



Straßburg, den 5.2.2013
SWD(2013) 22 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der
Terrorismusfinanzierung**

und

**zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers**

{COM(2013) 44 final}
{COM(2013) 45 final}
{SWD(2013) 21 final}

EINFÜHRUNG – NOTWENDIGKEIT EINER AKTUALISIERUNG DES BESTEHENDEN RAHMENS FÜR DIE BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

Die EU verfügt über einen gut entwickelten Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Laufe der Jahre wurden die Vorschriften weiterentwickelt und der Geltungsbereich erweitert, wobei stets das Ziel verfolgt wurde, die Handlungsmöglichkeiten von Kriminellen und Terroristen einzuschränken.

Allerdings wird auch dieses System immer wieder damit konfrontiert, dass selbst der robusteste Rahmen nicht gegen Geldwäsche gefeit ist. Das unlängst erfolgte Geständnis der HSBC ist nur das jüngste Beispiel für das, was passieren kann, wenn die Wachsamkeit nachlässt und Kontrollen nicht streng genug sind. Die zunehmend schweren Geldbußen, die die Regulierungsbehörden in solchen Fällen verhängen, bestätigen einerseits die auf internationaler Ebene erkennbare Entschlossenheit zur Durchsetzung der Regeln; andererseits sollte dies aber auch als Warnung für andere Interessenträger dienen, denen die möglichen Folgen von Systemmängeln vor Augen geführt werden.

Regulierer und politische Entscheidungsträger dürfen die Risiken nicht unterschätzen. Kriminelle spüren ständig neue Schwachstellen auf, die sie nutzen können. Erlöse aus Straftaten, die in das Finanzsystem geschleust werden sollen, um ihre illegale Herkunft zu verschleiern, erreichen wahrhaft horrende Höhen. Einer aktuellen Studie der Vereinten Nationen zufolge belaufen sich die Mittel, die für Geldwäsche bereit stehen, auf jährlich etwa 1,6 Billionen USD, d. h. 2,7 % des weltweiten BIP. Allerdings werden nach Schätzungen nicht einmal 1 % der gewaschenen Gelder von Strafverfolgungsbehörden effektiv abgefangen; die tatsächlichen Beschlagnahmen liegen unter 0,2 %.

Aus diesen Gründen wird an einer Aktualisierung und Stärkung der bestehenden internationalen Standards gearbeitet. Die Financial Action Task Force (FATF) hat im Februar 2012 ein neues Paket überarbeiteter Standards veröffentlicht und wird Ende 2013 mit einer Bewertung der Konformität der einzelstaatlichen Rechtsordnungen beginnen. Dank der neuen Standards werden die nationalen Behörden Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf allen Ebenen – von der Identifizierung der Bankkunden, die ein Konto eröffnen, über Ermittlungen und Strafverfolgung bis zur gerichtlichen Einziehung von Vermögenswerten – wirksamer bekämpfen können. Zudem wird es einfacher, Geldwäsche im Zusammenhang mit Erlösen aus Korruption und Steuerbetrug anzugehen, werden die Anforderungen für Situationen mit erhöhtem Risiko verschärft und können die Länder einem zielgenaueren risikobasierten Ansatz folgen.

Parallel zu diesem Prozess nahm die Europäische Kommission eine Überprüfung des EU-Rahmens vor und veröffentlichte im April einen Bericht über die Durchführung der dritten Richtlinie zur Verhinderung der Geldwäsche („Dritte Geldwäscherichtlinie“)¹.

Aufgrund dieser Arbeiten muss der EU-Rahmen nun weiterentwickelt und an Veränderungen angepasst werden, wobei das Augenmerk stärker auf die Wirksamkeit der Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, auf mehr Klarheit und Kohärenz der Bestimmungen der Mitgliedstaaten und auf eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf neue Bedrohungen und Schwachstellen gerichtet werden sollte.

