FATF • GAFI
FINANCIAL ACTION TASK FORCE

Bericht zur wechselseitigen Evaluierung Kurzüberblick

Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung

Deutschland

19. Februar 2010

Deutschland ist Mitglied der Financial Action Task Force. Diese Evaluierung wurde vom Internationalen Währungsfonds durchgeführt und von dessen Plenum am 19. Februar 2010 als dritte wechselseitige Evaluierung verabschiedet.

© 2010 FATF/OECD und IMF. Alle Rechte vorbehalten.

Wiedergabe oder Übersetzung dieser Veröffentlichung ohne vorherige schriftliche Erlaubnis nicht gestattet. Anträge auf Erlaubnis zur weiteren Verbreitung, Wiedergabe oder Übersetzung dieser Veröffentlichung - auch teilweise - sind zu stellen beim FATF-Sekretariat, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich (Fax +33 1 44 30 61 37 oder per e-mail: contact@fatf-gafi.org)

KURZÜBERBLICK

Hintergrundinformationen

1. In diesem Bericht werden die Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Überblick dargestellt, die in Deutschland zum Zeitpunkt des Vor-Ort-Besuchs (15. Mai bis 5. Juni 2009) und unmittelbar danach festgelegt waren. Er beschreibt und analysiert diese Maßnahmen und enthält Empfehlungen zu der Frage, wie bestimmte Aspekte des Systems zu stärken sind. Zudem wird eine Einschätzung abgegeben, inwieweit Deutschland die 40+9-Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“ (Financial Action Task Force – FATF) einhält. Hierzu wird auch auf die nachstehende Tabelle der Bewertungen der Konformität mit FATF-Empfehlungen verwiesen.

Hauptergebnisse

2. **Deutschland hat in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Verstärkung seiner Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingeführt.** So hat Deutschland eine vergleichsweise hohe Zahl von Strafverfahren zur Verfolgung von Geldwäsche und von Beschlagnahmeanordnungen eingeleitet. Diese Leistungen waren in Deutschland trotz der in vorliegender Evaluierung bei den 40+9-Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“ (FATF) festgestellten Unzulänglichkeiten zu verzeichnen.

3. **Aus zahlreichen Indikatoren ist zu schließen, dass Deutschland für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anfällig ist, darunter wegen seiner großen Wirtschafts- und Finanzzentren sowie seiner strategischen Lage in Europa und seiner starken internationalen Verbindungen.** In Deutschland werden mit Straftaten erhebliche Erlöse erzielt, die derzeit einschließlich Steuerhinterziehung auf 40 bis 60 Mrd. EUR (rund 60 bis 80 Mrd. USD) jährlich geschätzt werden. Dabei werden auch von Terroristen in Deutschland bzw. nach Nutzung Deutschlands als Ausgangsbasis in anderen Staaten Terroranschläge verübt. Zudem wird in Deutschland von einem großen informellen Sektor ausgegangen (Schätzungen: > 400 Mrd. EUR bzw. > 560 Mrd. EUR), wobei Berichten zufolge Bargeld stark genutzt wird. Die gesetzliche Währung in Deutschland ist der Euro (€), der europaweit verbreitet ist, was ihn für organisierte Kriminalität und die Steuerhinterziehung attraktiv macht. Zu den wichtigsten Faktoren, durch die das Risikoprofil Deutschlands bei der Geldwäsche ggf. entschärft wird, gehören seine starke Rechtstradition, seine Rechtsstaatlichkeit, seine politischen Rahmenbedingungen sowie die Tatsache, über eine wirkungsvolle alleinige Finanzaufsichtsbehörde zu verfügen.

4. **Die Kernelemente der Vorschriften Deutschlands zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind im Strafgesetzbuch (StGB), worin die Straftatbestände der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung enthalten sind, im Geldwäschegesetz (GwG) und in sektorspezifischen Gesetzen wie dem Kreditwesengesetz geregelt.** Durch das GwG wurde beim Bundeskriminalamt (BKA) die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen (Financial Intelligence Unit – FIU) eingerichtet; des Weiteren wurden einer breiten Palette von Finanzinstitutionen Kundenüberprüfungspflichten auferlegt und diese Finanzinstitutionen zu Geldwäscheverdachtsanzeigen bei den zuständigen Behörden verpflichtet. Das Gesetz wurde zuletzt im August 2008 geändert, als Deutschland die dritte Geldwäscherichtlinie der Europäischen Union (EU)[1] und deren Durchführungsrichtlinie[2] in nationales Recht umgesetzt hat.

[1] 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 (Dritte EU-Richtlinie)
[2] Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006.

5. Der Regelungsrahmen für die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung steht mit den FATF-Empfehlungen nicht voll im Einklang. Beim rechtlichen Rahmen und bei der Sanktionierung von Verstößen gegen Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind Schwächen vorhanden. Zu den diesbezüglichen Empfehlungen gehört:

- Änderung des StGB dahingehend, dass *(a)* Geldwäsche unter Berücksichtigung aller schwerwiegenden Vortaten und *(b)* Terrorismusfinanzierung in vollem Einklang mit internationalen Normen zum Straftatbestand erklärt werden

- Änderung des GwG dahingehend, dass *(a)* vorbeugende Maßnahmen insbesondere durch Verhängung einer sich auf die Erlöse aus Straftaten beziehenden Anzeigepflicht auf der Grundlage von Verdacht anstelle von Kenntnis verhängt wird, und *(b)* eindeutig geregelt wird, dass die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen mehr als die Kernfunktionen einer FIU wie im FATF-Standard vorgesehen auszuüben hat,

- vollständige und wirkungsvolle Umsetzung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zur Terrorismusfinanzierung,

- wirkungsvollere Anwendung von Bestrafungsbefugnissen für Verstöße gegen Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung,

- Stärkung einer wirkungsvollen Umsetzung von Verpflichtungen bestimmter Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors (Designated Non-Financial Businesses and Professions – DNFBP) zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, und

- Verbesserung der Erfassung von Statistiken und der Bereitstellung von Leitlinien und Rückmeldungen an Finanzinstitutionen.

Rechtssysteme und diesbezügliche institutionelle Maßnahmen

6. Die wichtigsten Geldwäschebestimmungen des StGB stehen mit dem FATF-Standard im Einklang, es sind jedoch einige fachliche Mängel vorhanden. Insbesondere stellen zwei der von der FATF genannten Kategorien von Straftaten keine Vortaten für Geldwäsche dar; des Weiteren kann der eigentliche Straftatbestand der Geldwäsche nicht auf Personen angewandt werden, die für eine Vortat verurteilt wurden (die Autoren dieser Evaluierung sind dabei nicht davon überzeugt, dass dies mit Grundprinzipien des deutschen Rechts zu begründet werden kann). Darüber hinaus sind wegen bestimmter Grundprinzipien des deutschen Rechts juristische Personen nicht strafbar, auch wenn von Strafgerichten gegen Unternehmen, die an Geldwäschestraftaten beteiligt sind, Bußgelder verhängt werden können.

7. Die deutsche Strafjustiz erzielt bei gewinnmotivierten Straftaten offenbar wirkungsvolle Ergebnisse; der Straftatbestand der Geldwäsche stellt für diesen Zweck jedoch nicht das Hauptinstrument dar. Vor deutschen Gerichten kommt es jährlich zu mehr als 300 Verurteilungen wegen Geldwäsche, eine Vielzahl hiervon bezieht sich jedoch auf weniger schwerwiegende Fälle. Schwerwiegende Geldwäsche-Fälle (beispielsweise mit organisierter Kriminalität) werden zumeist im Wege von Vortaten verfolgt, die schwerer bestraft werden als der Geldwäsche-Straftatbestand. Als weitere Gründe für die Nichtverfolgung des Geldwäsche-Straftatbestands werden die hohe Beweislast beim Nachweis, dass sich die Erlöse auf eine Vortat beziehen, sowie der Umstand angeführt, dass die wegen der Vortat verurteilten Personen nicht auch wegen Geldwäsche belangt werden können.

