



Financial Action Task Force
Group d'action financiere

LEITFADEN ZUM RISIKOORIENTIERTEN
ANSATZ
ZUR BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE
UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

*Grundsätzliche Prinzipien und
Verfahren*

JUNI 2007

© 2007 FATF/OECD

Alle Rechte vorbehalten. Ohne vorherige schriftliche Genehmigung darf keine Reproduktion oder Übersetzung dieser Publikation erstellt werden. Anfragen für eine solche Genehmigung sind zu richten an:
FATF Secretariat, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16,
Frankreich

Fax: +33 1 44 30 61 37 oder Contact@fatf-gafi.org.

**FATF-LEITFADEN ZUM RISIKOORIENTIERTEN ANSATZ ZUR
BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND
TERRORISMUSFINANZIERUNG**

–Grundsätzliche Prinzipien und Verfahren

Dieser Leitfaden wurde von der FATF in Zusammenarbeit mit den Vertretern des internationalen Bank- und Wertpapiersektors erarbeitet. Diese öffentlich-private Partnerschaft hat an der Entwicklung und Fertigstellung dieses Leitfadens wesentlich mitgewirkt. Eine Liste der Mitglieder dieser Gruppe ist in Anhang 5 beigefügt. Der Leitfaden wurde auf der Plenartagung der FATF im Juni 2007 angenommen.

INHALT

ABSCHNITT EINS: GEBRAUCH DES LEITFADENS UND.....	1
ZWECK DES RISIKOORIENTIERTEN ANSATZES	1
Kapitel eins: Hintergrund und Kontext.....	1
Kapitel zwei: Der risikoorientierte Ansatz – Zweck, Vorteile und Probleme	2
Kapitel drei: FATF und der risikoorientierte Ansatz.....	5
ABSCHNITT ZWEI: LEITFADEN FÜR BEHÖRDEN	11
Kapitel eins: Grundsätzliche Prinzipien zur Entwicklung eines risikoorientierten Ansatzes.....	11
Kapitel zwei: Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes.....	14
ABSCHNITT DREI: LEITFADEN FÜR FINANZINSTITUTE ZUR UMSETZUNG EINES RISIKOORIENTIERTEN ANSATZES.....	21
Kapitel eins: Risikokategorien	21
Kapitel zwei: Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes	24
Kapitel drei: Interne Kontrollen.....	26
ANHÄNGE.....	29
Anhang 1	29
Weitere Informationsquellen	29
Anhang 2.....	35
Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht – Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft – Risikomatrix.....	35
Anhang 3.....	37
Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht – Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft - Verbindung der Risikobewertung zum AML-Managementprogramm.....	37
Anhang 4.....	38
Glossar der verwendeten Termini	38
Anhang 5.....	41
Mitgliedschaft in der Electronic Advisory Group	41

ABSCHNITT EINS: GEBRAUCH DES LEITFADENS UND ZWECK DES RISIKOORIENTIERTEN ANSATZES

Kapitel eins: Hintergrund und Kontext

- 1.1 Nach einer Zusammenkunft der FATF mit Vertretern des Bankgewerbes und der Wertpapierbranche im Dezember 2005 erklärte sich die FATF einverstanden, im Rahmen ihrer Einbeziehung des Privatsektors eine Electronic Advisory Group (EAG) zum risikoorientierten Ansatz einzurichten. Die EAG, die eine Untergruppe der FATF Working Group on Evaluations and Implementation (WGEI) ist, wurde im März 2006 unter dem Vorsitz von Philip Robinson (Financial Services Authority, Großbritannien) und Rick Small (GE Money, USA) ins Leben gerufen. Die Gruppe setzte sich aus FATF-Mitgliedern und FATF-Beobachtern sowie Vertretern des Banken- und Wertpapiersektors zusammen, die sich bereit erklärten, Leitlinien / Auslegungsbestimmungen zum risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (nachfolgend in diesem Papier "risikoorientierter Ansatz" ("Risk Based Approach - RBA") genannt) zu erstellen. Eine Liste der Mitglieder ist in Anhang 5 beigefügt.
- 1.2 Die Arbeit der EAG erfolgte in mehreren Schritten: Es wurden mittels eines Fragebogens Stellungnahmen zum risikoorientierten Ansatz gesammelt, dann wurden die grundsätzlichen Elemente eines risikoorientierten Ansatzes identifiziert und eine Übereinkunft über die Eckpunkte des EAG-Berichts getroffen. Es folgten umfangreiche Konsultationen mit den in der EAG vertretenen Mitgliedern des öffentlichen und des privaten Sektors, und im April 2007 wurde der WGEI ein abschließender Bericht der EAG einschließlich eines Entwurfs des Leitfadens vorgelegt. Nach weiteren internationalen Konsultationen des öffentlichen und privaten Sektors wurde dieser Leitfaden auf der Plenartagung der FATF im Juni 2007 verabschiedet. Dies ist das erste Mal, dass die FATF einen Leitfaden im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft entwickelte.

