



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
SWD(2021) 191 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Geldwäschepaket:

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche
oder der Terrorismusfinanzierung**

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES über die von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Mechanismen zur
Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche oder der
Terrorismusfinanzierung und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/849**

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES zur Errichtung der Europäischen Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche
und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr.
1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und EU Nr. 1095/2010**

**Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES über die Übermittlung von Angaben bei Transfers von Geld und bestimmten
Kryptowerten**

{COM(2021) 420 final} - {SEC(2021) 391 final} - {SWD(2021) 190 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zu einem Paket von Legislativvorschlägen der Kommission zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, darunter: der Entwurf einer Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der Entwurf einer Änderungsrichtlinie zur Richtlinie 2015/849 zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der Entwurf einer Verordnung zur Schaffung einer EU-Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.</p>
A. Handlungsbedarf
Warum? Welches Problem soll angegangen werden?
<p>Trotz mehrerer Überarbeitungen der Geldwäscherichtlinie wurden drei Probleme ermittelt: der Mangel an klaren und kohärenten Regeln, die inkohärente Aufsicht im Binnenmarkt sowie die unzureichende Abstimmung und der unzureichende Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen. Es wird auf den "Post-mortem-Bericht" von 2019 zu jüngeren Fällen von Geldwäsche in der EU verwiesen (COM(1019) 373 final). In Bezug auf Regeln wird darauf hingewiesen, dass keine Obergrenze für Bargeldtransaktionen besteht und dass dies Auswirkungen auf die Minderung des hohen Risikos der Geldwäsche hat, das sich aus großen Barzahlungen ergibt. Die Bandbreite an Unternehmen, auf die die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden Anwendung finden, gehört zu den hervorgehobenen Bereichen, in denen eine stärkere Harmonisierung von Vorteil sein könnte. Der gegenwärtige Ansatz für Drittländer ist nur bedingt wirksam. Hinsichtlich der Aufsicht unterscheidet sich die Wirksamkeit der Durchsetzung in den Mitgliedstaaten aufgrund der unterschiedlichen Ressourcen und Verfahren. Den zentralen Meldestellen fehlt es an gemeinsamen Methoden und harmonisierten Vorlagen, was eine gemeinsame Analyse verhindert. Dies führt zur suboptimalen Aufdeckung von Transaktionen und Aktivitäten, die möglicherweise mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Verbindung stehen. Der gegenwärtige Ansatz zur grenzüberschreitenden Ermittlung von Kontoinhabern ist nicht wirksam.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Ziel ist es, den präventiven Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (im Folgenden „AML/CFT“ für „Anti-Money Laundering/Countering Financing of Terrorism“) in der EU zu stärken, indem vorhandene Schlupflöcher beseitigt werden, die es Straftätern gestatten, das Finanzsystem der EU zu missbrauchen, um ihre illegalen Einnahmen zu waschen, oder ihnen die Finanzierung terroristischer Aktivitäten ermöglichen. Als Ergebnis der Maßnahmen auf gesetzgeberischer und struktureller Ebene ist Folgendes zu erwarten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mit einem klareren Regelwerk, das unter anderem unmittelbar anwendbare Bestimmungen umfasst, wird eine kohärentere Anwendung des Rahmenwerks sichergestellt. Somit ergibt sich ein kohärenter Ansatz für die Unternehmen, die die AML/CFT-Regeln in der EU anwenden müssen, sowie für die Maßnahmen, die sie ergreifen müssen. Außerdem wird eine Obergrenze für Barzahlungen in der EU eingeführt. - Durch Einrichtung einer EU-Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche werden die Aufsicht und die unterstützende Zusammenarbeit unter den zentralen Meldestellen verbessert.
Welchen Mehrwert bieten die Maßnahmen auf EU-Ebene?
<p>Das Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche, das die Kommission 2019 angenommen hat, zeigt deutlich, wie Straftäter die Unterschiede der Mitgliedstaaten bei den Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausnutzen konnten. Der häufig grenzüberschreitende Charakter von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung macht eine gute Zusammenarbeit zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und zentralen Meldestellen unabdingbar, um diese Straftaten zu verhindern. Viele Unternehmen, die den Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche unterliegen, sind grenzüberschreitend tätig, und die unterschiedlichen Ansätze der nationalen Aufsichtsbehörden und zentralen Meldestellen hindern sie daran, optimale AML/CFT-Praktiken auf Gruppenebene zu erreichen. Es ist eine umfassendere Abstimmung auf EU-Ebene, einschließlich einer Komponente der unmittelbaren EU-Aufsicht über die Unternehmen mit dem höchsten Risiko, erforderlich, um diese grenzüberschreitenden Fragen anzugehen und die Kapazität des Finanzsystems der EU zur Verhinderung und Aufdeckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu maximieren.</p>
B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und nicht gesetzgeberischen politischen Optionen wurden in Betracht gezogen? Gibt es eine bevorzugte Option oder nicht? Warum?
<p>In Bezug auf die AML/CFT-Regeln bestehen die Optionen – abgesehen vom Basisszenario (minimale Änderungen an der geltenden Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche) – in unmittelbar anwendbaren und besser harmonisierten Regeln ausschließlich für die Unternehmen, die durch die Rechtsvorschriften abgedeckt</p>