8. Im August 2009 hat Deutschland seine Vorschriften zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung dadurch verbessert, dass es die Finanzierung von Terroranschlägen und individuellen Terroristen unter Strafe gestellt hat, wobei jedoch weiterhin fachliche Unzulänglichkeiten vorhanden sind. Die Finanzierung von Terrororganisationen stand schon in der Vergangenheit unter Strafe, wobei alle drei Terrorismusfinanzierungsstraftatbestände als Vortaten für die Geldwäsche gelten. Sie stehen jedoch mit dem FATF-Standard nicht uneingeschränkt im Einklang, da sie unter anderem nicht alle im UN-Übereinkommen über Terrorismusfinanzierung genannten Straftaten erfassen, „Terrorakte" schwere Körperverletzung nicht einschließen und „Geldmittel" in einigen Fällen „nicht lediglich unerheblich" sein müssen. Wegen dürftiger Statistiken war die Feststellung einer wirksamen Anwendung von Straftatbeständen der Terrorismusfinanzierung nicht möglich.

9. Die deutschen Behörden wenden regelmäßig eine breite Palette rechtlicher Verfahren zur Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögen an, führen jedoch weit weniger Vermögensbeschlagnahmungen und -einziehungen durch als gerichtlich angeordnet. Die Verfahren gelten für alle Straftaten einschließlich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie für Vermögen, das für die Verübung von Straftaten verwendet oder vorgesehen ist. Dabei werden durch die Art, wie die Verschwiegenheitspflicht durch manche Berufe ausgelegt wird, die Möglichkeiten von Strafverfolgungsbehörden zur Ausfindigmachung und Zurückverfolgung von Vermögen eingeschränkt.

10. Finanzmittel oder sonstige Vermögensgegenstände für terroristische Zwecke können weitgehend im Einklang mit einschlägigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats unverzüglich eingefroren werden. Dabei gelten jedoch manche diesbezüglichen Vorschriften nicht für alle EU-Gebietsansässige, während manche Regelungen bei bestimmten EU-Gebietsansässigen nur auf Finanzmittel, jedoch nicht auf andere Vermögensgegenstände Anwendung finden.

11. Das GwG verpflichtet anzeigende Stellen dazu, Geldwäscheverdachtsanzeigen bei der Polizei- oder Strafverfolgungsbehörde des betreffenden Bundeslandes zu erstatten, mit Kopie für die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen, bei der Geldwäscheverdachtsanzeigen bundesweit zentral entgegengenommen werden. Das Anzeigesystem wurde deswegen so strukturiert, weil nach dem Grundgesetz die Bundesländer für Polizei- und Strafverfolgungsaufgaben zuständig sind. Der Auftrag der Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen erstreckt sich auch auf die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder bei der Verhinderung und Verfolgung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

12. In der Praxis ist die Bearbeitung und Prüfung von Geldwäscheverdachtsanzeigen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Länder und der Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen aufgeteilt, wobei Letztere nur begrenzte, fallspezifische Untersuchungen durchführt. Dabei stellt das Bundesland, das die Geldwäscheverdachtsanzeige entgegennimmt, fest, ob irgendwelche Gründe zur Durchführung vollständiger Ermittlungen vorliegen. Die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen leistet zu diesem Verfahren nur einen bescheidenen Beitrag, wobei die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Länder hauptsächlich deren Zugang zu Informationen ausländischer FIU wertschätzen. Dabei nimmt die Zentralstelle in ihrer eigenen Datenbank zu den Geldwäscheverdachtsanzeigen eine Prüfung aller früheren Anzeigen vor und durchsucht hierzu auch andere BKA-Datenbanken. Für die Anforderung oder den Austausch von Informationen mit ausländischen FIU ist allein sie zuständig. Die sich aus diesem Verfahren ergebenden Informationen werden an die Landesstrafverfolgungsbehörde weitergeleitet, bei der die Geldwäscheverdachtsanzeige eingegangen ist. Die Zentralstelle gibt nicht von sich aus Erkenntnisse aus Geldwäscheverdachtsanzeigen zu möglichen Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsaktivitäten an die Ermittlungsbehörden weiter.

13. Die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen konzentriert sich bei ihrer Analysetätigkeit auf die Erkennung von Mustern und Trends, die sie den anzeigenden Stellen und Ermittlungsbehörden mitteilt. Dabei führt sie Statistiken zu einer ganzen Reihe von Angelegenheiten der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, veröffentlicht einen Jahresbericht sowie andere Dokumente und unterrichtet die anzeigenden Stellen und Strafverfolgungsbehörden von Typologien und Methoden der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Insgesamt erfüllt die Zentralstelle zwar ihren gesetzlichen Auftrag, sie übt jedoch nicht alle nach dem Standard geforderten FIU-Aufgaben aus.

14. Strafverfolgungsbehörden verfügen über die zur Durchführung ihrer Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsermittlungen notwendigen Befugnisse. Bei den Behörden, die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen zur Geldwäsche durchführen, handelt es sich hauptsächlich um die Polizeien und Staatsanwaltschaften der Länder sowie bei der Terrorismusfinanzierung auch um das BKA. Bei der Geldwäsche wird wegen der Art des Geldwäsche-Straftatbestands die Verfolgung von Vortaten generell bevorzugt.

15. In Deutschland sind zwei weitgehend wirkungsvolle Regelungsrahmen zur Überwachung des grenzüberschreitenden physischen Transports von Bargeld und verkehrsfähigen Wertpapieren im Wert von 10.000 EUR oder mehr in Kraft. Der eine gilt für den Verkehr zwischen Deutschland und Nicht-EU-Ländern und schreibt Reisenden die Deklarierung vor; der andere gilt für den innergemeinschaftlichen Verkehr und verpflichtet Reisende zur Erteilung von Auskünften auf Verlangen. Die Zollverwaltung wendet beide Regelungsrahmen an, verfügt über weitreichende Befugnisse und geht risikobasiert vor. Die Daten aus den Regelungsrahmen sind in der Praxis für den Zoll, einige Strafverfolgungsbehörden der Länder und das BKA einschließlich Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen zugänglich; allerdings wird ein Großteil der Daten nur ein Jahr lang gespeichert, was ihren Nutzwert für die Ermittlung von Bargeldkurieren, Trends oder Typologien erheblich vermindert. Zudem besteht Handlungsbedarf dahingehend, dass Reisende, die über deutsche Flughäfen in die EU einreisen, stärker auf ihre Deklarationspflicht hingewiesen werden.

Vorbeugende Maßnahmen – Finanzinstitute

16. Das GwG verpflichtet Kreditinstitute, Finanzdienstleister, Finanzunternehmen, Versicherungen, Versicherungsvermittler und Investmentgesellschaften sowie eine breite Palette von Personen oder Unternehmen außerhalb des Finanzsektors zu Kundenüberprüfungen und zur Führung von Aufzeichnungen. Der Tätigkeitsumfang all dieser Unternehmen erstreckt sich weitestgehend auf die im FATF-Standard aufgeführten Finanztätigkeiten. Mit den 2008 in Kraft getretenen Änderungen des GwG wurden die bereits bestehenden Verpflichtungen verstärkt und bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Kundenüberprüfung ausdrücklich ein risikobasierter Ansatz eingeführt (auch wenn einige Elemente dieses Ansatzes bereits vorhanden waren). Die vorbeugenden Maßnahmen gelten gleichermaßen für alle Personen und Unternehmen, die dem Gesetz unterliegen. Darüber hinaus wurden Bestimmungen zur Kundenüberprüfung auch in sektorspezifischen Rechtsvorschriften geregelt.

