

Brüssel, den 26. Januar 2000

STELLUNGNAHME

des Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991
zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche"**
(KOM (1999) 352 endg. - 99/0152 COD)

Der Rat beschloß am 5. Oktober 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche"
(KOM (1999) 352 endg. - 99/0152 COD)

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, nahm ihre Stellungnahme am 10. Januar 2000 an. Berichterstatter war Herr PELLETIER.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 369. Plenartagung am 26./27. Januar 2000 (Sitzung vom 26. Januar) mit 81 gegen 11 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Einleitung**

1.1 In seiner Stellungnahme zur ersten Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche¹ vom 19. September 1990 hatte der Wirtschafts- und Sozialausschuß sein völliges Einverständnis mit einer stärkeren Bekämpfung schwerer Straftaten, die von der Staatengemeinschaft verurteilt werden, insbesondere Straftaten im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, geäußert.

1.2 Mehrere Bemerkungen aus der genannten Stellungnahme wurden schließlich berücksichtigt.

1.3 Der Ausschuß hatte darin auch die Einführung von Mechanismen befürwortet, die auf der Grundlage der Nutzung von Informationen aus Bankkreisen und von Finanzinstitutionen im allgemeinen, ohne die keine Geldwäsche betrieben werden kann, funktionieren.

1.4 Seit 1991 die erste Richtlinie umgesetzt wurde, haben der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament ständig eine stärkere Bekämpfung des organisierten Verbrechens und die Einführung eines entsprechenden globalen Aktionsplans mit konkreten Empfehlungen gefordert (siehe insbesondere die Entschlüsse des Europäischen Rates in Dublin vom Dezember 1996 und den Aktionsplan des Europäischen Rates in Amsterdam vom Juni 1997).

¹

ABl. C 332 vom 31.12.1990, S. 26.

1.5 Unlängst hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Tampere am 15./16. Oktober 1999 einen beträchtlichen Teil seiner Empfehlungen der Kriminalitätsbekämpfung auf der Ebene der EU gewidmet.

1.6 Da diese Empfehlungen auf eine Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten abzielen, hat der Rat darüber hinaus spezifischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche ein eigenes Kapitel gewidmet und empfohlen, den Entwurf einer Änderung der Richtlinie, der Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme ist, möglichst bald zu verabschieden.

1.7 Die Kommission hat unlängst eine sehr wichtige Mitteilung "über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004)"² veröffentlicht, zu der der Ausschuß ebenfalls eine Stellungnahme erarbeiten wird.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1 Die Geldwäsche stört durch die Ausmaße, die sie angenommen hat, die Arbeitsweise des weltweiten Finanzsystems.

2.2 Der Ursprung der Gelder, die auf diese Weise "gewaschen" werden, ist äußerst unterschiedlich. Spektakulär ist dieses Phänomen, wenn internationale Finanzhilfen des IWF für Länder wie Rußland veruntreut werden; schwieriger festzustellen ist die Geldwäsche bei komplexen Finanzoperationen, die durch spezialisierte juristische Büros in enger Zusammenarbeit mit den Offshore-Finanzoasen eingefädelt werden, da sie sich den Regelungen und Kontrollen entziehen, die die Europäische Union und ein Teil der übrigen westlichen Welt seit mehr als einem Jahrzehnt durchzusetzen versucht.

2.3 Seit der Richtlinie von 1991 wurden die zur Bekämpfung der Geldwäsche eingesetzten Mittel auf spektakuläre Weise verstärkt.

2.4 Dennoch müssen sowohl die konkreten Maßnahmen als auch die Absichtserklärungen der Europäischen Union in diesem Bereich mit den Ergebnissen hinsichtlich des Ausmaßes der Geldwäsche und der Schätzung der dadurch erzielten Einkünfte verglichen werden.

2.5 In der Stellungnahme des Ausschusses von 1990 wurde das Ausmaß des Drogenhandels nach den verfügbaren Informationen mit 300 - 500 Milliarden Dollar angegeben. Das Ausmaß des Drogenhandels verringert sich keineswegs und dürfte laut den UN-Statistiken und den Informationen der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" (FATF) derzeit 8% des Welthandels ausmachen. Die Geldwäsche hingegen macht nach diesen Ausgaben zwischen 2 und 5% des weltweiten BIP aus, d.h. mehr als eine Billion Dollar im Jahr.

²

KOM (1999) 239 endg.

2.6 Die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten konzentrieren sich auf die Geldwäsche im Zusammenhang mit dem Drogenhandel und lassen die unbedingte Notwendigkeit außer acht, das Übel an der Wurzel zu packen und den Drogenhandel vor Ort zu bekämpfen, wo doch alle Geldwäscheoperationen auf dem Drogenverkauf an die bedauernswerten Drogensüchtigen beruhen.

2.7 Die Bekämpfung der Geldwäsche kann nicht getrennt werden von denjenigen, die die Gelder einsammeln, sei es im Rahmen des organisierten Verbrechens mit komplexen Strukturen oder im einfacheren und weiter verbreiteten Rahmen der Drogendealer, die viele kleine Beträge für einzelne Dosen kassieren, die sie an die Drogensüchtigen verkaufen; die Summe dieser Beträge ist der Ausgangspunkt der Geldwäsche³.