Zweck dieses Leitfadens:

- 1.3 Zweck dieses Leitfadens ist es:
- eines gemeinsames Verständnisses des risikoorientierten Ansatzes zu entwickeln,
 - grundsätzliche Prinzipien, die bei der Anwendung des risikoorientierten Ansatzes zum Tragen kommen darzustellen, und
 - praktische Verfahren im öffentlichen und privaten Sektor bei der Umsetzung eines wirksamen risikoorientierten Ansatzes aufzuzeigen.

Zielgruppe, Status und Inhalt dieses Leitfadens:

- 1.4 Der Leitfaden richtet sich vornehmlich an Behörden und Finanzinstitute. Doch viele der in diesem Dokument enthaltenen grundsätzlichen Prinzipien gelten gleichermaßen für bestimmte Nicht-Finanz-Unternehmen und -Berufsgruppen ("Designated non-financial businesses and professions - DNFBP"). Das Gesamtdokument ist in drei voneinander abhängige Abschnitte unterteilt. Abschnitt eins erläutert die wesentlichen Elemente des risikoorientierten Ansatzes und bildet die Grundlage zur Auslegung von Abschnitt zwei (Leitfaden für Behörden) und Abschnitt drei (Leitfaden für Finanzinstitute). Darüber hinaus enthält Anhang 1 eine Darstellung zusätzlicher Informationsquellen.
- 1.5 Dieser Leitfaden soll die wesentlichen Elemente eines wirksamen risikoorientierten Ansatzes erläutern und die Themen benennen, die sowohl Behörden als auch Finanzinstitute bei der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes zu berücksichtigen haben.
- 1.6 Dieser Leitfaden würdigt, dass jedes Land und dessen Behörden gemeinsam mit den Finanzinstituten des Landes ein, in Bezug auf das jeweilige Länderrisiko angemessenes Präventionssystem entwickeln müssen. Daher stellt der Leitfaden kein einheitliches Modell für den risikoorientierten Ansatz dar, sondern gibt eine Anleitung für ein breites Rahmenkonzept, das auf grundsätzlichen Prinzipien und Verfahren basiert, die Länder bei der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes unbeschadet der

Zuständigkeit der nationalen Behörden berücksichtigen können.

Kapitel zwei: Der risikoorientierte Ansatz – Zweck, Vorteile und Probleme

Zweck des risikoorientierten Ansatzes

- 1.7 Der Wortlaut der FATF-Empfehlungen erlaubt den Ländern in gewissem Umfang einen risikoorientierten Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzuführen. Zudem werden die Länder durch diesen Wortlaut ermächtigt, Finanzinstituten die Heranziehung eines risikoorientierten Ansatzes zu gestatten, um bestimmte ihnen obliegende Pflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche (Anti-Money Laundering, AML) und Terrorismusfinanzierung (Counter-Terrorist Financing, CTF) zu erfüllen. Durch Übernahme eines risikoorientierten Ansatzes können die zuständigen Behörden und Finanzinstitute gewährleisten, dass die Maßnahmen zur Verhinderung oder Minderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den identifizierten Risiken in Einklang stehen. Dadurch können die Ressourcen am effizientesten verteilt werden. Grundsätzlich sollten Ressourcen in Einklang mit den Prioritäten verteilt werden, damit die größten Risiken die stärkste Aufmerksamkeit erhalten. Alternativansätze sehen entweder eine gleichmäßige Ressourcenverteilung vor, bei der alle Finanzinstitute, Kunden, Produkte usw. gleiche Aufmerksamkeit bekommen, oder sie sehen einen gezielten Ressourceneinsatz vor, der jedoch auf Grundlage anderer Faktoren als der bewerteten Risiken erfolgt. Das kann ungewollt zu einem formalistischen Ansatz führen, der den Schwerpunkt auf die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Anforderungen, statt auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung legt.
- 1.8 Die Einführung eines risikoorientierten Ansatzes impliziert die Übernahme eines Risikomanagementprozesses zur Behandlung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Dieser Prozess umfasst die Identifizierung etwaiger Risiken, die Durchführung einer Risikobewertung und die Entwicklung von Strategien zur Steuerung und Minderung der identifizierten Risiken.
- 1.9 Zur Bestimmung, wo die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken am größten sind, ist eine Risikoanalyse durchzuführen. Länder müssen die hauptsächlichen Gefährdungen identifizieren und entsprechend berücksichtigen. Institute müssen die Kunden, Produkte und Dienstleistungen höheren Risikos, einschließlich der Vertriebskanäle und regionalen Lage, identifizieren. Diese Bewertungen sind nicht statisch. Sie ändern sich im Laufe der Zeit je nachdem, wie sich die Umstände entwickeln und welche Bedrohungen entstehen.
- 1.10 Die Strategien der Finanzinstitute zur Steuerung und Minderung der identifizierten Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken sind in der Regel darauf gerichtet, das Eintreten dieser Risiken zu verhindern. Hierzu dient eine Kombination aus Abschreckung (z.B. angemessene Maßnahmen betreffend die Sorgfaltspflicht bei der Identifizierung der Kundenidentität (Customer Due Diligence, CDD)), Aufdeckung (z.B. Überwachung und Meldung verdächtiger Transaktionen) und Aufbewahrung von Unterlagen zur Erleichterung von Ermittlungen.
- 1.11 Auf Grundlage der bewerteten Risiken müssen angemessene Verfahren entwickelt werden. Bereiche höheren Risikos sollten erweiterten Verfahren unterworfen sein: Für den Finanzdienstleistungssektor würde dies Maßnahmen wie verstärkte CDD-Prüfungen und eine verstärkte Transaktionsüberwachung umfassen. Daraus folgt auch, dass in Fällen niedrigen Risikos vereinfachte oder reduzierte Kontrollen angewandt werden können.
- 1.12 Es gibt zwar keine allgemeingültigen Methoden, die Art und Umfang eines risikoorientierten Ansatzes festlegen. Doch ein risikoorientierter Ansatz beinhaltet die Identifizierung und Kategorisierung von Geldwäscherisiken und die Einrichtung angemessener Kontrollen auf Grundlage der identifizierten Risiken. Ein wirksamer risikoorientierter Ansatz erlaubt Finanzinstituten die Vornahme einer vernünftigen kaufmännischen Beurteilung in Bezug auf ihre Kunden. Die Anwendung eines begründeten und genau definierten risikoorientierten Ansatzes rechtfertigt die Feststellungen der Finanzinstitute in Bezug auf die Steuerung potenzieller Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken und gestattet den Finanzinstituten, in Bezug auf ihre Kunden eine vernünftige kaufmännische Beurteilung vorzunehmen. Ein risikoorientierter Ansatz sollte die Finanzinstitute nicht an Kundengeschäften oder dem Aufbau von Beziehungen zu potenziellen Kunden hindern, er sollte vielmehr Finanzinstitute bei der wirksamen Steuerung potenzieller Geldwäsche- oder