17. Trotz des generell sachgerechten Rahmens vorbeugender Maßnahmen ist die Struktur der Maßnahmen in bestimmten Bereichen problematisch. Hierzu gehören: die bei der Kundenüberprüfung in Bezug auf bestimmte Kunden mit geringem Risiko geltenden, sehr weit gefassten Ausnahmen, die offenbar mit einigen grundlegenden Überwachungs- und Aufzeichnungspflichten kollidieren, die Behandlung aller Mitgliedstaaten der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sowie von Hoheitsbereichen auf der Drittlandäquivalenzliste der EU bei der Festlegung bestimmter Niedrigrisikoszenarien als eine einzige Risikokategorie, die Behandlung der EU/des EWR bei Korrespondenzbankverpflichtungen als Binnenmarkt sowie die Auffassung dessen, was in Bezug auf die Genehmigungsverfahren für politisch exponierte Personen (PEP) und Korrespondenzbankbeziehungen den „oberen Führungskreis“ darstellt.

18. Ein besonders bedenklicher Bereich ist die Feststellung der wirtschaftlichen Eigentümerschaft (einschließlich der Bestimmung der Frage, ob es sich bei einem Kunden um eine PEP handelt). Die vorhandenen Maßnahmen stehen mit dem FATF-Standard nicht uneingeschränkt im Einklang; zudem besteht bei den einzelnen Instituten zur Frage, was erforderlich ist, eine große Auslegungsbandbreite. Die BaFin hat hierzu im Juli 2009 ein Rundschreiben herausgegeben, mit dem einige Aspekte des erwarteten Vorgehens klargestellt werden, was für die Zukunft hilfreich sein kann.

19. Von den Finanzinstituten werden Aufzeichnungen im Einklang mit handelsrechtlichen Vorschriften generell 10 Jahre lang aufbewahrt, wobei jedoch die Aufzeichnungen zu Kunden mit geringem Risiko unzureichend seien können. Die Institute sind in Situationen mit geringem Risiko von mehreren entscheidenden Komponenten der Kundenüberprüfung befreit, wodurch die Frage entsteht, welche Informationen über Kunden mit geringem Risiko sie erfassen und für die Behörden verfügbar halten sollen.

20. Von den Instituten wird die EU-Verordnung 1781/2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers wirksam umgesetzt, womit die Anforderungen des FATF-Standards erfüllt werden.

21. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Überwachung von Transaktionen einschließlich Transaktionen mit Personen in Ländern, die den FATF-Standard nicht oder nur unzureichend anwenden, sind generell schwach, konkrete Orientierungshilfen werden den Instituten jedoch in Form von BaFin-Rundschreiben gegeben, worin die Schwächen bei den Vorschriften anderer Länder zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hervorgehoben werden, was im Regelfall (aber nicht ausschließlich) mit den öffentlichen Erklärungen der FATF im Einklang steht.

22. Das Verfahren für Geldwäscheverdachtsanzeigen ist gut entwickelt, die Anzeigepflicht entspricht dem FATF-Standard in mehreren entscheidenden Bereichen jedoch nicht. Das Kriterium des „Beweises“, auf dessen Grundlage Geldwäscheverdachtsanzeigen zu erstatten sind, ist erheblich strenger als das FATF-Konzept des „Verdachts oder begründeten Anlasses zum Verdacht“. Durch Verknüpfung der Anzeigepflicht mit den Straftatbeständen der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung wird eine Anzeige ebenfalls stärker erschwert als von der FATF mit dem Kriterium „Erlöse aus Straftaten“ vorgesehen ist. Darüber hinaus bedeutet die direkte Anzeigeerstattung bei den Strafverfolgungsbehörden der Länder, dass Geldwäscheverdachtsanzeigen als Strafantrag behandelt werden. Zudem wird durch bestimmte Beschränkungen bei der Bandbreite und den Definitionen für Vortaten der Umfang der Anzeigepflicht weiter eingeengt. Insgesamt üben diese Faktoren auf die Anzeigebereitschaft eine dämpfende Wirkung aus und haben zur Folge, dass in Deutschland im Gesamtvergleich weniger Geldwäscheverdachtsanzeigen erstattet werden als in anderen Ländern, womit der Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen und den Strafverfolgungsbehörden der Zugang zu einem breiteren Bestand von Erkenntnissen verweigert wird.

23. Einige Vorschriften zu internen Kontrollen sind vorhanden, diese müssen jedoch verbessert und durch Finanzinstitute effektiver umgesetzt werden. So gelten diese Vorschriften nicht für die mehr als 72.000 Versicherungsvermittler. Zudem müssen die Rechtsvorschriften zur Rolle von Geldwäschebeauftragten ausgeweitet und die Aufsichtszuständigkeiten der Beauftragten gestärkt werden. Des Weiteren ist die Verpflichtung zur Ausbildung von Mitarbeitern begrenzt, wobei Finanzinstitute nicht verpflichtet sind, vor deren Einstellung zur Gewährleistung hoher Standards Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen.

24. Bank-Mantelgesellschaften (Scheinbanken) sind in Deutschland im Endeffekt verboten. Im Ausland tätige deutsche Banken und Versicherungen unterliegen der Verpflichtung, Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung umzusetzen, die den deutschen Vorschriften mindestens gleichwertig sind. Allerdings gibt es keine ausdrücklichen Bestimmungen, wonach die Beachtung von Gleichwertigkeit in EU- und EWR-Staaten vorgeschrieben wäre, welche die FATF-Empfehlungen nicht oder nur unzureichend anwenden. Deutschland untersagt Kreditinstituten die Geschäftstätigkeit in Nicht-EU- oder EWR-Ländern, in denen Maßnahmen, die deutschen Vorschriften entsprechen, nicht umgesetzt werden können. Es gibt allerdings keinerlei Verpflichtungen in Bezug auf Investment-Geschäftstätigkeiten außerhalb Deutschlands, wobei deutsche Finanzinstitute zur Überwachung ihrer Geschäftstätigkeit in Ländern mit schwachen Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht verpflichtet sind.

25. Die BaFin ist für die Aufsicht der meisten Finanzinstitute in Deutschland zuständig, verfügt über ausreichende Befugnisse zur Beaufsichtigung der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und wendet für ihre Aufsichtstätigkeit ein risikobasiertes Konzept an. Die Aufsichtsregelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stützen sich weitgehend auf ein gesetzliches Regelwerk jährlicher externer Prüfungen. Zum Zeitpunkt des Vor-Ort-Besuchs war die Methodik für diese Prüfungen noch nicht an das GwG von 2008 angepasst worden, wobei im Übrigen einige Zweifel über die Qualität von Prüfberichten zu einigen Genossenschaftsbanken aufkamen. Zwar ist die Zahl von Vor-Ort-Prüfungen gering, auf Grund nicht vor Ort durchgeführter, umfangreicher risikobasierter Überwachungsmaßnahmen und Analysen können die Prüfer und die BaFin jedoch ihre Vor-Ort-Tätigkeit auf mit höherem Risiko behaftete Unternehmen konzentrieren. Deutschland stellt sich derzeit auf ein – noch nicht voll verwirklichtes – System von privatwirtschaftlich erstellten und von der BaFin freigegebenen Leitlinien zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung um. Die BaFin hat ihre bisherigen Leitlinien wegen des neuen GwG größtenteils außer Kraft gesetzt, stellt dessen ungeachtet jedoch fest, dass sie die in den außer Kraft gesetzten Leitlinien dargelegten Aufsichtsgrundsätze dann weiterhin anwendet, wenn diese Grundsätze mit dem neuen Recht und den privatwirtschaftlichen Leitlinien im Einklang stehen. Dies hat in Teilen der Finanzwirtschaft zu Verwirrungen geführt. Die Landesbehörden sind mit ihren sich auf Versicherungsvermittler beziehenden aufsichtsrechtlichen Aufgaben zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung generell offenbar nicht vertraut und setzen zu deren Beaufsichtigung unzureichende Sach- und Personalmittel ein. Wegen des Verfassungsgrundsatzes der Spezifität sind Geldbußen zur Sanktionierung der Nichteinhaltung sämtlicher Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht möglich. Darüber hinaus stehen mögliche Geldbußen weder in einem angemessenen Verhältnis noch wirken sie abschreckend und werden nicht wirkungsvoll angewandt.