2.8 Der Ausschuß räumt ein, daß die Bekämpfung des Drogenhandels durch Polizei und Justiz vor allem in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt und nicht in den Anwendungsbereich der hier zu behandelnden Geldwäsche-Richtlinie fällt, bedauert jedoch, daß in der Richtlinie die logische Verbindung zwischen der Bekämpfung des Drogenhandels durch Polizei und Justiz einerseits und der Bekämpfung der Geldwäsche im Zusammenhang mit den Gewinnen aus dem Drogenhandel andererseits nicht genügend hervorgehoben wird. Eine solche Verbindung ist unerlässlich. Trotz ihrer Bemühungen sind die Finanzinstitute nicht in der Lage, den gesamten Polizei- und Justizapparat zu ersetzen, was auch nicht ihre Aufgabe ist.

2.9 Der Europäische Rat, der im Oktober 1999 in Tampere tagte, scheint sich in diese Richtung zu bewegen, denn er "ruft dazu auf, eine operative Task-Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen zum aktuellen Trend der grenzüberschreitenden Kriminalität austauscht und zur Planung operativer Maßnahmen beiträgt"⁴.

2.10 In der Stellungnahme des Ausschusses von 1990 hieß es bereits, eine Harmonisierung der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs sei eine unerläßliche Ergänzung des Entwurfs einer Richtlinie⁵.

2.11 Der Ausschuß schließt sich dem Anliegen der Kommission völlig an, die Arbeit der FATF auf möglichst viele Länder auszuweiten, um ein internationales Netz der Bekämpfung der Geldwäsche zu errichten.

2.12 Die Arbeit der FATF an der Festlegung von Kriterien zur Identifizierung von Ländern und Gebieten, die als "nicht-kooperativ" im Kampf gegen die Geldwäsche angesehen werden können,

³ Siehe die "Mitteilung der Kommission (...) über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000 - 2004)" und die Stellungnahme des Ausschusses zum gleichen Thema (CES 1127/99; Berichterstatterin: Frau HASSETT).

⁴ Europäischer Rat (Tampere), 15./16. Oktober 1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Kapitel IX, Ziffer 44.

⁵ Siehe Ziffer 1.5 der Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche" (ABl. C 332 vom 31. Dezember 1990, S. 86).

erscheint in dieser Hinsicht als grundlegendes Element des Aktionsplans. Die FATF arbeitet zur Zeit an einer Liste dieser Länder, die Mitte 2000 veröffentlicht werden soll.

2.13 Der Europäische Rat von Tampere hat die Notwendigkeit hervorgehoben, entsprechend den Empfehlungen der FATF Abkommen mit Offshore-Zentren von Drittstaaten zu schließen, um eine effiziente und transparente Zusammenarbeit zu gewährleisten.

2.14 In der Überzeugung, daß die Bekämpfung der Geldwäsche in ihrer weltweiten Dimension begriffen werden muß, bringt der Ausschuß sein Bedauern darüber zum Ausdruck, daß der Rat und die Kommission den mit den Vereinten Nationen und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) konzertierten Maßnahmen nicht größeren Raum widmen.

2.15 Der IWF hat in seiner letzten Jahressitzung im September 1999 erneut seinen Willen zum Ausdruck gebracht, das organisierte Verbrechen, den Drogenhandel und die Geldwäsche zu bekämpfen. Der Ausschuß hält eine bessere Konzertierung zwischen der Europäischen Union und dem IWF für erforderlich, da der IWF die einzige Institution ist, die ähnliche Bekämpfungsmaßnahmen wie die der Europäischen Union weltweit einführen kann.

2.16 Der Ausschuß begrüßt den Plan, in der Europäischen Union einen sehr hohen Standard von Verpflichtungen aufzuerlegen, der über eine Aktualisierung der 40 FATF-Anforderungen hinausgeht, und dabei einige Berufsgruppen aktiver in die Bekämpfung der Geldwäsche einzubeziehen. Es sei darauf hingewiesen, daß die von der Richtlinie aus dem Jahr 1991 betroffenen Finanzdienstleister verpflichtet waren, für ihr Personal sowohl einen Verhaltenskodex als auch eine detaillierte Gebrauchsanweisung für die Richtlinie zu erstellen. Die unter die neuen Verpflichtungen fallenden Akteure werden sich sicher in gleicher Weise um Erläuterung bemühen.

2.17 Nach Ansicht des Ausschusses muß die Beachtung der Vorschriften über die Bekämpfung der Geldwäsche als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes unbedingt den beitrittswilligen Ländern vorgeschrieben werden. Unzureichend wäre eine rein formelle Übernahme der Richtlinie als Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes in die Rechtsakte der Beitrittsländer ohne konkrete Maßnahmen, die ihre Anwendung gewährleisten (Stärkung der Mittel von Polizei und Justiz, Teilnahme an der Arbeit der FATF, von Interpol, von Tracfin* usw.).