¹ Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

1. PROBLEMSTELLUNG

Probleme durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – Wer ist wie betroffen?

Es besteht weltweit und über die politischen Spektren hinweg allgemeine Übereinstimmung darüber, dass bei einem unzureichenden Schutz der Finanzsysteme vor kriminellen oder terroristischem Missbrauch enorme Schäden drohen. Wenn Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht verhindert werden können, ist mit mehreren Folgen zu rechnen:

- gesellschaftliche Risiken aufgrund des Rückflusses von Erlösen aus kriminellen und terroristischen Tätigkeiten in ebensolche Aktivitäten;
- negative wirtschaftliche Auswirkungen infolge der Störung der internationalen Kapitalströme, des Rückgangs der Investitionen und des geschwächten Wirtschaftswachstums;
- instabile Finanzmärkte aufgrund der mangelnden Geschäftsbereitschaft anderer Finanzintermediäre, Ansehensverlust, Vertrauensverlust und aufsichtsrechtliche Risiken.

Von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist ein breites Spektrum von Interessenträgern auf unterschiedliche Art und Weise betroffen:

- die **Verpflichteten**, die das System durch Überprüfungen und Kontrollen sicher halten sollen, und denen Konsequenzen drohen, falls ihre Systeme sich als unzureichend erweisen;
- die **Behörden**, die die Vorschriften durchsetzen und das System vor kriminellen oder terroristischem Missbrauch schützen müssen;
- **Kunden** Verpflichteter, denen verstärkte Kontrollen aufgebürdet werden und für die der Zugang zu bestimmten Diensten möglicherweise eingeschränkt wird;
- die **Geschäftswelt**, die die Last der Kontrollen und Beschränkungen trägt, dafür aber die Vorteile eines soliden und sicheren Finanzsystems genießt;
- **Täter** der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die permanent versuchen, jegliche Schwachstellen des Systems zu nutzen – und die daran gehindert werden müssen;
- **Bürger und Gesellschaft** der EU, die vor terroristischen Handlungen, vor Schäden aufgrund steigender, durch Erträge aus Straftaten finanzierter Kriminalität sowie vor Wohlfahrtsverlusten durch Steuerhinterziehung, geschwächter Marktintegrität oder Vertrauensverlust geschützt werden müssen;
- **Zivilgesellschaft und Regierungen** von Drittländern, wenn illegale Erträge aus Korruption und Kriminalität in diesen Ländern in Kanäle des EU-Systems fließen.

Das Präventivsystem der EU

Die EU verfügt über einen Rahmen zum Schutz des Finanzsystems vor Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Dieser stützt sich weitgehend auf die internationalen Standards der FATF, in der die Europäische Kommission Gründungsmitglied ist. Den EU-Vorschriften zufolge müssen Finanzinstitute und sonstige verpflichtete juristische und natürliche Personen durch geeignete Maßnahmen verhindern, dass sie für Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung missbraucht werden.

Die Ursachen der Probleme

Da sich die Risiken, denen das Finanzsystem aufgrund von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgesetzt ist, ständig weiterentwickeln, bedarf es eines soliden, flexiblen und aktuellen Rahmens zur Verhütung dieser Tätigkeiten. Die Kommissionsdienststellen haben drei Schwerpunktbereiche ausgemacht, in denen der derzeitige Rechtsrahmen geändert werden muss:

1. **Mangelnde Kohärenz zwischen den bestehenden Vorschriften und den unlängst überarbeiteten internationalen Standards für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.** - Peer-Review-Bewertungen von Mitgliedstaaten (durch FATF oder Moneyval) zeigten bestimmte Unstimmigkeiten zwischen der Dritten Geldwäscherichtlinie und den FATF-Empfehlungen. Die FATF hat zudem die bestehenden Empfehlungen mehrfach ausgeweitet, bei deren Umsetzung Teile des bestehenden Rahmen veraltet wären. So wurden in Peer-Review-Berichten beispielsweise die Anforderungen der Dritten Geldwäscherichtlinie hinsichtlich vereinfachter Sorgfaltspflichten als nicht mit den FATF-Empfehlungen vereinbar kritisiert. Die FATF hat ihre Empfehlungen auch ausgeweitet, um einen größeren Kreis politisch exponierter Personen zu erfassen. Mangelnde Vereinbarkeit mit den internationalen Standards schadet auch dem Ruf der Mitgliedstaaten und der gesamten Europäischen Union.
2. **Unterschiedliche Auslegung der bestehenden EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten.** – Bei der Prüfung der Kommission hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vorschriften in einigen Bereichen unterschiedlich ausgelegt werden. Beispiele hierfür sind die Anforderung der Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten einer juristischen Personen und die Kohärenz der statistischen Daten. Dies gefährdet den Binnenmarkt und erschwert grenzüberschreitend tätigen Unternehmen die Einhaltung der Vorschriften.
3. **Unzulänglichkeiten und Schlupflöcher in den derzeitigen EU-Vorschriften.** – Angesichts der Entwicklungen bei Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung muss die EU auf Bedrohungen energisch, aber flexibel reagieren können. Die Kommission hat im Anschluss an ihre Prüfung Bedenken hinsichtlich des Anwendungsbereichs der derzeitigen Richtlinie auf Glücksspieldienste und Personen, die gewerblich mit hochwertigen Gütern handeln, da ihr die Vorschriften nicht als ausreichend robust erscheinen. Eine Verschärfung dieser Vorschriften wäre deshalb ein wichtiger Schritt, um diese Risiken anzugehen, und würde die Rechtsvorschriften der EU zum Modell für die internationalen Standards machen.

Das Basisszenario

Der äußerst wechselhafte Charakter der Bedrohungen durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erfordert Reaktionen, die den Risiken angemessen sind. Wenn Maßnahmen unterbleiben, so hätte dies folgende Konsequenzen:

1. Der EU-Rahmen wäre nicht mit den internationalen Standards vereinbar. Angesichts der Gefahr, dass die Mitgliedstaaten schlechte Peer-Review-Noten erhielten, könnten

sie versucht sein, ihren eigenen Rahmen anzupassen, was zu Fragmentierung und Konvergenzverlusten führen würde.

2. Die Unsicherheiten aufgrund unterschiedlicher Anwendung der Vorschriften auf nationaler Ebene würden fortbestehen und den Binnenmarkt untergraben.
3. Werden die Ressourcen nicht besser auf die Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abgestimmt, würde die Anfälligkeit der EU gegenüber neu entstehenden Bedrohungen steigen.

2. SUBSIDIARITÄT

Schwarzgeldströme und Terrorismusfinanzierung können die Stabilität und das Ansehen des Finanzgewerbes schädigen und sind eine Bedrohung für den Binnenmarkt. Maßnahmen, die ausschließlich auf Ebene der Mitgliedstaaten ergriffen werden, könnten sich jedoch nachteilig auf den Binnenmarkt der EU auswirken und die Gesamtwirkung fragmentieren. Ein Tätigwerden der EU ist gerechtfertigt, um die Gefahr von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anzugehen und in der gesamten EU weiterhin gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Übergeordnetes Ziel der Überarbeitung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche ist der Schutz des Finanzsystems und des Binnenmarkts vor Missbrauch durch Kriminelle, die illegale Erträge waschen wollen, oder durch Terroristen, die eine Finanzierung terroristischer Tätigkeiten oder Gruppen anstreben. Die Kommission hat vier allgemeine Ziele beschrieben, die darauf abstellen, den Binnenmarkt durch Abbau grenzüberschreitender Komplexität zu stärken, die Interessen der Gesellschaft vor Kriminalität und terroristischen Handlungen zu schützen, den wirtschaftlichen Wohlstand der Europäischen Union durch Gewährleistung effizienter Rahmenbedingungen für die Unternehmen zu erhalten und durch den Schutz der Solidität, der reibungslosen Funktionsweise und der Integrität des Finanzsystems zur Finanzstabilität beizutragen. Diese Ziele werden durch politische Einzelziele ergänzt, die dazu dienen, die Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksamer zu machen und den guten Ruf des EU-Finanzsystems zu erhalten. Operative Ziele zur Behebung der Ursachen der Probleme vervollständigen den Rahmen für die Prüfung verschiedener Optionen für eine Änderung der Rechtsvorschriften.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Im Hinblick auf politische Optionen werden in der Folgenabschätzung verschiedene Maßnahmen/Größenordnungen geprüft, die es ermöglichen sollen, die drei folgenden operativen Ziele zu erfüllen:

1. Zur **Gewährleistung von Kohärenz mit den internationalen Standards** werden verschiedenen Optionen in Betracht gezogen, und zwar:
 - Einbeziehung von Steuerdelikten in den EU-Rahmen,
 - Einführung eines risikobasierten Ansatzes,

- Konzept der Gleichwertigkeit/Nichtgleichwertigkeit von Drittländersystemen zur Bekämpfung der Geldwäsche,
 - Einführung einer risikobasierten Aufsicht,
 - Einführung neuer Anforderungen für inländische PEP/PEP bei internationalen Organisationen,
 - optimale Möglichkeiten zur Verbesserung der Verfügbarkeit von Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten,
 - Anpassung der Geldtransfer-Verordnung an die neuen internationalen Standards (Einbeziehung von Angaben zum Begünstigten, Ausnahmen vom Anwendungsbereich).
2. Zur **Gewährleistung von Kohärenz zwischen den nationalen Vorschriften und gegebenenfalls einer flexiblen Umsetzung durch Verschärfung und Klärung der derzeitigen Anforderungen** werden verschiedenen Optionen in Betracht gezogen, und zwar:
- bessere Erfassung und Meldung statistischer Daten,
 - Klärung der Anwendung der 25 %-Schwelle für die Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten,
 - Einführung neuer Vorschriften, die klarstellen, dass Zweigstellen und Tochterunternehmen in einem anderen Mitgliedstaat als dem des Unternehmenssitzes die Vorschriften des Aufnahmelandes anwenden, und Intensivierung der Kooperationsvereinbarungen zwischen den Aufsichtsbehörden von Herkunfts- und Aufnahmeland,
 - Stärkung verwaltungsrechtlicher Sanktionen.
3. Zur **Gewährleistung, dass die Vorschriften im Wesentlichen auf das Risiko abstellen und neu aufkommenden Bedrohungen gerecht werden**, werden verschiedenen Optionen in Betracht gezogen, und zwar:
- Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie über Spielbanken hinaus auf den gesamten Glücksspielesektor,
 - Klärung der Wechselwirkungen zwischen Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und datenschutzrechtlichen Anforderungen,
 - Suche nach Lösungen für Schwachstellen beim Handel mit hochwertigen Gütern,
 - Stärkung der Befugnisse der Finanzfahndungsstellen und der Zusammenarbeit zwischen diesen.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Eine exakte quantitative Schätzung der **Vorteile** aktueller, international konformer Regelungen, die im gesamten Binnenmarkt in kohärenter Weise zur Anwendung kommen, kann zwar nicht geliefert werden, aber die Weltbank beschreibt die Vorteile wie folgt: *Ein effizienter Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bietet einem Land sowohl intern als auch international große Vorteile. Dazu gehören u. a. weniger Kriminalität und Korruption, eine bessere Stabilität der Finanzinstitute und -märkte, positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Ruf in der internationalen Gemeinschaft, bessere Techniken des Risikomanagements der Finanzinstitute des Landes und gestärkte Marktintegrität.*²