Terrorismusfinanzierungsrisiken unterstützen.

- 1.13 Unabhängig von der Stärke und Wirksamkeit der von Finanzinstituten eingerichteten AML/CTF-Kontrollen werden Kriminelle weiter versuchen, unentdeckt illegale Mittel durch den Finanzsektor zu schleusen, was ihnen gelegentlich gelingen wird. Ein vernünftig ausgestalteter und wirksam umgesetzter risikoorientierter Ansatz stellt eine angemessene und wirksame Kontrollstruktur zur Steuerung identifizierbarer Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken bereit. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass vernünftig angewandte Kontrollen, einschließlich jener, die infolge eines vernünftig umgesetzten risikoorientierten Ansatzes umgesetzt wurden, nicht alle Fälle von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung identifizieren und aufdecken werden. Daher müssen Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte dem wohlbegründeten risikoorientierten Ansatz eines Finanzinstituts Rechnung tragen und diesen angemessen berücksichtigen. Wenn Finanzinstitute aufgrund der Nichtumsetzung eines adäquaten risikoorientierten Ansatzes oder des Versagens eines nicht adäquat ausgestalteten risikoorientierten Programms die Risiken nicht wirksam mindern, sollten Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte notwendige Maßnahmen ergreifen, einschließlich der Auferlegung von Strafen oder anderer angemessener Maßnahmen.

Mögliche Vorteile und Probleme des risikoorientierten Ansatzes

Vorteile:

- 1.14 Die Einführung eines risikoorientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kann allen Beteiligten einschließlich der Öffentlichkeit nutzen. Bei wirksamer Anwendung sollte der Ansatz Finanzinstituten und Aufsichtsbehörden eine effizientere und wirksamere Ressourcennutzung und eine Minimierung des für die Kunden entstehenden Aufwands erlauben. Solche positiven Ergebnisse sollten in effektiverer Weise dadurch erreicht werden, dass man sich auf Sachverhalte mit höherem Risiko konzentriert.
- 1.15 Bemühungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollten zudem flexibel sein, damit eine Anpassung an neu entstehende Risiken möglich ist. Z.B. nutzen Finanzinstitute ihr Urteilsvermögen, ihr Wissen und ihre Sachkenntnis zur Entwicklung eines risikoorientierten Ansatzes in Bezug auf ihre besondere Organisation, Struktur und Geschäftstätigkeit.
- 1.16 Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken lassen sich mittels eines risikoorientierten Verfahrens, das alle potenziellen Risiken bewertet und auf dem Dialog zwischen den zuständigen Behörden und Finanzinstituten aufbaut, wirksamer steuern. Ohne Kooperation und Verständnis zwischen diesen Parteien gibt es keinen wirksamen risikoorientierten Prozess.
- 1.17 Geldwäscher und terroristische Organisationen verfügen über erhebliche Kenntnisse des Finanzsektors und ergreifen extreme Maßnahmen, um ihre Finanzgeschäfte zu verheimlichen und keinen Unterschied zu rechtmäßigen Transaktionen erkennbar werden zu lassen. Ein risikoorientierter Ansatz wurde entwickelt, um die Ausnutzung der Finanzinstitute durch Kriminelle zu erschweren, indem der Fokus verstärkt auf die identifizierten Transaktionen höheren Risikos gelegt wird, die von diesen Kriminellen vorgenommen werden. Darüber hinaus gestattet ein risikoorientierter Ansatz Finanzinstituten eine effizientere und wirksamere Anpassung, wenn neue Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsmethoden aufkommen.