sind, oder auch für Aufsichtsbehörden und zentrale Meldestellen. Im Bereich der Aufsicht umfasst das Basisszenario wie bisher eine eingeschränkte Abstimmung bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde. Eine Zwischenlösung ist die Festlegung mittelbarer Aufsichtsbefugnisse auf EU-Ebene (eine Stelle der EU, die die Kontrolle über die nationalen Aufsichtsbehörden ausübt). Eine weitere Option besteht darin, auf EU-Ebene auch für eine unmittelbare Aufsicht über einige der Unternehmen mit dem höchsten Risiko zu sorgen. Eine letzte Option ist die unmittelbare EU-Aufsicht über alle Verpflichteten. Eine Option für die zentralen Meldestellen – abgesehen von der Ausgangsbasis einer informellen Abstimmung unter den nationalen zentralen Meldestellen – ist es, auf EU-Ebene einen Abstimmungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen einzurichten. Eine weitere Option ist, eine einzige zentrale Meldestelle einzurichten, die die nationalen Stellen ersetzt.

Folgende Optionen wurden beschlossen: eine Reihe besser harmonisierter Regeln zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, einschließlich einer besser harmonisierten Auswahl an Unternehmen, die den AML/CFT-Anforderungen unterliegen, besser harmonisierte Anforderungen, die sie anwenden müssen, und eine Obergrenze von 10 000 EUR für Barzahlungen in der EU; eine EU-Aufsichtsbehörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit mittelbaren Aufsichtsbefugnissen in Bezug auf alle Unternehmen, die den AML/CFT-Anforderungen unterliegen, und unmittelbaren Aufsichtsbefugnissen für eine Auswahl an Unternehmen aus dem Finanzsektor, die das höchste Risiko aufweisen; ein Abstimmungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen auf EU-Ebene, der in die gleiche EU-Agentur eingebunden ist wie die Aufsichtsbehörde; eine Verknüpfung der nationalen Bankkontenregister und Datenabrufsysteme.

Wer befürwortet welche Option?

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen 202 Antworten ein; in 99 % von ihnen wurde die Auffassung vertreten, dass zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weitere Maßnahmen erforderlich sind. Maßnahmen auf EU-Ebene wurden als wirksamste Option erachtet. Interessenträger aller Kategorien befürworteten eine stärkere Harmonisierung der Regeln, einschließlich einer stärkeren Harmonisierung bei den Verpflichteten (76 %), einer stärkeren Harmonisierung der für diese geltenden Pflichten (67 %), und Obergrenzen für Barzahlungen (55 %). In Bezug auf die EU-Aufsichtsbehörde bevorzugten 55 % der Auskunftgebenden, dass diese alle Unternehmen beaufsichtigt, sei es sofort oder schrittweise (wobei die Interessenträger außerhalb des Finanzsektors etwas zurückhaltender waren). Die meisten Interessenträger befürworteten weitreichende Befugnisse für den Mechanismus der zentralen Meldestellen – von der Entwicklung von Vorlagen (57 %) über die Bewertung von Trends und Risiken (62 %) bis zur Unterstützung gemeinsamer Analysen (57 %).

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile bietet die bevorzugte Option (falls überhaupt, ansonsten die wichtigsten Punkte)?

Hauptvorteil der bevorzugten Optionen ist eine höhere Wirksamkeit und Effizienz des EU-Rahmenwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung über eine kohärentere Anwendung und Durchsetzung, wobei dieses Rahmenwerk durch Strukturen auf EU-Ebene untermauert, koordiniert und gestützt wird. Dadurch verringern sich die Möglichkeiten für Straftäter, regulatorische Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten auszunutzen, und es wird für einen besseren Schutz unseres Finanzsystems und unserer Wirtschaft gesorgt. Über einen wirksameren Ansatz für Drittländer sollte der Aufwand für die Anbieter reduziert werden, da die anzuwendenden Regeln durchdachter werden und erweiterte Prüfungen ausschließlich risikoreichen Situationen vorbehalten bleiben. Eine EU-weite Verknüpfung von Bankkontenregistern würde den Zugriff auf Kontoinformationen beschleunigen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen und anderen zuständigen Behörden erleichtern. Die Begrenzung von Bargeldtransaktionen auf Zahlungen unter 10 000 EUR wird eine erhebliche Abschreckung vor Geldwäsche darstellen, die finanzielle Eingliederung jedoch nicht beeinträchtigen.

