse bereitstellen, um den Verpflichteten dabei zu helfen, die Risiken besser zu verstehen. Obwohl der risikobasierte Ansatz insgesamt nach wie vor gültig ist, bedauern einige Anbieter, dass es keine klaren Leitlinien dafür gibt, wann und wie ein Anbieter seinen AML-/CFT-Verpflichtungen nachkommen muss. Daher besteht in vielen Fällen eine Diskrepanz zwischen dem Verständnis der Risiken seitens der zuständigen Behörden und dem von Anbietern von Online-Glücksspielen vorgeschlagenen Realitätscheck.

c) Rechtsrahmen und Kontrollen

Der gesamte Online-Glücksspielsektor fällt seit der Vierten Geldwäscherichtlinie unter den EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche. Aufgrund des Mindestharmonisierungsgrundsatzes der Richtlinie könnte es jedoch nach wie vor Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich Regulierung, Beaufsichtigung des Sektors und Durchsetzung von AML-/CFT-Vorschriften geben.

Einige Anbieter, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zugelassen sind, bieten auch Glücksspiele in anderen Mitgliedstaaten ohne Zulassung an. Darüber hinaus operieren Glücksspielanbieter, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, ohne Zulassung innerhalb der EU (d. h. ohne Zulassung in einem EU-Mitgliedstaat und somit außerhalb der Kontrolle der EU).

Es gibt Situationen, in denen sich die Online-Glücksspielplattform in einem Mitgliedstaat befindet und der die Mittel bereitstellende E-Geld-Emittent in einem anderen Mitgliedstaat. Manchmal werden Plattformen in einem Hoheitsgebiet zugelassen, operieren jedoch in einem anderen Gebiet über einen Vermittler (was als Niederlassung gelten kann oder nicht). In solchen

Situationen ist einigen Behörden nicht immer klar, wo die Meldung erfolgen sollte (FIU im Aufnahmestaat/Herkunftsstaat) und wo die Aufsichtsmaßnahmen durchgeführt werden sollten (Aufsichtsbehörden im Aufnahmestaat/Herkunftsstaat). Daher sind die zuständigen Behörden und Verpflichteten der Auffassung, dass aus dem derzeitigen Rechtsrahmen nicht immer eindeutig hervorgeht, welche Behörde für die Anwendung der Anforderungen zur GW-/TF-Bekämpfung zuständig ist.

Es besteht keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen, die von den Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums erteilt wurden. Die geltenden Vorschriften und Kontrollen unterscheiden sich auch angesichts des großen Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten bei der Regulierung von Glücksspielen, einschließlich Online-Glücksspielen, und der Tatsache, dass Überwachung und Durchsetzung in die Zuständigkeit der nationalen Behörden fallen.

Fazit:

Trotz einer Vielzahl bereits durch viele Online-Anbieter umgesetzter risikobasierter Maßnahmen (z. B. Mitarbeiterschulungen zur Geldwäschebekämpfung, Verfahren zur Erfüllung der Kundensorgfaltspflichten und zur Feststellung der Kundenidentität) ist das Geldwäscherisiko bei Online-Glücksspielen aufgrund des fehlenden persönlichen Kontakts sowie zahlreicher und komplexer Transaktionsvolumen und Finanzströme nach wie vor relativ hoch. Bei Online-Glücksspielen kommt zwar kein Bargeld zum Einsatz, E-Geld sowie digitale und virtuelle Währungen spielen hingegen eine große Rolle, was beispielsweise auch die Anonymität der Kunden erhöht. Anbieter von Online-Glücksspielen haben in vielen Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Selbstregulierung und Risikobewusstsein entwickelt, obwohl die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und den FIUs verbessert werden könnte. Die Anbieter sind der Auffassung, dass sie keine klaren Leitlinien erhalten, wie den Risiken angemessen begegnet werden kann, insbesondere angesichts des Mangels an Rückmeldungen der FIUs zu Verdachtsmeldungen. Aus diesem Grund wird die Geldwäscheanfälligkeit von Online-Glücksspielen als bedeutend eingestuft (Stufe 3).

Risikomindernde Maßnahmen

1) Für die zuständigen Behörden/Regulierungsbehörden:

- Die Mitgliedstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (FIUs, Strafverfolgungsbehörden, Polizei, sektorale Regulierungsstellen wie Glücksspielregulierungsbehörden) verbessern, damit sie die mit Online-Glücksspielen verbundenen Risikofaktoren besser verstehen und wirksame Beratung leisten können.
- Die Mitgliedstaaten sollten eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den Anbietern von Online-Glücksspielen sicherstellen, die sich auf Folgendes konzentrieren sollte:
 - Verbesserung der Kundensorgfaltspflichten und der Aufdeckung verdächtiger Transaktionen sowie Erhöhung der Anzahl und Qualität der

Verdachtsmeldungen, insbesondere in Situationen, in denen Online-Glücksspielplattformen grenzüberschreitend genutzt werden;