2.18 Die Stärkung der technischen Unterstützung der beitrittswilligen Länder durch die Kommission in diesem Bereich sollte ein wesentlicher Bestandteil der Partnerschaftsabkommen sein.

2.19 Der Ausschuß weist die Kommission ganz besonders auf den kritischen Zeitraum des Übergangs zum Euro hin, der eine günstige Gelegenheit zum Umtausch von aus der Geldwäsche hervorgegangenem Bargeld bieten könnte. Für die zu deklarierenden Beträge wurde zwar eine Höchstgrenze von 15.000 Euro festgesetzt, doch kann diese Vorschrift sehr leicht umgangen werden,

* **Anm. d. Übers.:** 1990 eingesetztes Organ des französischen Ministeriums für Wirtschaft und Haushalt zur Bekämpfung der Geldwäsche.

indem man in mehreren Instituten Umtauschanträge über einen unter der Höchstgrenze liegenden Betrag vorlegt. Es wird auf jeden Fall schwierig sein, thesaurierte Scheine von einer Geldwäsche unterzogenem, schmutzigem Geld zu unterscheiden.

2.20 Ein effizientes Feedback durch die Untersuchungsbehörden müßte die Motivierung des Bankpersonals und die Qualitätsberichte verbessern. Ferner müßte es die Banken in die Lage versetzen, die Eignung ihrer Ausbildungsmaßnahmen zu überprüfen. Schließlich müßte es verhindern, daß die Banken versehentlich Geldwäscheoperationen durchführen. Insgesamt müßte ein effizientes Feedbacksystem bessere Ergebnisse bei der Bekämpfung der Geldwäsche zur Folge haben.

2.21 Die nationalen Behörden können natürlich nicht das Untersuchungsgeheimnis verletzen. Ein effizientes Feedback sollte zumindest allgemeine Informationen mit statistischen Daten umfassen. Im Idealfall sollten auf vertraulicher Basis auch bestimmte spezifische Informationen an das meldende Institut übermittelt werden, beispielsweise Bestätigung des Erhalts der Mitteilung über verdächtige Transaktionen, Unterrichtung über den Beschluß der zuständigen Behörden unter Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses oder Kopie eines Urteils über einen bestimmten Fall.

3. Umsetzung der Richtlinie von 1991

3.1 Der Ausschuß hat zur Kenntnis genommen, daß die Kommission in ihren beiden Berichten an den Rat und das Europäische Parlament⁶ die Auffassung vertritt, daß die Richtlinie von 1991 von den Mitgliedstaaten gut umgesetzt wurde und daß der Finanzsektor, insbesondere die Banken, große Anstrengungen unternommen haben, um zu verhindern, daß Gelder aus kriminellen Aktivitäten in das Finanzsystem einfließen.

3.2 Die bei Vertretern der FATF eingeholten Informationen und der Bericht des IWF bestätigen diese Feststellung der Kommission.

3.3 Daß die Verschärfung der Kontrollen in den Banken zu einer Suche der Geldwäscher nach alternativen Wegen geführt hat, um die kriminelle Herkunft ihrer Geldmittel zu verschleiern, stellt für die gesamte Staatengemeinschaft und nicht nur für die Europäische Union eine große Herausforderung dar.

4. Aktionsplan zur organisierten Kriminalität

4.1 Die Begründung des Entwurfs einer Richtlinie zeigt, daß der Rat den Aktionsplan der Kommission uneingeschränkt unterstützt.

4.2 Es ist festzustellen, daß mit dem Verbot der Geldwäsche mittlerweile erhebliche Fortschritte gemacht worden sind, da die Geldwäsche in allen Mitgliedstaaten als Straftat in das Strafrecht aufgenommen wurde.

⁶

KOM (95) 54 endg. und KOM (1998) 401 endg.

5. Verbot der Geldwäsche

5.1 Der Rat ist auf seiner Tagung am 3. Dezember 1998 der Empfehlung der FATF von 1996 gefolgt und hat der Anwendung von Artikel 6 des Straßburger Übereinkommens seine Zustimmung gegeben; darin werden Straftaten im Zusammenhang mit der Geldwäsche behandelt, und es wird vorgesehen, Verstöße als schwere Straftaten zu behandeln, für die eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr im Höchstmaß oder von mehr als sechs Monaten im Mindestmaß gilt. Dadurch wird der Anwendungsbereich der Bekämpfung beträchtlich ausgeweitet, die ursprünglich für die Drogenkriminalität vorgesehen war.

6. Erfassung der Tätigkeiten des Finanzsektors

6.1 In dem Vorschlag für eine Richtlinie werden entsprechend den Empfehlungen des Europäischen Parlaments die betroffenen Finanzinstitutionen genau definiert, so daß sie auch Wechselstuben, Geldüberweisungsstellen und Wertpapierfirmen umfassen, wie sie in der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (ISD) definiert werden.