26. Die Branche für Geld- oder Werttransfer unterliegt den Vorschriften des Kreditwesengesetzes zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und steht unter der Aufsicht der BaFin. In Deutschland gibt es derzeit rund 40 lizenzierte Transferanbieter.

Vorbeugende Maßnahmen – Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors

27. Das GwG legt Rechtsanwälten, Patentanwälten, Notaren, Rechtsberatern, Wirtschaftsprüfern, vereidigten Buchprüfern, Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Dienstleistern für Gesellschaften und Treuhandvermögen, Immobilienmaklern, gewerblich mit Gütern handelnden Personen und Spielbanken bestimmte Verpflichtungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf, die Umsetzung durch diese Unternehmen und Personen ist jedoch

uneinheitlich. Die Vorschriften sind im Wesentlichen identisch mit den Auflagen für Finanzinstitute. Aufsichtsregelungen wurden für diese Unternehmen und Berufe größtenteils festgelegt. Eine systematische Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Immobilienmakler, eigenständige Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen, Edelmetall- und Edelsteinhändler bzw. deren systematische Beaufsichtigung findet nicht statt. Die rechtsberatenden und rechnungsprüfenden Berufe sind mit ihren Verpflichtungen im Allgemeinen vertraut, ihrer Anfälligkeit für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind sie sich jedoch nicht immer bewusst. Darüber hinaus unterliegen sie strengen Verschwiegenheitspflichten, was dazu beiträgt, dass verdächtige Transaktionen nur in geringem Umfang gemeldet werden und die Zusammenarbeit mit Ermittlungsbehörden erschwert wird. Insgesamt ist die Wirksamkeit der Umsetzung bei diesen Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors nur schwer einzuschätzen.

Juristische Personen und Rechtskonstruktionen sowie gemeinnützige Organisationen

28. Der Umfang der Informationen, die zu Besitz- und Beherrschungsverhältnissen bei deutschen juristischen Personen verfügbar sind, ist je nach der Art dieser Rechtssubjekte stark unterschiedlich. Die wichtigsten Informationsquellen sind öffentliche Register, sie enthalten jedoch nicht immer Angaben zur wirtschaftlichen Eigentümerschaft und zu den Beherrschungsverhältnissen der juristischen Personen. Die verfügbaren Informationen sind bei nicht börsennotierten Aktiengesellschaften, die Inhaberaktien ausgeben, erheblich beschränkt und bei privaten Stiftungen nahezu nicht vorhanden.

29. Treuhandgesellschaften sind in Deutschland häufig verwendete Rechtskonstruktionen, die hierfür geltenden Offenlegungspflichten reichen jedoch nicht aus, um Transparenz zur wirtschaftlichen Eigentümerschaft und Beherrschung derartiger Rechtskonstruktionen zu gewährleisten.

30. Deutschland verhindert den Missbrauch des Sektors gemeinnütziger Organisationen für Zwecke der Terrorismusfinanzierung durch (a) Maßnahmen zur Sicherstellung der Transparenz dieses Sektors und (b) gezielte, nachrichtendienstliche Überwachung, Observation, Untersuchung und Unterdrückung extremistischer und terroristischer Aktivitäten. Eine förmliche Überprüfung des Sektors gemeinnütziger Organisationen wurde bereits durchgeführt. Zur Ausweitung der Verantwortlichkeiten und der Beaufsichtigung gemeinnütziger Organisationen wurden gesetzgeberische und ordnungspolitische Bestimmungen eingeführt. Im Rahmen dieser neuen Bestimmungen wurden entsprechende Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen. Ebenso wurden gemeinnützige Organisationen durch Kontaktpflegemaßnahmen für Anfälligkeiten gegenüber Terrorismusfinanzierung sensibilisiert.

Innerstaatliche und internationale Zusammenarbeit

31. Der vorhandene Regelungsrahmen ermöglicht die Leistung einer umfassenden und rechtzeitigen Rechtshilfe und Auslieferung. Wesentliche Hindernisse wurden in diesem Bereich zwar nicht festgestellt, die Autoren dieser Evaluierung konnten wegen fehlender Statistiken jedoch nicht zweifelsfrei feststellen, ob die Gewährung von Rechtshilfe in einer effektiven Weise erfolgt. Deutschland hat jedoch für Auslieferungen ein solides System geregelt und bearbeitet einen hohen Prozentsatz diesbezüglicher Anträge in fristgerechter Weise. Darüber hinaus leisten die Behörden außer bei außerhalb des Finanzsektors tätigen Unternehmen und Berufen offenbar vielfältige internationale Amtshilfe für ihre ausländischen Partnerbehörden.

Sonstiges

32. Die BaFin betreibt ein automatisiertes Kontenzugriffssystem, das ein effizientes Instrument zur Ergänzung der Bemühungen um Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung darstellt. Mit diesem System kann die BaFin auf Antrag bestimmten Behörden (einschließlich Strafverfolgungsbehörden) Auskunft zur Frage erteilen, ob eine bestimmte (natürliche oder juristische) Person bei in Deutschland tätigen Finanzinstituten über ein Bank- oder Depotkonto verfügt.

Tabelle 1. Bewertungen der Konformität mit FATF-Empfehlungen

Die Bewertung (nachstehend „Rating") der Konformität mit den 40+9 Empfehlungen der FATF erfolgt nach den vier Stufen, die in der Methodik von 2004 zur Beurteilung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung genannt sind (Compliant (C), Largely Compliant (LC), Partially Compliant (PC), Non-Compliant (NC)) (konform, weitgehend konform, teilweise konform, nicht konform), bzw. ist in Ausnahmefällen als unzutreffend gekennzeichnet.

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
Rechtssysteme		
1. Straftatbestand der Geldwäsche	**PC**	• „Nachahmung und Produktpiraterie" sowie „Insider-Handel und Marktmanipulation" stellen keine Vortaten für Geldwäsche dar. • Die Anwendbarkeit des Straftatbestands der Geldwäsche ist bei Personen nicht möglich, welche die Vortat begangen haben und hierfür verurteilt wurden. Diese Unmöglichkeit kann nicht mit Rechtsprinzipien begründet werden, die als Grundprinzipien gemäß FATF-Standards gelten. • Wirksamkeitsfragen: o Der vergleichsweise geringe Umfang an Verurteilungen für diesen Straftatbestand und die Beweislast zum Nachweis dessen, dass sich die Erlöse auf eine Vortat beziehen, haben zur Folge, dass zur Verfolgung von schweren Straftaten oder von organisierter Kriminalität bzw. von Fällen der Geldwäsche durch Dritte eher andere Tatvorwürfe als Geldwäsche herangezogen werden. o Die Einschränkung, dass der Geldwäsche-Straftatbestand nicht auf Personen anwendbar ist, die für die Vortat verurteilt wurden, hat oft zur Folge, dass Geldwäscheermittlungen zu Gunsten von Ermittlungen in Bezug auf die Vortat eingestellt werden.
2. Straftatbestand der Geldwäsche – subjektives Tatbestandsmerkmal und Unternehmenshaftung	**LC**	• Natürliche und juristische Personen unterliegen keinen wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen für einfache Geldwäsche. • Wegen fehlender Statistiken konnten die Evaluierungsbeauftragten nicht feststellen, ob Sanktionen auf juristische Personen effektiv angewandt werden.
3. Beschlagnahme und einstweilige Maßnahmen	**LC**	• Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt, wobei keine klaren Voraussetzungen für die Einholung oder Erzwingung diesbezüglicher Auskünfte geregelt sind, was die Möglichkeiten für Strafverfolgungsbehörden zur Ausfindigmachung und Zurückverfolgung von Vermögenswerten behindert. • Die letztlich eingezogenen oder beschlagnahmten Vermögenswerte sind im Vergleich zum Gesamtwert der angeordneten Vermögenseinziehungen bzw. -beschlagnahmen gering.
Vorbeugende Maßnahmen		
4. Übereinstimmung von Geheimhaltungsvorschriften mit den Empfehlungen	**C**	Diese Empfehlung wird uneingeschränkt eingehalten.