Probleme:

- 1.18 Ein risikoorientierter Ansatz ist nicht unbedingt die einfachste Lösung; bei der Umsetzung notwendiger Maßnahmen sind eventuell Hindernisse zu überwinden. Einige Probleme könnten mit der Anwendung des risikoorientierten Ansatzes verbunden sein. Andere sind möglicherweise auf Schwierigkeiten beim Übergang auf ein risikoorientiertes System zurückzuführen. Doch einige Schwierigkeiten können auch als Chance für die Umsetzung wirksamerer Systeme erachtet werden. Die Herausforderung der Umsetzung eines risikoorientierten Ansatzes in Bezug auf Terrorismusfinanzierung wird ausführlicher in den nachstehenden Absätzen 1.34 bis 1.38 erörtert.
- 1.19 Der risikoorientierte Ansatz stellt Rechtssubjekte des öffentlichen wie auch des privaten Sektors vor Herausforderungen. Dieser Ansatz erfordert Ressourcen und Sachkenntnisse, damit eine

Sammlung und Auslegung von Informationen zu Risiken, sowohl auf Länder- als auch auf Institutsebene, eine Entwicklung von Verfahren und Systemen sowie eine Schulung von Mitarbeitern erfolgen kann. Darüber hinaus erfordert er die Anwendung eines soliden und gut geschulten Urteilsvermögens bei der Umsetzung dieser Verfahren und Systeme im gesamten Institut und dessen Teilkomponenten. Der risikoorientierte Ansatz wird sicherlich eine größere Auswahl möglicher Anwendungen in der Praxis bewirken, und in der Folge zu Verfahrensverbesserungen und einer verbesserten Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften führen. Er kann jedoch auch Unsicherheiten bezüglich der Erwartungen, Schwierigkeiten im Hinblick auf eine einheitliche aufsichtsrechtliche Behandlung und mangelndes Verständnis seitens der Kunden hinsichtlich der zur Eröffnung oder Führung eines Kontos erforderlichen Informationen verursachen.

- 1.20 Für die Umsetzung eines risikoorientierten Ansatzes ist es erforderlich, dass Finanzinstitute die Risiken gut kennen und eine solide Beurteilung vornehmen können. Das erfordert den Aufbau von Sachkenntnis in den Finanzinstituten, beispielsweise durch Schulungen, Neueinstellungen, Inanspruchnahme professioneller Beratung und Lernen im Rahmen praktischer Anwendungen ("Learning by Doing") u.a. Der Prozess profitiert stets von der Informationsbereitstellung seitens der zuständigen Behörden. Auch die Veröffentlichung von Leitlinien ist wertvoll. Der Versuch, einen risikoorientierten Ansatz ohne genügende Sachkenntnis zu verfolgen, kann dazu führen, dass Finanzinstitute fehlerhafte Entscheidungen treffen. Unternehmen könnten das Risiko entweder überschätzen, was zu einem verschwenderischen Ressourceneinsatz führen könnte, oder sie könnten das Risiko unterschätzen, wodurch Schwachstellen geschaffen werden.
- 1.21 Die Finanzinstitute stellen unter Umständen fest, dass die Vornahme risikoorientierter Beurteilungen einigen Mitarbeitern nicht gefällt. Das kann zu übermäßig vorsichtigen Entscheidungen oder dazu führen, dass unverhältnismäßig viel Zeit für die Dokumentation der Begründung einer Entscheidung aufgewandt wird. Dies kann auch auf den verschiedenen Leitungsebenen der Fall sein. Doch wenn die Geschäftsleitung die Risiken nicht erkennt oder diese unterschätzt, kann sich im Finanzinstitut eine Kultur entwickeln, die eine unangemessene Ressourcenzuteilung in Bezug auf den Compliancebereich zulässt und somit möglicherweise erhebliche Compliance-Versäumnisse entstehen können. Aufsichtsbehörden sollten ihr Augenmerk stärker darauf richten, ob das Finanzinstitut über einen wirksamen Entscheidungsprozess verfügt. Doch zum Test der Wirksamkeit sollten Stichproben herangezogen oder Einzelentscheidungen regelmäßig überprüft werden (siehe Absatz 2.47). Aufsichtsbehörden sollten die Tatsache würdigen, dass ein Finanzinstitut, obwohl es angemessene Risikosteuerungsstrukturen und –verfahren eingerichtet hat, die regelmäßig aktualisiert werden, und die maßgeblichen Richtlinien, Verfahren und Prozesse befolgt hat, dennoch Entscheidungen treffen kann, die sich angesichts zusätzlicher zum entsprechenden Zeitpunkt nicht verfügbarer Informationen als falsch herausstellen.
- 1.22 Bei der Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes sollte den Finanzinstituten die Möglichkeit gegeben werden, vernünftige Entscheidungen zu treffen. Das bedeutet, dass es wahrscheinlich kaum zwei Finanzinstitute geben wird, die im Einzelnen genau dieselben Praktiken anwenden. Aufgrund dieser potenziellen Vielfalt wird es erforderlich sein, dass sich die Aufsichtsbehörden stärker bemühen, Leitlinien zu veröffentlichen, was eine Herausforderung für die zuständigen Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden darstellen könnte. Vorhandene Leitlinien, aufsichtsrechtliche Schulungen, Branchenstudien und andere verfügbare Informationen und Materialien stellen eine Unterstützung für die Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung dar, ob ein Finanzinstitut solide risikoorientierte Bewertungen vorgenommen hat.