7. Erfassung der Tätigkeiten außerhalb des Finanzsektors

7.1 Auf der Grundlage der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin im Dezember 1996 und der Jahresberichte der FATF, in denen bemerkt wird, daß die Geldwäschetechniken immer mehr auf Nichtbank-Finanzinstitute und Unternehmen, die keine Finanzunternehmen sind, gestützt werden, da die Banken die Maßnahmen gegen die Geldwäsche strenger beachten, schlägt die Kommission in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament vor, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf die Berufsgruppen und Unternehmenskategorien auszuweiten, von denen angenommen werden kann, daß sie in Geldwäscheaktivitäten verwickelt sind.

7.2 In seiner Entschliebung vom März 1999 schlug das Europäische Parlament eine erhebliche Erweiterung des Geltungsbereichs der Richtlinien um folgende Berufsgruppen und Unternehmensarten vor: Immobilienmakler, Kunsthändler, Auktionatoren, Spielkasinos, Wechselstuben, Geldtransportunternehmen, Notare, Buchsachverständige, Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer.

7.3 Die verschiedenen Stellen, die sich mit Geldwäschepraktiken befaßt haben, darunter das Amt der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensprävention und die Hochrangige Gruppe auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität (die vom Europäischen Rat in Dublin ins Leben gerufen wurde) haben allesamt festgestellt, daß sich die Geldwäschepraktiken auf den Einsatz von Spezialisten (insbesondere im juristischen Bereich) ausrichten, um komplexe Systeme

von Tarnunternehmen, Trustfonds usw. aufzubauen, mit denen die Herkunft der suspekten Gelder und das Eigentum an ihnen verschleiert werden soll⁷.

7.4 Die Kommission stimmt mit dem Europäischen Parlament hinsichtlich der Einbeziehung der meisten der in der obigen Entschließung genannten Tätigkeiten und Berufe überein, hat jedoch starke Vorbehalte hinsichtlich der Einbeziehung von Kunsthändlern und Auktionatoren, da eine exakte Abgrenzung dieser Tätigkeiten sowie die Kontrolle der Anwendung entsprechender Vorschriften schwierig wäre. Diese Vorschriften verlangen ja eine Identifizierung der Kunden und die Mitteilung eines etwaigen Geldwäscheverdachts an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten.

7.5 Zudem bemerkt die Kommission, daß eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Kunsthändler die Frage aufwerfen würde, ob nicht für jeden Händler hochpreisiger Waren einschließlich der Händler von Luxusautos, Juweliere oder Briefmarken- und Münzhändler dieselben Pflichten gelten sollten.

7.6 Hinsichtlich der Rechtsanwälte nimmt der Richtlinienentwurf eine vorsichtige Haltung ein und berücksichtigt deren Schweigepflicht. In allen Fällen, die mit der Vertretung oder Verteidigung eines Klienten in einem Gerichtsverfahren zusammenhängen, sollen die Anwälte von jeglicher Verpflichtung befreit werden.

7.7 Von diesen Fällen abgesehen, könnten die Mitgliedstaaten den Anwälten gestatten, daß sie einen Verdacht der Geldwäsche nicht den üblichen für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Behörden, sondern ihrer Anwaltskammer oder einer entsprechenden berufsständischen Vereinigung melden. Es sei darauf hingewiesen, daß Anwälte in bestimmten EU-Staaten Finanzgeschäfte tätigen und Gelder verwahren dürfen. Dies erschwert die Anwendung der Richtlinie auf Anwälte.

7.8 Für den Fall, daß ein Anwalt eine erforderliche Meldung an die Anwaltskammer unterläßt, sollten entsprechende Sanktionen vorgesehen werden.

7.9 Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Notare und andere selbständige Juristen beschränkt sich auf finanzielle oder gesellschaftsrechtliche Tätigkeiten, bei denen das Risiko, daß sie zur Geldwäsche mißbraucht werden, sehr hoch ist.

8. Feststellung der Identität von Kunden bei Ferngeschäften

8.1 Der Richtlinienentwurf schreibt die Feststellung der Identität von Kunden bei Ferngeschäften vor. Eine gewisse Unklarheit besteht bei den Durchführungsmodalitäten der Richtlinie im Falle von Internet-Transaktionen.

7

Vgl. "Drug money in a changing world: Economic reform and criminal finance" des UN International Drug Control Programme 1996, in dem die entscheidende Rolle der "international business companies" aufgezeigt wird, die insbesondere in der Karibik angesiedelt sind und von den kriminellen Organisationen genutzt werden, weil es fast unmöglich ist, den Ursprung der von ihnen verwalteten beträchtlichen Gelder ans Licht zu bringen.

8.2 Der Europäische Rat von Amsterdam unterstrich in seinem Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, daß technologische Innovationen wie z.B. Internet und Electronic Banking äußerst leistungsfähige Instrumente zur Begehung von Straftaten, Betrug und Bestechung sind. Die "Mittel zur Prävention und Repression dieser kriminellen Aktivitäten (...) hinken fast immer einen Schritt hinterher"⁸.