5. Kundenüberprüfungen	**PC**	• Sachgerechte Maßnahmen zur Feststellung der wirtschaftlichen Eigentümerschaft sind nicht in allen Fällen vorgeschrieben. • Die Definition der wirtschaftlichen Eigentümerschaft einer Stiftung ist unvollständig • Weitreichende Befreiungen von Kundenüberprüfungen bei Kunden mit „geringem Risiko“, und zwar offenbar ohne Durchführung einer Risikobeurteilung. • „Niedrigrisiko“-Befreiungen führen in einigen Fällen zum Fehlen jeglicher Verpflichtung zur Durchführung (a) einer laufenden Überwachung von Transaktionen und (b) von Kundenüberprüfungen bei aufkommenden Zweifeln hinsichtlich Richtigkeit der Identität von Bestandskunden.

[3] Die Darlegung dieser Faktoren ist nur bei einem Rating von weniger als „Compliant“ erforderlich.

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		• Inbetrachtziehung einer Geldwäscheverdachtsanzeige bei unvollständigen Kundenüberprüfungen nicht vorgeschrieben. • Gesamtumfang der Umsetzung wegen Inkraftsetzung relativ neuer Verpflichtungen nicht eindeutig feststellbar.
6. Politisch exponierte Personen	**PC**	• Keine Vorschriften in Bezug auf PEP, wenn diese wirtschaftliche Eigentümer des Vertragspartners sind. • Bestimmungen gelten nicht für ausländische PEP mit Wohnsitz in Deutschland • Zustimmung zur Aufnahme oder Fortsetzung der Geschäftsbeziehungen ist nicht auf den oberen Führungskreis festgelegt.
7. Korrespondenz-Banken	**PC**	• Besondere Maßnahmen gelten nur für Korrespondenzbeziehungen mit Ländern außerhalb der EU. • Zustimmung zur Aufnahme der Geschäftsbeziehung ist nicht auf den oberen Führungskreis festgelegt.
8. Neue Technologien und Ferngeschäfte	**LC**	• Keine spezielle Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs technischer Entwicklungen.
9. Dritte und Einführer	**LC**	• Keine auf Bundesebene erfolgende Beurteilung der Eignung der angegebenen Institute und Berufe, die als Einführer (Introducers) wirken können.
10. Führung von Aufzeichnungen	**LC**	• Unsicherheit zur Frage, welche Erkenntnisse zu Kunden mit „geringem Risiko“ gewonnen (und damit auch gespeichert) werden sollen.
11. Ungewöhnliche Transaktionen	**PC**	• Unsicherheit in Bezug auf die Fähigkeit von Instituten zur effektiven Überwachung von Kunden, bei denen gesetzlich von einem „geringem Risiko“ ausgegangen wird. • Keine Verpflichtung zur Erfassung und Aufbewahrung von Analysen zu Transaktionen ohne erkennbaren wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck.
12. Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors; Empfehlungen 5, 6, 8–11	**NC**	• Keine Verpflichtung von Spielbanken zur Verknüpfung der beim Betreten erfassten Identifizierungsdaten mit in der Spielbank getätigten individuellen Transaktionen. • Geringes Bewusstsein für Kundenüberprüfungsverpflichtungen und Geldwäsche-Anfälligkeit bei Immobilienmaklern und fehlende Beaufsichtigung der Einhaltung von Kundenüberprüfungsverpflichtungen von Immobilienmaklern sowie Edelmetall- und Edelsteinhändlern. • Keine Regelungen zur Förderung und Sicherstellung der Einhaltung von Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen. • Unzureichendes Bewusstsein für das Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko bei Spielbankbetreibern, Immobilienmaklern, Rechtsanwälten, Notaren und Wirtschaftsprüfern; unterentwickelte Risikobeurteilungsverfahren. • Eingetragene Rechtsberater unterliegen nicht der Verschwiegenheitspflicht; in die Ausnahmeregelungen für Rechtsberufe und Freiberufler sollten sie nicht einbezogen werden. • Keine Vorschriften zu Verfahren für die Bestimmung von PEP oder zur Inbetrachtziehung einer Geldwäscheverdachtsanzeige bei nicht möglicher Kundenüberprüfung oder zur Feststellung der wirtschaftlichen Eigentümerschaft in jedem Fall. • Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt, was ein erhebliches Hindernis für ihre Fähigkeit zur Herausgabe von Unterlagen als Beweismaterial für die Verfolgung einer Straftat (wie nach 10.1.1 gefordert) oder für die Weitergabe einschlägiger Feststellungen an die zuständigen Behörden (wie nach 11.3 gefordert) darstellt.
13. Anzeige verdächtiger Transaktionen	**PC**	• Anzeigepflicht erstreckt sich nur auf Geldwäsche und nicht auf Erlöse von Straftaten. • Anzeigeerstattung setzt ein hohes Maß an Gewissheit in Bezug auf das Vorliegen einer Straftat voraus; zudem stellt die Anzeige einen Strafantrag dar.

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		• Anzeigepflicht erstreckt sich weder auf „Insider-Handel und Marktmanipulation“ noch auf „Nachahmung und Produktpiraterie“, da diese keine Vortaten für Geldwäsche darstellen. • Erhebliche Mängel beim Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung schränken die Anzeigepflicht ein. • Hohe Hürden für Anzeigen lassen Ermittlungsbedarf entstehen, was seinerseits eine sofortige Anzeige von Verdachtsmomenten nicht praktikabel macht. • Geringe Zahl von Anzeigen lässt darauf schließen, dass nicht alle Aspekte des Regelungsrahmens effektiv funktionieren.
14. Schutz und Verbot der Verdachtspreisgabe	**LC**	• Verbot der Verdachtspreisgabe gilt nur für Anzeigen, die bereits erstattet worden sind.
15. Interne Kontrollen, Rechtskonformität und Prüfungen	**PC**	• Die Vorschriften zu Geldwäschebeauftragten gelten nicht für Versicherungsvermittler. • Keine rechtliche Verpflichtung, mit der sichergestellt wird, dass der Geldwäschebeauftragte rechtzeitig Zugang zu einschlägigen Kundenüberprüfungsdaten erhält. • Keine Verpflichtung zur Schulung von Mitarbeitern, die nicht mit Kunden zu tun haben oder Transaktionen durchführen. • Keine rechtliche Verpflichtung von Finanzinstituten zur Festlegung von Verfahren für Sicherheitsüberprüfungen, um bei der Einstellung von Mitarbeitern hohe Standards zu gewährleisten. • Die konzernweite Anwendung von Maßnahmen ist neu, weshalb deren Wirksamkeit nicht beurteilt werden konnte.
16. Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors; Empfehlungen 13-15 und 21	**NC**	• Keine Verpflichtung zu Regelungen für Compliance Management. • Ermessensfreie Befreiung der meisten Berufe von Schutzvorschriften auf der Basis der Firmengröße statt des Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisikos. • Bei Befreiungen von Schutzvorschriften oder bei vereinfachten Maßnahmen sind keine Risikobeurteilungen als Begründung vorgeschrieben. • Bei fehlenden Schutzvorschriften keine Verpflichtung zu Schulungen. • Keine Verpflichtung zu Sicherheitsüberprüfungen zwecks Gewährleistung hoher Standards bei der Personaleinstellung. • Keine Verpflichtung zu einer Revisionsabteilung für bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors, • Keine spezielle Verpflichtung für Spielbanken zu internen Kontrollen in Bezug auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung oder zu einer Revisionsabteilung. • Kein Aufsichtsrahmen für Immobilienmakler und Edelmetall- oder Edelsteinhändler und daher keine spezielle Verpflichtung zu internen Vorschriften und Kontrollen hinsichtlich Sicherheitsüberprüfungen und Revisionsabteilungen. • Unzureichendes Bewusstsein für potenzielle Geldwäsche-Anfälligkeiten, was zu einem geringen Aufkommen von Anzeigen beiträgt. • Unzureichende Risikobeurteilungsverfahren bei freien Berufen, was eine unzureichende Überwachung und ein geringes Aufkommen von Anzeigen zur Folge hat. • Weitreichende Ausnahmeregelungen für rechtsberatende und andere freie Berufe in Kombination mit strengen Verschwiegenheitspflichten bilden erhebliches Hemmnis für Geldwäscheverdachtsanzeigen.
17. Sanktionen	**PC**	• Festgelegte Bußgelder stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu erzielten Gewinnen (nur sehr geringe Zahl von Bußgeldern nach dem GwG) und haben keine ausreichende Abschreckungswirkung (schwerwiegendere Verstöße gegen das GwG ziehen niedrigere Bußgelder nach sich); die Höchstbeträge für Geldbußen nach dem GwG sind niedrig (insbesondere bei Berücksichtigung der enormen Größe vieler deutscher Finanzinstitute), wobei wegen der strafrechtlichen Natur der Geldbußen hohe Bußgelder nur bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz verhängt werden können).