Potenzielle Vorteile und potenzielle Probleme lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Potenzielle Vorteile:

- Bessere Steuerung der Risiken und Kostenvorteile
- Finanzinstitute konzentrieren sich auf reale und identifizierte Bedrohungen
- Flexibilität zur Anpassung an sich wandelnde Risiken

Potenzielle Probleme:

- Identifizierung angemessener Information zur Durchführung einer soliden Risikoanalyse
- Anfall kurzfristiger Übergangskosten
- Größerer Bedarf an fachkundigen Mitarbeitern, die solide Beurteilungen treffen können
- Aufsichtsrechtliche Antwort auf potenzielle Vielfalt an Praktiken

Kapitel drei: Die FATF und der risikoorientierte Ansatz

- 1.23 Den FATF-Empfehlungen liegt die wichtige Überlegung zugrunde, dass das Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko für bestimmte Gruppen von Finanzinstituten oder bestimmte Gruppen von Kunden, Produkten oder Transaktionen unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann. Den Empfehlungen zufolge können Länder dem Risiko auf zwei Arten Rechnung tragen: (a) Es besteht ein allgemeiner Risikogrundsatz, der (nur) für Finanzinstitute gilt und den Ländern gestattet, in einigen Fällen bestimmte Empfehlungen, unter der Voraussetzung, dass bestimmte Bedingungen erfüllt sind, entweder teilweise oder vollständig nicht anzuwenden; und (b) es gibt bestimmte Empfehlungen, bei denen die Höhe des Risikos eine Rolle spielt, die entweder von einem Land berücksichtigt werden muss (wenn ein höheres Risiko besteht) oder berücksichtigt werden kann (wenn ein geringeres Risiko besteht).

Allgemeiner Risikogrundsatz

- 1.24 Ein Land könnte beschließen, die in den Empfehlungen 5-11, 13-15, 18 und 21-22 dargelegten AML/CFT-Maßnahmen auf alle Gruppen von Finanzinstituten¹ vollumfänglich anzuwenden. Doch das Land könnte auch beschließen, dem Risiko Rechnung zu tragen und die Anwendung bestimmter Empfehlungen unter der Voraussetzung zu beschränken, dass eine der nachstehend aufgeführten Beschränkungen oder Ausnahmen erfüllt ist. Im Falle von Beschränkungen oder Ausnahmen sollten diese auf streng begrenzter und gerechtfertigter Grundlage gelten:
- Wenn ein Finanzgeschäft von einer natürlichen Person oder einem Rechtssubjekt gelegentlich oder in sehr begrenzten Umfang (unter Berücksichtigung der quantitativen und absoluten Kriterien) ausgeübt wird, sodass nur ein geringes Risiko in Bezug auf eine Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungshandlung² besteht, kann ein Land beschließen, dass die AML-Maßnahmen entweder nicht oder nur teilweise angewendet werden.
 - Unter streng begrenzten und gerechtfertigten Umständen und auf Grundlage eines nachweislich geringen Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisikos kann ein Land beschließen, einzelne oder alle vierzig Empfehlungen auf bestimmte Finanzgeschäfte nicht anzuwenden.