8.3 Der Geldtransfer auf elektronischem Weg (Internet) geschieht sofort und läßt sich mit einfachen Techniken, die jedermann zugänglich sind, vertuschen, ohne Spuren zu hinterlassen. Es genügt, die Geschäfte über ein nicht kooperatives Land laufen zu lassen oder eine Strohfirma einzuschalten, um die Kontrolle in der EU zu lähmen.

8.4 Daraus ergibt sich, daß nicht so sehr die Finanzgeschäfte als vielmehr deren Akteure auf den Finanzmärkten kontrolliert werden müssen. Der Ausschuß hat diese Notwendigkeit in seiner Stellungnahme vom 27. Januar 1999⁹ über die auf E-Geldinstitute anwendbaren Vorschriften hervorgehoben, in der die Gefahr aufgezeigt wurde, daß E-Geldinstitute auf dem Markt zugelassen werden und einer äußerst laschen Beaufsichtigung unterliegen.

8.5 Der Ausschuß teilt die Auffassung der Kommission, wonach die Banken über angemessene Verfahren zur Feststellung der Identität von Kunden bei Ferngeschäften verfügen müssen. Er hält jedoch den Anhang zu der vorgeschlagenen Richtlinie nicht für das geeignete Mittel zu diesem Zweck.

8.6 Das Fehlen eines direkten Kontakts zwischen der Bank und dem Kunden verhindert nicht die Feststellung der Identität des Kunden durch beweiskräftige Dokumente, wie sie bereits in Artikel 3 der Richtlinie aus dem Jahr 1991 erwähnt ist und von den Banken wirksam angewandt wird. Mit der Feststellung der Identität kann unter anderem der Inhaber einer Vollmacht oder ein vertrauenswürdiger Dritter (z.B. ein anderes Kredit- oder Finanzinstitut, ein Notar oder eine Botschaft) beauftragt werden, oder sie kann durch Einschreiben erfolgen.

8.7 Auch die elektronische Unterschrift sollte als beweiskräftig angesehen werden, vor allem, nachdem vor kurzem die Richtlinie über gemeinsame Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen angenommen worden ist. Nach Auffassung des Ausschusses rechtfertigt die Entwicklung der Ferngeschäfte keine neuen Vorschriften zur Identitätsfeststellung.

8.8 Unbedingt erforderlich ist dagegen **Flexibilität**, um mit den raschen Entwicklungen im Telebanking Schritt halten zu können. Diese Flexibilität wird durch eine weite Definition des Begriffs "beweiskräftiges Dokument" gewährleistet. Von den Banken sollte nur verlangt werden, daß sie bei Ferngeschäften über angemessene beweiskräftige Dokumente zur Feststellung der Identität ihrer Kunden verfügen. Die Identifizierungsmethode sollte ihnen selbst überlassen bleiben. Der

⁸ Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Amsterdam, 28. April 1997, Einleitung.

⁹ ABl. C 101 vom 12.04.1999, S. 64.

Anhang enthält an sich einige gute Beispiele möglicher Verfahren zur Feststellung der Identität der Kunden bei Ferngeschäften, könnte aber rasch überholt sein, sobald neue Möglichkeiten sowohl im Bereich der Ferngeschäfte als auch hinsichtlich der Identitätsfeststellung entwickelt werden.

8.9 Für den Fall, daß beschlossen wird, den Anhang beizubehalten, ruft der Ausschuß die europäischen Gremien dringend auf klarzustellen, daß der Anhang nicht bindend ist und nur als Leitfaden mit einer nicht erschöpfenden Reihe von Lösungen zur Feststellung der Identität der Kunden bei Ferngeschäften dient. Durch den nicht obligatorischen Charakter des Anhangs wäre die notwendige Flexibilität der Identifizierungsverfahren bei Ferngeschäften gewährleistet.

9. Informationsaustausch

9.1 Die Kommission sieht einen Mechanismus des Informationsaustauschs über Geldwäsche vor und regt an, diesen im Falle illegaler Tätigkeiten vorzunehmen, die den finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften zuwiderlaufen (diese Ausweitung ist Gegenstand kritischer Anmerkungen bei der Analyse der einzelnen Artikel).

10. Bedarf einer regelmäßigen Überprüfung der Aktionen der Union auf diesem Gebiet

10.1 Die Kommission beschränkt die Vorlage regelmäßiger Berichte über die Umsetzung der Richtlinie auf das Europäische Parlament und den Rat. Der Ausschuß betrachtet sich als besonders kompetent für diese Fragen und bedauert, daß er nicht über die Ausweitung einer Richtlinie, zu der er eine Stellungnahme abgeben soll, konsultiert wird.

11. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln der Richtlinie

– Artikel 1 (ersetzt Artikel 1 der Richtlinie 91/308)

- 1) Gegen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf Wechselstuben, Geldüberweisungsstellen, Versicherungsunternehmen (sofern ihre Aktivitäten unter die Richtlinie fallen) und Wertpapierfirmen bestehen keine Einwände, da es sich um eine Ergänzung der Definitionen in der Basisrichtlinie 77/780/EWG handelt.
- 2) Hervorzuheben ist die Erfassung der Zweigniederlassungen in der Gemeinschaft von Finanzinstituten, deren Hauptsitz innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft liegt.
- 3) Nach Ansicht des Ausschusses müssen die Bestimmungen der Richtlinie auch für Zweigniederlassungen oder Filialen von Finanzinstituten aus der Gemeinschaft in einem Drittstaat gelten, insbesondere, wenn es sich dabei um Länder handelt, die keine gleichwertigen Kontroll- und Bekämpfungsmaßnahmen gegen die Geldwäsche verabschiedet haben (Offshore-Gebiete, Steuerparadiese usw.).

- 4) Absatz E - Definition der "kriminellen Tätigkeit"
Die Ausweitung der Begriffsbestimmung auf "*Betrug, Korruption oder sonstige illegale Aktivitäten, die sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft auswirken oder auswirken können*" bringt die Gefahr mit sich, daß den Finanzinstituten bei Verdacht eine übertriebene Meldepflicht auferlegt wird, die sehr weit über das ursprüngliche Ziel hinausgeht, den Drogenhandel und das organisierte Verbrechen zu bekämpfen. Es ist zu befürchten, daß das Personal dieser Einrichtungen einer etwaigen strafrechtlichen Verantwortung zu entgehen versucht, indem es systematisch alle einfach nur zweifelhaften oder anormal erscheinenden Transaktionen meldet.
- 5) Der Begriff "die sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften auswirken" umfaßt die Mehrwertsteuerhinterziehung und Betrugsfälle im Zusammenhang mit den Erstattungen im Rahmen der GAP, der Anwendung der Strukturfonds und den zahlreichen von der EU gewährten Subventionen.
- 6) Für diese Art des Betrugs sind ebenfalls spezifische Institutionen zuständig (Finanzämter der Mitgliedstaaten und spezialisierte Gemeinschaftseinrichtungen)¹⁰. Diese Fehlentwicklung kann in der Praxis nur die Effizienz des gesamten Prozesses beeinträchtigen.
- 7) Artikel 280 des Vertrags von Amsterdam bietet eine Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Betrugereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Handlungen. Er ermöglicht es dem Rat, nach Anhörung der Kommission "die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten" zu ergreifen.

– **neuer Artikel 2 a)**

- 1) Der Ausschuß äußert Zweifel, ob es zweckmäßig ist, die Kunsthändler und Auktionatoren von der Liste der betroffenen Berufe auszuschließen. Die Güter, mit denen diese Zwischenhändler handeln, können beträchtliche Summen darstellen, werden oft bar bezahlt, und die Identität des Käufers wird nicht wirklich geprüft. Es ist ziemlich sicher, daß insbesondere Versteigerungen diskrete und einfache Wege der Geldwäsche darstellen.

Deshalb sollte bei Barzahlungen über 15.000 Euro die Identität des Kunden festgehalten werden.
- 2) Die Einbeziehung der Buchsachverständigen unter Artikel 2 a) Absatz 3 erscheint als zu weit gefaßt, da sie angestellte Buchhalter betreffen könnte, die für ein Unternehmen, beispielsweise eine Bank, arbeiten. Es sollte besser Wirtschaftsprüfer heißen.

¹⁰ Siehe das Dokument "Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft - Betrugsbekämpfung - Arbeitsprogramm 1998/99" (KOM (98) 278 endg.) und die Stellungnahme des Ausschusses (R/CES 748/99 rev. 2), die z. Z. zu diesem Thema erarbeitet wird (Berichterstatter: Herr BURANI).

– **Artikel 3 Absatz 2 Unterabsatz 2**

- 1) In diesem Unterabsatz des Richtlinienentwurfs wird auf einen Anhang verwiesen, in dem die genauen Verfahren zur Identifizierung der Kunden bei Ferngeschäften festgelegt werden.
- 2) Einige der in diesem Anhang vorgesehenen Verpflichtungen erscheinen als schwerfällig und kaum praktikabel, so z.B.:
 - die Verpflichtung, die erste Zahlung im Rahmen des Geschäfts über ein auf den Kunden lautendes Konto bei einem Kreditinstitut in der Europäischen Union oder im Europäischen Wirtschaftsraum (Ziffer (v) Buchstabe b) oder in einem unter diese Richtlinie fallenden Land abzuwickeln;
 - unter Ziffer (vi) Buchstabe b) die verschiedenen Überprüfungen, wenn die Gegenpartei außerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes ansässig ist.
- 3) Allgemein gesagt greift die Kommission unmittelbar in die Durchführung der Kontrollverfahren durch die Finanzinstitute ein, was eine unnötige und ungerechtfertigte Einmischung darstellt. Im Wortlaut der Richtlinie und des Anhangs wird darüber hinaus nicht deutlich, mit welchen Mitteln Transaktionen über das Internet identifiziert werden sollten.