Was kostet die bevorzugte Option (falls überhaupt, ansonsten die wichtigsten Punkte)?

Die meisten Kosten fallen für die Einrichtung und den Betrieb der neuen EU-Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (eine Regulierungsagentur) an. Bei einem angenommenen Personalstand von 250 VZÄ im vollen Betrieb würden sich die jährlichen Kosten auf etwa 40 Mio. EUR belaufen. Es ist vorgesehen, dass über die Hälfte dieser Kosten durch Abgaben für Unternehmen aus dem Finanzsektor, die diesem Rahmenwerk unterliegen, gedeckt werden können.

Für Unternehmen aus dem privaten Sektor, die neu in den Geltungsbereich des Rahmenwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche fallen, werden ebenfalls Kosten entstehen. Dazu gehören hauptsächlich bestimmte Arten von Dienstleistungsanbietern virtueller Vermögenswerte und Schwarmfinanzierungsplattformen. Diese Kosten betreffen vor allem das Einstellen und Schulen von Personal zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie den Erwerb entsprechender IT-

Anwendungen. Für bestimmte Unternehmen, die dem AML/CFT-Rahmenwerk unterliegen, fallen Kosten in Form von Beiträgen für die Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche an. Die genauen Kosten je Unternehmen werden von der Anzahl der Unternehmen abhängen, die einen Beitrag entrichten müssen (dieser wird im Rahmen eines noch folgenden delegierten Rechtsakts ermittelt).

Für die Verknüpfung der zentralisierten Bankkontenregister und Datenabrufsysteme werden sowohl in Bezug auf die Einrichtung des Systems als auch seine Instandhaltung Kosten anfallen. Basierend auf den Kosten, die in Verbindung mit anderen Systemen der EU entstehen, liegen die Kosten für die künftige Verknüpfungsplattform schätzungsweise bei etwa 2 Mio. EUR.

Welchen Einfluss hat dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Finanzinstitute, die grenzüberschreitend tätig sind, werden von den klareren und kohärenten Regeln in der EU profitieren, was zu einer Verringerung der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften führt. Darüber hinaus werden sie besser harmonisierten Verfahren und einer besseren Kommunikation unter den nationalen Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen begegnen und sich somit nur mit einer einzigen EU-Aufsichtsstelle auseinandersetzen müssen. Andere Verpflichtete sollten eine verbesserte Qualität der Aufsicht und bessere Rückmeldungen von den zentralen Meldestellen feststellen. KMU, für die das Rahmenwerk zur Bekämpfung von Geldwäsche gilt, gehören im Wesentlichen nicht dem Finanzsektor an. Dazu zählen Notariate, Immobilienmakler, Buchhalter und sonstige. Derzeit spielen sie bei der Aufdeckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine eingeschränkte Rolle. Ihre Sensibilisierung für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird sich verbessern, wie auch das Maß an Überwachung, mit dem sichergestellt werden soll, dass sie die AML/CFT-Maßnahmen zur Anwendung bringen. Als Folge dieser Initiative sollte die Zahl der von ihnen gemeldeten verdächtigen Transaktionen zunehmen.

Werden sich wesentliche Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen ergeben?

Es sind keine derartigen negativen Auswirkungen absehbar. Für einige nationale Aufsichtsbehörden, die derzeit die Aufsicht über Unternehmen führen, für die eine Übertragung der Aufsicht an eine Aufsichtsbehörde der EU erfolgen wird, ergeben sich unter Umständen einige Einsparungen.

Werden andere wesentliche Auswirkungen bestehen?

Die bedeutendste zu erwartende Auswirkung ist ein Rückgang der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in der EU. Der Gesamtbetrag an nicht aufgedeckter Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung liegt Europol zufolge schätzungsweise bei weit über 100 Mrd. EUR pro Jahr. Ein verbessertes präventives Rahmenwerk kann dazu beitragen, diese Zahl zu verringern, indem Straftätern weniger Optionen zur Verfügung stehen. Dadurch können erhebliche finanzielle Freiräume für die Sozialsysteme entstehen. Eine verbesserte Aufdeckung wird außerdem positive Auswirkungen auf Fälle haben, in denen eine Ermittlung und Strafverfolgung stattfindet, wobei eine höhere Chance besteht, Vermögenswerte zum Wohle aller zurückzuerhalten.

D. Nachbereitung

Wann wird die Strategie überprüft?

Aufgrund einer in der künftigen Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche enthaltenen Überprüfungsklausel ist innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Anwendung eine Evaluierung erforderlich. Zur gleichen Zeit wird die Behörde für die Bekämpfung von Geldwäsche überprüft, wenn sie bis dahin mindestens zwei Jahre tätig war.