Verweise auf besondere Risiken

- 1.25 Über den vorstehend genannten allgemeinen Risikogrundsatz hinaus ist der risikoorientierte Ansatz entweder in bestimmten Empfehlungen (und in der Methodologie) in spezifischer und begrenzter Weise integriert, oder er ist ohne ausdrückliche Erwähnung wesentlicher Bestandteil oder steht in

¹ Siehe Definition von "Finanzinstitut im Glossary der FATF Empfehlung

² Die Bezugnahme auf Terrorismusfinanzierung in diesen beiden Statements wurde Absatz 20(a) und (b) der FATF Methodologie hinzugefügt.

Zusammenhang mit bestimmten Empfehlungen. Für Institute, Unternehmen und Berufsgruppen, die unter die FATF-Empfehlungen fallen, ist ein Verweis auf das Risiko in vier zentralen Bereichen zu finden: (a) Maßnahmen bezüglich der Sorgfaltspflichten bei der Feststellung der Kundenidentität (Customer Due Diligence, CDD) (Empfehlungen 5-9); (b) interne Kontrollsysteme der Institute (Empfehlungen 15 und 22); (c) Regulierungs- und Aufsichtsansatz seitens der zuständigen Behörden (Empfehlung 23) und (d) Bestimmung, dass Länder den DNFBPs gestatten können, das Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko in vergleichbarer Weise wie bei Finanzinstituten zu berücksichtigen (Empfehlungen 12, 16 und 24).

*Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität (Customer Due Diligence, CDD)
(Empfehlungen 5-9)*

1.26 Auf das Risiko wird in unterschiedlichen Formen Bezug genommen:

- a. Höheres Risiko: Gemäß Empfehlung 5 sollte ein Land bei Kunden, Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen höheren Risikos von seinen Finanzinstituten verschärfte Sorgfaltspflichten verlangen. Empfehlung 6 (politisch exponierte Personen (Politically Exposed Persons; PEP)) und 7 (Korrespondenzbankgeschäft) sind Beispiele für diesen Grundsatz und gelten als Fallgruppen höheren Risikos, die verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erfordern.
- b. Geringeres Risiko: Ein Land kann seinen Finanzinstituten auch gestatten, bei der Entscheidung über den Umfang der zu ergreifenden CDD-Maßnahmen (siehe Methodologie Kriterium 5.9) ein geringeres Risiko zu berücksichtigen. Finanzinstitute können mithin die erforderlichen Maßnahmen reduzieren oder vereinfachen (allerdings nicht vollständig außer Kraft setzen). Zwei mögliche Beispiele, bei denen ein geringeres Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko besteht, sind Finanzinstitute, die den FATF-Empfehlungen gleichkommenden Anforderungen genügen müssen und in Bezug auf die Einhaltung dieser Anforderungen unter Aufsicht gestellt sind, und börsennotierte Unternehmen, die aufsichtsrechtlichen Offenlegungsvorschriften unterworfen sind.
- c. Aus Innovationen entstehende Risiken: Gemäß Empfehlung 8 sollte ein Land von seinen Finanzinstituten verlangen, besonderes Augenmerk auf Risiken zu legen, die aus neuen oder sich entwickelnden Technologien entstehen und die Anonymität fördern könnten.
- d. Risikobewertungsmechanismus: Den FATF-Standards zufolge wird erwartet, dass es angemessene Mechanismen gibt, anhand derer die zuständigen Behörden die von Finanzinstituten zur Feststellung der Höhe des Risikos und zur Steuerung dieses Risikos übernommenen Verfahren bewerten und die von den Instituten getroffenen Feststellungen überprüfen. Diese Erwartung gilt für alle Bereiche, in denen der risikoorientierte Ansatz zur Anwendung kommt. Darüber hinaus ist in Fällen, in denen die zuständigen Behörden Leitlinien für Finanzinstitute für einen geeigneten Ansatz für risikoorientierte Verfahren ausgegeben haben, der Nachweis wichtig, dass die Finanzinstitute diese Leitlinien tatsächlich befolgt haben. Die Empfehlungen würdigen zudem, dass das Länderrisiko eine notwendige Komponente eines Risikobewertungsmechanismus ist (Empfehlung 5 und 9).

Interne Kontrollsysteme der Institute (Empfehlungen 15 und 22)

1.27 Nach Empfehlung 15 muss die Entwicklung „angemessener“ interner Richtlinien, Schulungen und Revisionssysteme eine spezifische und laufende Berücksichtigung potenzieller Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken beinhalten, die mit Kunden, Produkten und Dienstleistungen, regionalen Tätigkeitsgebieten usw. verbunden sind. Die Auslegungsbestimmung („Interpretative Note“) zu Empfehlung 15 stellt klar, dass ein Land Instituten gestatten kann, bei der Festlegung von Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen Rücksicht auf die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken und die Größe des Unternehmens zu nehmen. Ebenso sollte das Länderrisiko (und die Umsetzung der FATF-Empfehlungen) bei der Beurteilung der von ausländischen Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigt werden (Empfehlung 22).