– **Artikel 7**

- 1) Die Verpflichtung, verdächtige Transaktionen zu melden, ist Kernpunkt des Richtlinienentwurfs. Sie sollte sich auf objektive Kriterien stützen, die eine Orientierungshilfe hinsichtlich der zu meldenden Transaktionen bieten, aufgrund der Art der verdächtigen Transaktionen aber nicht endgültig festgelegt werden können.

– **Artikel 12 Absatz 2**

- 1) Im ersten Satz dieses Absatzes den Wortlaut "die sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften auswirken oder auswirken können" streichen (siehe Bemerkungen zu Artikel 1 Absatz 4-6).
- 2) Aus der neuen Bestimmung des Begriffs "Kreditinstitut" (Artikel 1 (A)) und aus Erwägungsgrund 8 ist anscheinend zu schließen, daß eine Transaktion, bei der ein Verdacht auf Geldwäsche besteht, nur in dem Land gemeldet werden muß, in dem sich die den Vorgang meldende Stelle (Firmensitz, Filiale oder Tochtergesellschaft eines Kreditinstituts) befindet. Der Ausschuß begrüßt diese Vorschrift, empfiehlt jedoch, sie im Inhaltsteil der Richtlinie durch Hinzufügung eines Absatzes zu Artikel 6 zu präzisieren, um jedwede Unklarheit auszuräumen.

12. **Schlußfolgerungen**

12.1 Die verfügbaren Informationen, die insbesondere von der FATF, aber auch aus dem Bankensektor stammen, zeigen, daß die Richtlinie von 1991 insgesamt betrachtet ihre Ziele hinsichtlich der Neutralisierung der Nutzung der Finanzkreisläufe zum Zwecke der Geldwäsche erreicht hat.

12.2 Die Änderungen der Richtlinie von 1991 stellen eine positive Ergänzung der ursprünglichen Vorschriften dar, indem sie verschiedene Akteure, die in die Geldwäsche verwickelt sein könnten, in die Betrugsbekämpfung einbeziehen.

12.3 Es ist verständlich, daß der Erfolg der Anwendung der in der Richtlinie von 1991 vorgesehenen Mechanismen das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission dazu veranlaßt, den Bereich der Strafbarkeit nicht nur auf das nicht mit dem Drogenhandel verbundene organisierte Verbrechen, sondern auch auf alle sonstigen schweren Straftaten auszuweiten. Der Bereich der Strafbarkeit unterscheidet sich jedoch von dem der Meldepflicht.

12.4 Was den Bereich der Meldepflicht anbelangt, so teilt der Ausschuß die Haltung der Kommission, der zufolge eine solche Ausweitung zu weit gehen und das aktive Engagement und den Willen zur Zusammenarbeit der betroffenen Berufsgruppen gefährden könnte.

12.5 Es gibt keine Definition schwerer Straftaten. Es ist jedem Staat freigestellt, eine entsprechende Liste auszuarbeiten. Der Ausschuß nimmt mit Interesse zur Kenntnis, daß die Kontrollgremien (FATF, Tracfin in Frankreich) den Begriff des organisierten Verbrechens vorziehen, der präziser ist als der von der Kommission verwendete Begriff.

12.6 Es besteht die reale Gefahr, daß Einrichtungen zur Bekämpfung der Geldwäsche und zur Betrugsvermeidung wie Tracfin^{*} durch allzu häufige Meldungen eines Verdachts überflutet und dadurch zum Teil handlungsunfähig gemacht würden. Aufgrund der Erfahrungen und unter der Voraussetzung, daß die Finanzinstitute ausreichend über die Wirksamkeit ihrer Meldungen unterrichtet werden, könnte die Anzahl der als verdächtig gemeldeten Transaktionen sinken. Die zuständigen Behörden müssen jedoch über angemessene Mittel verfügen, um sicherzustellen, daß zügig wirksame Folgemaßnahmen ergriffen werden können.

12.7 Eine auf die Europäische Union beschränkte Maßnahme wäre ineffizient und könnte Wettbewerbsverzerrungen zugunsten von Finanzinstituten in Drittländern zur Folge haben, ja sogar den freien Kapitalverkehr - eine der Grundlagen der europäischen Einigung - behindern.

12.8 Der Ausschuß bedauert, daß der Richtlinienentwurf - der sich im wesentlichen mit der Stärkung der europäischen Fähigkeiten zur Bekämpfung der Geldwäsche befaßt - der erforderlichen internationalen Zusammenarbeit nicht genügend Beachtung schenkt.

* s. o., Anm. d. Übers.

12.9 Das Ziel müßte sein, die europäischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche so weit wie möglich auf Länder auszudehnen, die notorisch in diese kriminellen Aktivitäten verwickelt sind.

12.10 Die internationalen Finanzinstitutionen - Vereinte Nationen, IWF, Weltbank, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung - sollten in Verbindung mit der Europäischen Kommission eine Charta oder einen Verhaltenskodex aufstellen, die/der im wesentlichen die Empfehlungen der FATF enthält, deren Einhaltung eine Voraussetzung für die Gewährung jeglicher Finanzhilfen wäre¹¹.