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		• Bußgelder werden effektiv nicht angewandt – die BaFin hat nur ein einziges Bußgeld jemals verhängt, und dies vor vielen Jahren. • Wegen des Verfassungsgrundsatzes der Spezifität gibt es keine Geldbußen für Verstöße gegen Verpflichtungen zur Einrichtung geeigneter interner Schutzmaßnahmen nach sämtlichen sektorspezifischen Rechtsvorschriften und zur Anwendung einer erweiterten Sorgfaltspflicht in bestimmten, im Kreditwesen- und im Investment-Gesetz aufgeführten zusätzlichen Fällen • Halten Aufsichtsräte ihre Verpflichtung zur Beaufsichtigung der Geschäftsführung nicht ein, kann dies Unsicherheiten in der Frage, ob Bußgelder auf einzelne Mitglieder dieser Aufsichtsräte anzuwenden sind, zur Folge haben.
18. Bank-Mantelgesellschaften (Scheinbanken)	**C**	• Diese Empfehlung wird uneingeschränkt eingehalten.
19. Sonstige Formen von Anzeigen	**C**	• Diese Empfehlung wird uneingeschränkt eingehalten.
20. Sichere Transaktionsverfahren sonstiger Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors	**C**	• Diese Empfehlung wird uneingeschränkt eingehalten.
21. Besonderes Augenmerk auf Länder mit höherem Risiko	**PC**	• Keine ausdrückliche Verpflichtung zu besonderem Augenmerk auf Geschäftsbeziehungen und Transaktionen, bei denen Länder mit unzureichenden Standards bei Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betroffen sind. • Keine Verpflichtung zur Erfassung und Aufbewahrung von Analysen zu Transaktionen ohne erkennbaren wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck.
22. Ausländische Niederlassungen und Tochtergesellschaften	**LC**	Begrenzungen des Erfassungsbereichs: • Keine Maßnahmen zur ausdrücklichen Verpflichtung von Finanzinstituten zu besonderem Augenmerk auf Niederlassungen und Tochtergesellschaften in EU- oder EWR-Mitgliedstaaten, welche die FATF-Empfehlungen gar nicht oder nur unzureichend anwenden. • Verpflichtung zur Unterrichtung der Behörden von einer nicht möglichen Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gilt nicht für EU- oder EWR-Finanzinstitute, die keine Versicherungen sind.
23. Regulierung, Aufsicht und Überwachung	**LC**	• Unsicherheit in Bezug auf die Rechtsgrundlage für die Fähigkeit der BaFin zur Anwendung angemessener und sachgerechter Prüfungen von Mitgliedern der Aufsichtsräte von Investment-Gesellschaften. • Fehlende Wirksamkeit bei bestimmten Aspekten der aufsichtsrechtlichen Praxis: ○ Fehlen wirksamer Sanktionen für die Nichteinhaltung von Auflagen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. ○ Probleme in Bezug auf die ungewisse Qualität von Prüf-Testaten bei bestimmten Genossenschaftsbanken; Prüfvorschrift zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist nicht aktualisiert worden.[4] ○ Die Landesbehörden sind mit ihren aufsichtsrechtlichen Aufgaben zur Bekämpfung der Geldwäsche offenbar nicht vertraut und setzen zur Beaufsichtigung einer großen Zahl von Versicherungsvermittlern anscheinend unzureichende Sach- und Personalmittel ein. ○ Sachgerechte Auflagen für Aufsichtsratsmitglieder werden wegen der Neuheit der Auflagen nicht auf jetzige Aufsichtsratsmitglieder angewandt.
24. Bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors – Regulierung, Aufsicht und Überwachung	**NC**	• Unzureichende Aufsichtsbefugnisse und Kompetenzen in Bezug auf die Beaufsichtigung von Immobilienmaklern sowie Edelmetall- und Edelsteinhändlern.

[4] Zur Beseitigung dieses Problems wurden am 26. November 2009 entsprechende Regelungen erlassen (auch wenn damit die im FATF-Handbuch für Mitgliedsländer und Evaluierungsbeauftragte genannte Frist nicht eingehalten wurde).

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		• Unzureichende aufsichtsrechtliche Aufsicht über die Einhaltung von Geldwäsche-Auflagen durch Spielbankbetreiber. • Keine Befugnis für Anwaltskammern, Patentanwaltskammern und Berufsverbände von Steuerberatern zur Durchführung routinemäßiger Überprüfungen ihrer Mitglieder auf Rechtskonformität. • Überwachung und Durchsetzung der Rechtskonformität generell ineffektiv, u.a.: • Fehlendes Bewusstsein für Geldwäscherisiken in Spielbanken • Von den Behörden, die für die Überwachung und Sicherstellung der Einhaltung von Auflagen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig sind, wurden keine Risikobeurteilungen ausgearbeitet. • Unzureichende Mittel und Kompetenzen für Personen, die mit der Beaufsichtigung von Immobilienmaklern sowie Edelmetall- und Edelsteinhändlern beauftragt sind.
25. Leitlinien und Rückmeldungen	**PC**	• Sehr dürftige konkrete Rückmeldungen zu Geldwäscheverdachtsanzeigen, die bei Landesbehörden erstattet wurden. • Ungewissheit in manchen Bereichen des Finanzsektors zum Sachstand außer Kraft gesetzter Rundschreiben. • Neue privatwirtschaftliche (Ersatz-) Leitlinien (mit Freigabe durch die BaFin und das BMF) haben begrenzten Geltungsbereich. • Keine umfassende Leitlinie für Versicherungsvermittler vorhanden. • Leitlinien für Rechtsanwälte und Wirtschaftsprüfer wurden nicht aktualisiert, Leitlinien für Immobilienmakler sowie Edelmetall- und Edelsteinhändler sind nicht vorhanden.
Institutionelle und sonstige Maßnahmen		
26. FIU	**LC**	• Die Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen ist nur eine von vielen Stellen, die Geldwäscheverdachtsanzeigen und andere sachdienliche Angaben zu möglichen Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsaktivitäten entgegennimmt, analysiert und weitergibt. • Die Zentralstelle führt nur begrenzt fallspezifische Analysen von Geldwäscheverdachtsanzeigen durch, davon weniger als 10 Fälle jährlich, in denen diese Analyse zu einer Entscheidung in der Frage beitragen soll, ob Informationen an inländische Behörden zu Ermittlungszwecken deswegen weitergegeben werden sollen, weil ein begründeter Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung vorliegt. • Eine Beeinträchtigung der Gesamtwirksamkeit der nach Empfehlung 26 erwarteten Funktion als FIU ist dadurch gegeben oder möglich, dass ○ die Leitlinien für anzeigende Stellen zur Form und Art der Anzeigeerstattung nicht ausreichend streng sind, weshalb die Angaben in verschiedenen Formaten und über verschiedene Kanäle eingehen und angenommen werden, ○ die Anlagen zu Geldwäscheverdachtsanzeigen, die den Strafverfolgungsbehörden zugesandt werden, der Zentralstelle nicht immer zur Eingabe in ihrer Datenbank und damit nicht immer für Analysen zur Verfügung stehen, ○ in der Datenbank der Zentralstelle keine Angaben zum Transaktionswert in Geldwäscheverdachtsanzeigen enthalten sind, ○ keine laufende bundesweite Koordinierung oder Steuerung taktischer Analysen von Erkenntnissen aus Geldwäscheverdachtsanzeigen erfolgt, ○ keine Statistiken zu Geldwäscheverdachtsanzeigen erstellt werden können, die analysiert oder weitergegeben oder mit einer strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche oder einer damit verbundenen Verurteilung und der Beschlagnahme von Erlösen verknüpft werden.
27. Strafverfolgungsbehörden	**LC**	• Zum Straftatbestand der Geldwäsche werden keine sachgerechten Ermittlungen durchgeführt. Der Schwerpunkt wird auf Selbstwäscher gelegt, wobei Ermittlungen zu komplexeren Strukturen der organisierten Geldwäsche nur selten stattfinden.