Die Anpassung der Rahmenbedingungen an strengere internationale Standards dürfte den Gesamtrahmen in Verbindung mit den zusätzlichen Änderungen, die im Anschluss an die Überprüfung der Kommission vorgeschlagen wurden, deutlich stärken. Geplant sind folgende Änderungen:

- breiter gefasster Geltungsbereich zur Abdeckung weiterer Risikobereiche,
- bessere grenzüberschreitende Befolgung der Vorschriften,
- mehr Kohärenz zwischen den nationalen Vorschriften,
- mehr Effizienz aufgrund zielgenauerer, risikobasierter Regeln.

Die **Auswirkungen auf die Kosten** werden laut Folgenabschätzung je nach Situation der einzelnen Interessenträger sehr unterschiedlich ausfallen. Die wichtigsten Kostenfaktoren im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Geldwäsche betreffen die einmaligen Anfangskosten für die Einführung neuer Systeme, Schulungen, Beratung usw. In einer früheren Studie der Kommission³ wurde bereits deutlich, dass die wahrscheinliche Höhe dieser Kosten sehr stark davon abhängen dürfte, anhand welcher Strategie die Einhaltung der Vorschriften gewährleistet werden soll (z. B. automatisierte statt manueller Verfahren). Ein weiterer Faktor ist der Umfang der je nach Art der betreffenden Unternehmen anzunehmenden Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Es wird nicht damit gerechnet, dass bereits Verpflichtete durch die geplanten Änderungen übermäßig belastet werden, da sie bereits in Systeme investiert haben, die relativ problemlos angepasst werden können, ohne größere neue Investitionen erforderlich zu machen. Dies gilt jedoch nicht für Verpflichtete, die bisher nicht unter den Geldwäsche-Rahmen gefallen sind, in Zukunft aber die Bestimmungen für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anwenden müssen. Dies betrifft insbesondere den Sektor der Glücksspiele, wo in mehreren Mitgliedstaaten derzeit nur „traditionelle“ Spielbanken unter den Anwendungsbereich der nationalen Vorschriften fallen⁴. Werden bestehende Maßnahmen erweitert (z. B. im Falle der politisch exponierten Personen), so werden zusätzliche Ressourcen benötigt, um die erforderlichen Kontrollen durchzuführen. Auch die Aufsichtsbehörden sind aufgrund des erweiterten Geltungsbereichs größeren Belastungen ausgesetzt.

Die stärkere Betonung des risikobasierten Ansatzes hat Auswirkungen für Regierungen (Organisation der Risikobewertungen), zuständige Behörden und verpflichtete natürliche und juristische Personen. Diese Kosten dürften jedoch durch zielgenauere und wirksamere Maßnahmen zur Eindämmung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

² Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, zweite Ausgabe, und Supplement on Special Recommendation IX, Weltbank/IMF, 2006.

³ Europe Economics: Study on the Cost of Compliance with Selected FSAP Measures, 5. Januar 2009.

⁴ Weitere Angaben hierzu in Anhang V.

ausgeglichen werden, da der Zeit- und Ressourcenaufwand für die technische – und möglicherweise an den tatsächlichen Risiken vorbeigehende – Einhaltung der Vorschriften entfällt. Kunden dürften von den Änderungen kaum direkt betroffen sein, wenngleich sie gegebenenfalls mehr Informationen liefern müssen (z. B. politisch exponierte Personen oder Kunden neuer Verpflichteter).