12.11 Die Offshore-Zentren, die im Mittelpunkt der Geldwäsche stehen und die Schwachstelle der Bekämpfung sind, die den Verhaltenskodex nicht befolgen oder sich der Transparenz der Transaktionen, d.h. insbesondere der Aufhebung des Bankgeheimnisses, entgegenstellen, sollten vom internationalen System der Übermittlung von Zahlungsanweisungen und der Übertragung von Geldern wie dem SWIFT-System usw. abgeschnitten werden. Die Ausarbeitung einer Liste der nicht kooperativen Länder durch die FATF dürfte eine zügige Anwendung dieses Verfahrens ermöglichen.

12.12 Da eine solche Regelung nur vom IWF erlassen werden kann, empfiehlt der Ausschuß dem Rat und der Kommission, Kontakte zum IWF aufzunehmen, damit in dessen Statuten ein Mechanismus wirksamer Strafen gegen Länder und Finanzinstitute eingeführt wird, die bei der Bekämpfung der Geldwäsche nicht kooperieren.

12.13 Die Verhängung der Strafen müßte den internationalen Behörden für die Regelung des Finanz- und Bankensystems - der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und den Zentralbanken - anvertraut werden.

12.14 Der Ausschuß bekräftigt seinen Wunsch, eng am Follow-up der Umsetzung der Richtlinie beteiligt zu werden.

Brüssel, den 26. Januar 2000

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Patrick VENTURINI

¹¹ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 10. Juni 1998 eine Stellungnahme und einen Aktionsplan gegen die Geldwäsche verabschiedet, die zum großen Teil mit den Zielen der Europäischen Union übereinstimmt.

*

* *

NB: Anhang siehe folgende Seiten.

ANHANG
zur Stellungnahme
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
(gemäß Artikel 47 Absatz 3 der Geschäftsordnung)

Folgende Änderungsanträge, auf die mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen als Ja-Stimmen entfielen, wurden im Verlauf der Beratungen abgelehnt:

Ziffer 11 Nummer 4)

Der derzeitige Wortlaut erhält folgende Fassung:

"Absatz E - Definition der 'kriminellen Tätigkeit'

Die Ausweitung der Begriffsbestimmung auf 'Betrug, Korruption oder sonstige illegale Aktivitäten, die sich nachteilig auf die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft auswirken oder auswirken können' ist eine logische Maßnahme, bei der allerdings der Tatsache Rechnung getragen werden muß, daß die Finanzinstitute und übrigen Einrichtungen, die Meldungen machen, nur so weit gehen können, daß sie ungewöhnliche Transaktionen, die auf den ersten Blick verdächtig erscheinen, ermitteln. Es ist nicht die Aufgabe der Finanzinstitute, als Untersuchungsbehörden aufzutreten. Da zumindest in der Anfangsphase eine große Anzahl von Meldungen erwartet wird, sollte mit den Finanzinstituten ein Verhaltenskodex vereinbart werden, um den Gegenstand der Meldungen genauer festzulegen. Ferner sollten die einzelstaatlichen Behörden für die Finanzinstitute eine Art Feedback über das Ergebnis ihrer Meldungen entwickeln und es ihnen so ermöglichen, ihre Erfahrungen bei der Unterstützung der Bekämpfung von krimineller Geldwäsche weiter auszubauen."

Ergebnis der Abstimmung

Nein-Stimmen:	43
Ja-Stimmen:	30
Stimmenthaltungen:	10

Ziffer 12.16

Folgende Ziffer 12.16 ist hinzuzufügen:

" 12.16 Wie der Ausschuß feststellt, liegt dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates die Sicht zugrunde, daß die Geldwäsche hauptsächlich vom Drogenhandel ausgelöst wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß sich

Geldwäschetätigkeiten, die auf kriminelle und terroristische Aktivitäten sowie auf die Geldverschiebung ins Ausland wegen unterschiedlicher Steuersätze zurückzuführen sind, in vielen Regionen stärker auf die Wirtschaft auswirken als der Drogenhandel. Diese Aspekte sollten in der Richtlinie deutlicher zum Ausdruck kommen."

Begründung

Indem vor allem der illegale Drogenhandel für diesen Aspekt der Schwarzwirtschaft verantwortlich gemacht wird, entsteht in dem Vorschlag für eine Richtlinie der Eindruck, daß sich der Rat vor allem von einer emotionellen Abscheu vor den zerstörerischen Ergebnissen des Drogenmißbrauchs leiten läßt und die "gewöhnlichen und ehrbaren" Geldwäschetätigkeiten locker davonkommen läßt. Nach der Erweiterung wird es noch wichtiger sein, den Aspekt der Ausnutzung unterschiedlicher Steuersätze aufzunehmen, weil dann wahrscheinlich die Mehrheit der Mitglieder nicht dem Euroland angehören wird.

Ergebnis der Abstimmung

Nein-Stimmen:	49
Ja-Stimmen:	36
Stimmenthaltungen:	10