Regulierung und Aufsicht durch die zuständigen Behörden (Empfehlung 23)

1.28 Nach Empfehlung 23 (für andere Finanzinstitute als jene, die unter die Baseler Grundsätze (Core

Principles) fallen, oder Personen, die Geld- oder Finanztransferdienstleistungen anbieten) kann ein Land das Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko in einem bestimmten Finanzsektor auch berücksichtigen, wenn es den Umfang der Maßnahmen zur Zulassung oder Registrierung und angemessenen Regulierung und Beaufsichtigung oder Überwachung dieser Institute für AML-/CTF-Zwecke festlegt. Besteht ein nachweislich geringes Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko, können geringere Maßnahmen ergriffen werden. Der Umfang der Maßnahmen, denen Personen unterworfen sind, die Finanztransferdienstleistungen und das Sortengeschäft anbieten, ergibt sich aus den angegebenen Mindeststandards.

- 1.29 Empfehlung 23 würdigt zudem, dass die den Baseler Grundsätzen unterworfenen Finanzinstitute auch Elemente der Baseler Grundsätzen, die für die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) relevant (aber von den FATF-Empfehlungen nicht ausdrücklich abgedeckt) sind, zum Zweck der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anwenden sollten, z.B. im Rahmen der Zulassung von Instituten. Darüber hinaus sind in den Baseler Grundsätzen solide Grundsätze hinsichtlich der Verfahren zur Bewertung und Steuerung von Risiken festgelegt, und es könnten Überlegungen angestellt werden, wie sich diese positiv entwickelten Konzepte auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung anwenden lassen könnten.

Bestimmte Nicht-Finanzunternehmen und Berufsgruppen (Empfehlungen 12, 16, 24)

- 1.30 Bei der Umsetzung von AML/CFT-Maßnahmen für DNFBPs gemäß den Empfehlungen 12 und 16 kann ein Land DNFBPs gestatten, das Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko bei der Festlegung des Umfangs von CDD, internen Kontrollen usw. auf ähnliche Weise zu berücksichtigen, wie es für Finanzinstitute zulässig ist.³
- 1.31 In Bezug auf Regulierung und Überwachung (Empfehlung 24) kann ein Land das Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko in einem bestimmten DNFBP-Sektor (mit Ausnahme von Kasinos, bei denen von einem höheren Risiko ausgegangen wird) im Rahmen der Festlegung des Umfangs der Maßnahmen berücksichtigen, die zur Überwachung oder Sicherstellung der Compliance für AML/CTF-Zwecke erforderlich sind. Besteht ein nachweislich geringes Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko, können geringere Überwachungsmaßnahmen ergriffen werden.⁴

Sonstige Empfehlungen

- 1.32 In Bezug auf die neun FATF-Sonderempfehlungen betreffend Terrorismusfinanzierung würdigt auch Sonderempfehlung VII, deren Gegenstand gemeinnützige Organisationen (Non-Profit Organisations, NPO) sind, dass das Terrorismusfinanzierungsrisiko zu berücksichtigen ist⁵ und dass angesichts der Vielfalt innerhalb einzelner nationaler Sektoren und des unterschiedlichen Ausmaßes, in dem Teile eines jeden Sektors für Missbrauch durch Terroristen anfällig sein können, ein zielgerichteter Ansatz für den Umgang mit der terroristischen Bedrohung für den Sektor der gemeinnützigen Organisationen von wesentlicher Bedeutung ist. Gleichermäßen ermutigt das „Best-Practices“ Dokument der FATF, das die Sonderempfehlung IX unterstützt die Länder, ihre Bemühungen auf festgestellte Risiken und Bedrohungen zu stützen. Das Risiko wird auch in der Sonderempfehlung VII untermauernden „Methodology“ erwähnt, der zufolge von begünstigten Finanzinstituten die Übernahme wirksamer risikoorientierter Verfahren zur Identifizierung und Behandlung von Überweisungen im elektronischen Zahlungsverkehr verlangt werden sollte, die keine vollständigen Angaben zum Auftraggeber umfassen.
- 1.33 Empfehlung 25 sieht vor, dass dem Finanzsektor und den DNFBPs eine angemessene Rückmeldung zu geben ist. Eine solche Rückmeldung hilft Instituten und Unternehmen, die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken genauer einzuschätzen und ihre Risikoprogramme entsprechend anzupassen. Dadurch wird es wiederum wahrscheinlicher, dass qualitativ hochwertigere Meldungen über verdächtige Transaktionen eingereicht werden. Abgesehen davon, dass diese Rückmeldungen eine wesentliche Eingangsinformation für eine Bewertung der Länder- und branchenweiten Risiken darstellen, sind deren Unverzüglichkeit und Inhalt maßgeblich für die Umsetzung eines wirksamen

³ Handbuch Absatz 42(e) (i).

⁴ Siehe Methodologie Empfehlung 24.