- Organisation von Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen sowie regelmäßige Überprüfung der Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle;
 - Gewährleistung einer ausführlicheren Aufklärung durch die Aufsichtsbehörden über AML-/CFT-Risiken, Kundensorgfaltspflichten und Anforderungen an Verdachtsmeldungen sowie die Erkennung der wichtigsten Indikatoren für Geldwäscherisiken;
 - Sensibilisierung der Anbieter von Online-Glücksspielen für neu aufkommende Risiken, die die Anfälligkeit der Branche erhöhen können, wie die Verwendung von anonymem E-Geld oder virtuellen Währungen oder das Auftreten nicht zugelassener Anbieter von Online-Glücksspielen;
 - Sensibilisierung und Ausbau der Kapazitäten/des Fachwissens der Regulierungsbehörden und der zuständigen Behörden, um Risiken im Online-Bereich und im Bereich der Cybersicherheit zu analysieren und Geldwäsche aufzudecken und zu verhindern; in diesem Zusammenhang könnte in Betracht gezogen werden, Ressourcen mit anderen Mitgliedstaaten zu bündeln (z. B. durch gemeinsame Schulungen).
- Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, den zuständigen Aufsichtsbehörden ggf. die Vorlage eines Berichts über die Schutzvorkehrungen vorzuschreiben, die von den Anbietern von Online-Glücksspielen zur Begrenzung der Risiken durch Geschäftsbeziehungen ohne persönlichen Kontakt getroffen wurden (Online-Identifizierung und -Kontrollen, Überwachung von Transaktionen).
 - Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die FIUs den Anbietern von Online-Glücksspielen Rückmeldung über die Qualität der Verdachtsmeldung, zu Möglichkeiten der Verbesserung der Meldungsabgabe sowie zur Verwendung der in der Meldung enthaltenen Informationen geben, vorzugsweise innerhalb eines bestimmten Zeitraums.
 - Die Mitgliedstaaten sollten auf EU-Ebene Standardvorlagen für transaktions- oder aktivitätsbezogene Verdachtsmeldungen unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Glücksspielsektors entwickeln.
 - Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass besondere Schutzvorkehrungen für Geschäftsbeziehungen ohne persönlichen Kontakt, wie die elektronische Identifizierung (e-IDAS-Identifizierung, elektronische Signatur), getroffen werden.
 - Die Mitgliedstaaten sollten Leitlinien für das Zusammenspiel zwischen den Kundensorgfaltspflichten und den Datenschutzvorschriften sowie für die Berichterstattung bereitstellen.

2) Für den Sektor:

- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Anbieter von Online-Glücksspielen regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter und Compliance-Beauftragte mit besonderem Schwerpunkt auf Risiken der Unterwanderung oder Eigentümerschaft seitens OK-Gruppierungen organisieren und regelmäßig die Risikoanalysen ihrer Produkte/Geschäftsmodelle überprüfen. Eine solche Schulung könnte für bestimmte Mitarbeiter mit dem für ihre Position angemessenen Detaillierungsgrad verbindlich vorgeschrieben werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Anbieter von Online-Glücksspielen systematische risikobasierte Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Gewinnern und einen niedrigeren Schwellenwert für die den Kundensorgfaltspflichten unterliegenden Gewinne unterstützen (derzeit 2.000 EUR gemäß Art. 11 Buchst. d der Richtlinie (EU) 2015/849).
- Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Anbieter von Online-Glücksspielen einen Geldwäschebeauftragten für ihren Standort benennen, sofern nicht bereits geschehen.
- Die Mitgliedstaaten könnten sicherstellen, dass Kunden nicht mehrere Konten bei ein und demselben Anbieter eröffnen dürfen (und auch Überweisungen zwischen Kundenkonten verbieten), es sei denn, die Konten beziehen sich auf unterschiedliche Marken, die die Anbieter im Back-End miteinander verknüpfen können. Bei einem Verstoß gegen diese Vorschrift könnte sich der Anbieter das Recht vorbehalten, das zusätzliche Konto des Spielers zu sperren und/oder zu löschen und alle Mittel auf ein einziges Konto zu übertragen.
- Die Mitgliedstaaten könnten auch vorschreiben, dass der Kontoname des Spielers mit dem Namen auf der zur Einzahlung/Abhebung von Geldbeträgen verwendeten Zahlungskarte oder anderen Zahlungsmethode übereinstimmt, und sicherstellen, dass das Konto des Spielers nicht übertragbar ist, d. h. dass es den Spielern untersagt ist, Konten zu verkaufen, oder auf andere Spieler zu übertragen oder Konten von anderen Spielern zu erwerben.

3) Für die Kommission:

Die Kommission könnte Erläuterungen zu Art. 11 Buchst. d in Bezug auf die Umsetzung der Kundensorgfaltspflichten bei „mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint,“ bereitstellen.

[...]