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		• Aufgrund des Mangels an vollständigen Statistiken konnten die Evaluierungsbeauftragten die Wirksamkeit dieser Empfehlung nicht uneingeschränkt bewerten.
28. Befugnisse der zuständigen Behörden	**LC**	• Aufgrund des Mangels an vollständigen Statistiken konnten die Evaluierungsbeauftragten die Wirksamkeit dieser Empfehlung nicht uneingeschränkt bewerten.
29. Aufsichtsbehörden	**LC**	• Zwar verfügt die BaFin über ausreichende Aufsichtsbefugnisse, trotzdem bestehen in Bezug auf die wirksame Anwendung dieser Befugnisse in der Praxis bestimmte Schwächen. • Sachgerechte Auflagen für Aufsichtsratsmitglieder werden wegen der Neuheit der Auflagen nicht auf jetzige Aufsichtsratsmitglieder angewandt.
30. Ressourcen, Integrität und Schulungen	**LC**	• Die FIU-Funktion ist unzureichend strukturiert, wobei einige FIU-Rollen in den Ländern angesiedelt sind. • Die Evaluierungsbeauftragten konnten nicht beurteilen, ob die Mittel der mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassten Landespolizeidienststellen ausreichend sind. • Unzureichende Sach- und Personalmittel für die Beaufsichtigung von Versicherungsvermittlern und bestimmten Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors.
31. Bundesweite Zusammenarbeit	**LC**	• Keine wirkungsvolle Abstimmung mit Behörden, die für bestimmte Unternehmen und Berufe außerhalb des Finanzsektors zuständig sind. • Die polizeiliche Abstimmung konzentriert sich hauptsächlich auf FATF-Grundsatzfragen und weniger auf die Erarbeitung von Grundsatzregelungen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland.
32. Statistik	**PC**	• Es liegen keine Belege dafür vor, dass Gesamtprüfungen der Wirksamkeit des deutschen Systems zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchgeführt worden sind. • Umfassende jährliche Statistiken werden nicht geführt, waren nicht verfügbar oder beides, und zwar in Bezug auf ○ Strafen bei Verurteilungen wegen Geldwäsche, ○ Anzahl der geprüften oder weitergegebenen Geldwäscheverdachtsanzeigen, ○ Wert der mit Geldwäscheverdachtsanzeigen zusammenhängenden Transaktionen, ○ einstweilige Maßnahmen, ○ Geldwäscheermittlungen, ○ zu internationalen Geldtransfers erstattete Anzeigen, ○ Wert des beschlagnahmten Vermögens, aufgeschlüsselt nach Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und anderen Erlösen aus Straftaten, ○ internationale Zusammenarbeit, ○ Struktur und/oder Tätigkeit des Finanzsektors (darunter in Bezug auf die Anzahl der Niederlassungen inländischer Finanzinstitute im Ausland) und der außerhalb des Finanzsektors angesiedelten Unternehmen oder Berufe , sowie ○ die Ausübung von Aufsichtsbefugnissen im Bereich von Unternehmen oder Berufen außerhalb des Finanzsektors.
33. Juristische Personen - wirtschaftliche Eigentümer	**NC**	• Fehlende Mechanismen, mit denen jederzeit ein Zugang zu Informationen über die Beherrschungsverhältnisse und die wirtschaftliche Eigentümerschaft von juristischen Personen sichergestellt ist, bei denen es sich nicht um börsennotierte Aktiengesellschaften handelt. • Vollständiger Mangel an Transparenz zu Aktiengesellschaften, die ihre Aktien in Form von Inhaberaktien ausgeben, sowie zu privaten Stiftungen • Keine Risikobeurteilungen durch die Behörden zur Feststellung des Risikos von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung bei Aktiengesellschaften, die Inhaberaktien ausgegeben haben.
34. Rechtskonstruktionen - wirtschaftliche Eigentümer	**NC**	• Unzureichende Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz bei Treuhandgesellschaften

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
Internationale Zusammenarbeit		
35. Übereinkommen	**PC**	Deutschland hat das Übereinkommen von Palermo nicht vollständig umgesetzt: • Die Anwendbarkeit des Straftatbestands der Geldwäsche ist bei Personen nicht möglich, welche die Vortat begangen haben und hierfür verurteilt wurden. Diese Unmöglichkeit kann nicht mit Rechtsprinzipien begründet werden, die als Grundprinzipien gemäß FATF-Standards gelten. • „Insider-Handel und Marktmanipulation“ sowie „Nachahmung und Produktpiraterie“ stellen keine Vortaten für Geldwäsche dar. • Natürliche und juristische Personen unterliegen keinen wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen.
36. Rechtshilfe	**LC**	• Die Möglichkeit zur Zusammenarbeit kann durch die Unzulänglichkeiten beim Straftatbestand der Geldwäsche und unter bestimmten, mutmaßlich begrenzten, Umständen eingeschränkt sein. • Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt; zudem können bei bestimmten Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors, die unter deren Schutz fallen, Dokumente und Auskünfte durch Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälte nur begrenzt eingeholt werden, was eine wirksame Zusammenarbeit behindert. • Die Wirksamkeit konnte nicht beurteilt werden (Mangel an umfassenden Statistiken).
37. Beiderseitige Strafbarkeit	**LC**	• Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt; zudem können bei bestimmten Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors, die unter deren Schutz fallen, Dokumente und Auskünfte durch Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälte nur begrenzt eingeholt werden, was eine wirksame Zusammenarbeit behindert. • Die Wirksamkeit konnte nicht beurteilt werden (Mangel an umfassenden Statistiken).
38. Rechtshilfe bei Beschlagnahme und Einfrieren von Vermögen	**LC**	• Die Möglichkeit zur Zusammenarbeit ist durch die Unzulänglichkeiten beim Straftatbestand der Geldwäsche und unter bestimmten, mutmaßlich begrenzten, Umständen eingeschränkt. • Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt; zudem können bei bestimmten Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors, die unter deren Schutz fallen, Dokumente und Auskünfte durch Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälte nur begrenzt eingeholt werden, was eine wirksame Zusammenarbeit behindert. • Die Wirksamkeit konnte nicht beurteilt werden (Mangel an umfassenden Statistiken).
39. Auslieferung	**LC**	• Die Möglichkeit zur Auslieferung ist durch die Unzulänglichkeiten beim Straftatbestand der Geldwäsche eingeschränkt.
40. Sonstige Formen der Zusammenarbeit	**LC**	• Durch die Art, wie die Verschwiegenheitspflicht durch freie Berufe ausgelegt wird, können die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit jeweils eingeschränkt sein. • Zur Beurteilung der Gesamteffektivität der Zusammenarbeit liegen mit Ausnahme der Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen und der BaFin keine Statistiken vor.
9 besondere Empfehlungen		
SR.I Umsetzung von Rechtsakten der UNO	**PC**	Deutschland hat das Terrorismusfinanzierungsübereinkommen und die zugehörigen Resolutionen des UN-Sicherheitsrats nicht vollständig umgesetzt: ○ Die Definition für „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ steht nicht vollständig mit dem Terrorismusfinanzierungsübereinkommen im Einklang, da sie sich nicht auf alle Handlungen erstreckt, die Straftaten im Sinne der völkerrechtlichen Verträge darstellen, welche dem Terrorismusfinanzierungsübereinkommen als Anlage beigefügt sind; zudem ist schwere Körperverletzung darin ebenfalls nicht eingeschlossen. ○ Die Definition des Begriffs „Geldmittel“ im Zusammenhang mit der Finanzierung eines Terrorakts oder individuellen Terroristen steht nicht vollständig mit den Vorgaben des Terrorismusfinanzierungsübereinkommens im Einklang, da die Mittel demnach von einem bestimmten Mindestwert sein müssen (d.h. nicht lediglich unbeträchtlich).