Hinsichtlich **sonstiger Auswirkungen** wurde in der Folgenabschätzung sorgfältig geprüft, wie die geplanten Maßnahmen sich auswirken würden auf:

- Interessenträger – sowohl solche, die bereits unter den Anwendungsbereich des bestehenden Rahmens fallen, als auch andere durch die veränderten Regeln Betroffene,
- die Grundrechte, wobei für ein angemessenes Gleichgewicht zu sorgen ist zwischen der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einerseits und der Achtung der Rechte auf Datenschutz und Schutz der Privatsphäre andererseits,
- KMU, wobei zu unterscheiden ist zwischen den Auswirkungen auf KMU, die unter die Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fallen, und den Auswirkungen auf KMU allgemein,
- die Umwelt, auf die keine signifikanten Auswirkungen erwartet werden,
- internationale Aspekte, wobei insbesondere das derzeitige Konzept der Gleichwertigkeit der Systeme von Drittländern an den risikobasierten Ansatz angepasst werden muss, so dass der geografische Standort in Zukunft nur noch einer von mehreren Faktoren der umfassenderen Bewertung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sein wird.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Folgenabschätzung empfiehlt hinsichtlich der politischen Optionen ein einheitliches EU-Konzept für die Umsetzung internationaler Standards bei gleichzeitiger Einführung zusätzlicher Harmonisierungselemente zur Verbesserung der Kohärenz im Binnenmarkt und unter Wahrung eines ausreichenden Spielraums der Mitgliedstaaten für einen flexiblen Umgang mit neuen und sich abzeichnenden Bedrohungen.

Detaillierte politische Optionen werden in der Folgenabschätzung unter Berücksichtigung verschiedener Politikbereiche beschrieben, die sich an den ermittelten Problempunkten orientieren:

1. **Die bestehenden Vorschriften stehen nicht im Einklang mit dem unlängst überarbeiteten internationalen Standards für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung:** Notwendigkeit der Einhaltung internationaler Standards unter Beachtung der Besonderheiten des Binnenmarkts. Vor diesem Hintergrund werden in der Folgenabschätzung Änderungen des geltenden Rahmens vorgeschlagen, um folgende Erkenntnisse widerzuspiegeln:

- Steuerkriminalität ist als Vortat der Geldwäsche zu sehen;
- Forderung nationaler Risikobeurteilungen mit der Möglichkeit, Elemente supranationaler Bewertungen einzubeziehen;
- Überarbeitung der vereinfachten und verstärkten Sorgfaltspflichten, damit diese den internationalen Standards entsprechen;

- Überprüfung der Gleichwertigkeit von Drittlandssystemen mit Schwerpunkt auf „nicht gleichwertigen“ Systemen;
 - Anerkennung eines risikoorientierten Aufsichtskonzepts mit der Möglichkeit der Orientierung an bestimmten Sektoren;
 - vorgeschlagene Erweiterung der Personenkreise, die als politisch exponierte Personen unter die Richtlinie fallen;
 - Bereitstellung von Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten für die zuständigen Behörden und Verpflichteten;
 - Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 im Hinblick auf elektronische Geldtransfers, um den jüngsten Änderungen des FATF-Standards und der Überprüfung der Kommission Rechnung zu tragen.
2. **Die bestehenden EU-Vorschriften werden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt:** Die unterschiedlichen Konzepte der Mitgliedstaaten für die bestehenden Rechtsvorschriften der EU verdeutlichen die Notwendigkeit eines stärker harmonisierten Rechtsrahmens. Eine vollständige Harmonisierung wäre allerdings nicht unbedingt die optimale Lösung für den Umgang mit den Gefahren der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU. Angesichts der Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität im Umgang mit neu auftretenden Risiken wird in der Folgenabschätzung empfohlen, in der Richtlinie folgende Änderungen vorzuschlagen:
- Die Erfassung statistischer Daten in der gesamten EU muss verbessert werden;
 - die Bestimmung des Begriffs „wirtschaftlich Berechtigter“ wird geklärt;
 - die Pflichten der Aufsichtsbehörden von Herkunfts- und Aufnahmeland werden geklärt;
 - die Möglichkeiten für verwaltungsrechtliche Sanktionen werden in gewissem Umfang harmonisiert.
3. **Die bestehenden Vorschriften sind den neuen Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht angemessen:** Die Notwendigkeit einer robusten, aber flexiblen Reaktion auf neue und sich abzeichnende Bedrohungen legt stärker risikobasierte Maßnahmen nahe, wobei jedoch nicht sämtliche Details vorgeschrieben werden sollten. In der Folgenabschätzung werden folgende Änderungen der Vorschriften vorgeschlagen:
- Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle Arten von Glücksspielen;
 - Klärung der Datenschutzbestimmungen zur Ermöglichung einer ordnungsgemäßen Anwendung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
 - Absenken der Schwelle für die Einbeziehung von Personen, die gewerblich mit Gütern handeln, und die Anwendung der Sorgfaltspflichten auf 7 500 EUR;
 - Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Finanzfahndungsstellen.

7. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Die Kommission muss in ihrer Rolle als Hüterin des Vertrags darüber wachen, wie die Mitgliedstaaten die Änderungen der Dritten Geldwäscherichtlinie und die Bestimmungen zur

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung umsetzen. Sofern angebracht und auf Anfrage werden die Kommissionsdienststellen die Mitgliedstaaten während des gesamten Durchführungszeitraums bei den legislativen Änderungen unterstützen und zu diesem Zweck Umsetzungsworkshops mit allen Mitgliedstaaten oder bilaterale Zusammenkünfte veranstalten. Die Kommission wird erforderlichenfalls das in Artikel 258 des Vertrags festgelegte Verfahren anwenden, falls ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen zur Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht nachkommt.

Die Kommission wird mit dem Gemeinsamen Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden (AMLC) zusammenarbeiten, der u. a. Berichte über die Umsetzung der dritten Geldwäscherichtlinie in spezifischen Bereichen erstellt, um die Anwendung des neuen Rechtsrahmens zu überwachen. Der Ausschuss zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung könnte als Forum für den Austausch von Informationen über Anwendungsfragen dienen. Die Dienststellen der Kommission können auch die Ergebnisse von Untersuchungen von Interessengruppen oder Mitgliedstaaten sowie Rückmeldungen zu Sitzungen mit privaten Akteuren berücksichtigen. Gegebenenfalls wird eine externe Studie in Auftrag gegeben.

Die Anwendung der Geldwäscherichtlinie wird auch indirekt durch die Peer-Review-Verfahren von FATF (der 15 EU-Mitgliedstaaten angehören) sowie Moneyval (dem die anderen 12 Mitgliedstaaten angehören) überwacht. Diese Peer-Reviews sind ein wichtiges und strenges Verfahren, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten in ihren Gesetzen und in der Praxis den internationalen FATF-Standards, von denen die meisten Anforderungen der Geldwäscherichtlinie abgeleitet sind, folgen. Bewertungen finden für jedes Land im Abstand von fünf bis sieben Jahren statt und werden gegebenenfalls – in der Regel alle zwei Jahre (oder bei Feststellung von Mängeln häufiger) – durch Follow-up-Berichte ergänzt.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission ist der Ansicht, dass die in dieser Folgenabschätzung beschriebenen und analysierten bevorzugten Optionen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Ein maßgeschneidertes, flexibles Konzept sollte die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, Maßnahmen zu erlassen und tätig zu werden, wenn größere Bedrohungen, mit denen sie auf nationaler Ebene konfrontiert sind, dies erfordern. Durch die Einführung von Verfahren auf EU-Ebene, die eine bessere Koordinierung und die Entwicklung supranationaler Ansätze gewährleisten, sowie eine weitere Harmonisierung in bestimmten Bereichen sollte sichergestellt werden, dass auch EU-Ziele erfüllt werden. Zwar ist ein wirksames System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit erheblichen Kosten verbunden, aber die (sehr viel schwieriger zu quantifizierenden) Vorteile infolge der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden nach Ansicht der Kommission die Kosten, auch neue Kosten aufgrund von Änderungen des Rechtsrahmens, weiterhin überwiegen.