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
		○ Die Vorschriften über die Finanzierung eines Terrorakts oder individuellen Terroristen stehen mit den Vorgaben des Terrorismusfinanzierungsübereinkommens nicht vollständig im Einklang. ○ Natürliche und juristische Personen unterliegen keinen wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen. ○ Mit Ausnahme von Kreditinstituten, Finanzdienstleistern und Investmentgesellschaften unterliegt keine andere Person direkt anwendbaren Vorschriften für das Einfrieren von Vermögenswerten für EU-Inländer nach S/RES/1373. ○ Fehlen effektiver Verfahren, die das Einfrieren von Vermögenswerten ermöglichen, bei denen es sich nicht um Mittel für EU-Inländer handelt, in Fällen, in denen das Kreditwesengesetz gilt. ○ Es gibt keine geeigneten Maßnahmen zur wirksamen Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen zum Einfrieren von Vermögenswerten durch Personen und Körperschaften, die keine Finanzinstitute und „Gesellschaften“ sind.
SR.II Erklärung von Terrorismusfinanzierung zum Straftatbestand	**LC**	• Die Definition für „schwere staatsgefährdende Gewalttat“ steht nicht vollständig mit SR II im Einklang, da sie sich nicht auf alle Handlungen erstreckt, die Straftaten im Sinne der völkerrechtlichen Verträge darstellen, welche dem Terrorismusfinanzierungsübereinkommen als Anlage beigefügt sind; zudem ist schwere Körperverletzung darin ebenfalls nicht eingeschlossen. • Die Definition des Begriffs „Geldmittel“ im Zusammenhang mit der Finanzierung eines Terrorakts oder individuellen Terroristen steht nicht vollständig mit den Vorgaben von SR.II im Einklang, da die Mittel demnach von einem bestimmten Mindestwert sein müssen (d.h. nicht lediglich unbeträchtlich). • Das Mindeststrafmaß lässt die Möglichkeit entstehen, dass die verhängten Strafen unter Umständen nicht wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. • Die Wirksamkeit konnte nicht festgestellt werden: Fehlende konkrete Statistiken, um feststellen zu können, ob natürliche und juristische Personen wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen unterliegen und die Straftatbestände der Terrorismusfinanzierung effektiv umgesetzt werden.
SR.III Einfrieren und Beschlagnahme von Terrorismusvermögen	**PC**	• Mit Ausnahme von Kreditinstituten, Finanzdienstleistern und Investmentgesellschaften unterliegt keine andere Person direkt anwendbaren Vorschriften für das Einfrieren von Vermögenswerten für EU-Inländer nach S/RES/1373. • Fehlen effektiver Verfahren für das Einfrieren von Vermögenswerten, bei denen es sich nicht um Mittel für EU-Inländer handelt, in Fällen, in denen das Kreditwesengesetz gilt. • Die Verschwiegenheitspflicht wird von den freien Berufen weit ausgelegt, wobei keine klaren Voraussetzungen für die Einholung oder Erzwingung diesbezüglicher Auskünfte geregelt sind, was die Möglichkeiten für Strafverfolgungsbehörden zur Ausfindigmachung und Zurückverfolgung von Geldmitteln und sonstigen Vermögenswerten für den Terrorismus behindert. • Keine geeigneten Maßnahmen zur wirksamen Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen nach SRIII durch Personen und Körperschaften, die keine Finanzinstitute und „Gesellschaften“ sind.
SR.IV Anzeige verdächtiger Transaktionen	**PC**	• Anzeigeerstattung setzt ein hohes Maß an Gewissheit in Bezug auf das Vorliegen einer Straftat voraus; zudem stellt die Anzeige einen Strafantrag dar. • Erhebliche Mängel beim Straftatbestand der Terrorismusfinanzierung schränken die Anzeigepflicht ein. • Hohe Hürden für Anzeigen machen eine sofortige Anzeige von Verdachtsmomenten nicht praktikabel.

40 Empfehlungen	Rating	Überblick der dem Rating zu Grunde liegenden Faktoren[3]
SR.V Internationale Zusammenarbeit	**LC**	Bei der Anwendung der Empfehlungen 36-38: • Die Wirksamkeit konnte nicht beurteilt werden (Mangel an Statistiken). Bei der Anwendung der Empfehlung 40: • Durch den Geltungsbereich des Straftatbestandes der Terrorismusfinanzierung können die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit jeweils eingeschränkt sein. • Durch die Art, wie die Verschwiegenheitspflicht durch freie Berufe ausgelegt wird, können die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit jeweils eingeschränkt sein. • Keine Statistiken zur Bewertung der Gesamtwirksamkeit der Zusammenarbeit vorhanden
SR.VI Auflagen für Geld-/ Werttransfer-Dienstleister zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	**LC**	• Effektivität: Mängel bei Regelungen oder sonstigen Maßnahmen in den Bereichen Kundenüberprüfung, Anzeige verdächtiger Transaktionen und Sanktionen.
SR.VII Geldtransferregeln	**C**	• Diese Empfehlung wird uneingeschränkt eingehalten.
SR.VIII Gemeinnützige Organisationen	**LC**	• Überprüfung von Rechtsvorschriften für gemeinnützige Organisationen und laufende Neubewertungen von Anfälligkeiten sind nicht dokumentiert. • Die Daten, die zu gemeinnützigen Organisationen verfügbar sind und aus Verbandsanmeldeunterlagen oder steuerlichen Unterlagen zur Erlangung eines steuerbegünstigten Status stammen, sind im Vergleich zu den Finanzangaben spärlich, die sie nach der Erläuterungsanmerkung (Interpretive Note) zu SR.VIII, Abschnitt 6 b, und nach dem Abschnitt zur Finanztransparenz im Best-Practices-Papier der FATF von 2002 vorhalten sollen, und daher für die Überwachung individueller Organisationen oder des gesamten Sektors nur von begrenztem Nutzen. • Geringes Maß an Kontaktpflege zur Sensibilisierung für das Risiko der Terrorismusfinanzierung im Sektor der gemeinnützigen Organisationen, selbst im Rahmen einer Strategie der Sicherung und Wahrung der Praxis gemeinnütziger Spenden und der starken und vielfältigen Gemeinschaft von Institutionen, bei denen sie wirkt.
SR.IX Deklarierung und Offenlegung beim Grenzübertritt	**LC**	• Schwächen bei den Maßnahmen, mit denen Flugreisende, die nach Deutschland von außerhalb der EU einreisen, auf ihre Deklarationspflicht hingewiesen werden. • Einjährige Aufbewahrungsfrist der meisten Daten in der Datenbank INZOLL mindert deren Nutzwert für Analysen erheblich.