⁵ Handbuch Absatz 42 (f).

risikoorientierten Ansatzes.

Anwendbarkeit des risikoorientierten Ansatzes auf Terrorismusfinanzierung

- 1.34 Die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes auf die Terrorismusfinanzierung weist sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede gegenüber der Anwendung des Ansatzes auf Geldwäsche auf. In beiden Fällen ist ein Prozess zur Identifizierung und Bewertung des Risikos erforderlich. Doch aufgrund der Merkmale der Terrorismusfinanzierung, wie dem relativ geringen Wert der mit Terrorismusfinanzierung verbundenen Transaktionen und der Tatsache, dass die Mittel aus legalen Quellen stammen können, sind die Risiken ggf. schwer festzustellen und die Umsetzungsstrategien problematisch sein.
- 1.35 Mittel, die zur Finanzierung von terroristischen Handlungen eingesetzt werden, können entweder aus Straftaten oder aus legalen Quellen stammen, und die Art der Mittelherkunft kann je nach Art der terroristischen Organisation variieren. In Fällen, in denen die Mittel aus Straftaten stammen, können die traditionellen Überwachungsmechanismen, die zur Identifizierung von Geldwäsche eingesetzt werden, auch für Terrorismusfinanzierung angemessen sein, obwohl die für den Verdacht maßgebliche Handlung möglicherweise nicht als Terrorismusfinanzierung identifiziert oder bei ihr kein Zusammenhang zur Terrorismusfinanzierung festgestellt wird. Hervorzuheben ist, dass die mit Terrorismusfinanzierung verbundenen Transaktionen in äußerst kleinen Beträgen durchgeführt werden können, sodass diese Transaktionen bei Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes genau diejenigen sein können, die in Bezug auf Geldwäsche häufig als Transaktionen mit geringem Risiko erachtet werden. In Fällen, in denen die Mittel aus legalen Quellen stammen, lässt sich noch schwerer ermitteln, ob diese für terroristische Zwecke genutzt werden könnten. Zudem können die Handlungen von Terroristen in einem offenen üblichen Verhalten bestehen und nach außen harmlos erscheinen, wie der Kauf von Materialien und Dienstleistungen (d.h. gebräuchliche Chemikalien, ein Auto usw.) für terroristische Zwecke, sodass die einzige verdeckte Tatsache die beabsichtigte Nutzung dieser erworbenen Materialien und Dienstleistungen ist. Daher gilt sowohl für terroristische Gelder, die aus Straftaten, wie auch für jene, die aus legalen Quellen stammen, dass die in Zusammenhang mit Terrorismusfinanzierung stehenden Transaktionen nicht dieselben Spuren wie herkömmliche Geldwäsche aufweisen. Doch in allen Fällen ist es nicht die Verantwortlichkeit des Finanzinstituts, die Art der zugrunde liegenden Straftat oder den beabsichtigten terroristischen Zweck festzustellen, sondern Aufgabe des Instituts ist die Meldung der verdächtigen Transaktion. Die Financial Intelligence Unit (FIU) und die Strafverfolgungsbehörden werden den Sachverhalt weiter untersuchen und ermitteln, ob ein Zusammenhang zu Terrorismusfinanzierung besteht.
- 1.36 Daher stellt die Fähigkeit der Finanzinstitute, Transaktionen, die möglicherweise der Terrorismusfinanzierung dienen, ohne Leitlinien zu Terrorismusfinanzierungstypologien oder Rückgriff auf spezielle von den Behörden bereitgestellte nachrichtendienstliche Informationen aufzuspüren und zu identifizieren, eine wesentlich größere Herausforderung dar, als dies bei potentieller Geldwäsche oder anderen verdächtigen Transaktionen der Fall ist. Bemühungen zur Aufdeckung von Terrorismusfinanzierung dürften sich mangels besonderer nationaler Leitlinien und Typologien auf eine Überwachung gründen, die sich auf Transaktionen mit Ländern oder Regionen, in denen Terroristen bekanntermaßen aktiv sind, oder auf andere verfügbare begrenzte Typologien (von denen viele dieselben Techniken erkennen lassen, die für Geldwäsche eingesetzt werden) konzentriert.
- 1.37 In Fällen, in denen bestimmte Personen, Organisationen oder Länder Gegenstand von Terrorismusfinanzierungssanktionen sind, werden die Compliance-Pflichten der Institute und die erstellten Listen der Personen, Organisationen oder Länder ausschließlich von den Ländern festgelegt und stellen keine Risikoart dar. Verletzungen dieser Sanktionen können einen Straftatbestand darstellen oder zu Sanktionen führen, wenn die finanziellen Mittel oder Finanzdienstleistungen einer betroffenen Person oder deren Vertreter zur Verfügung gestellt werden.
- 1.38 Aus diesen Gründen ist die Anwendung eines risikoorientierten Verfahrens in Bezug auf die Terrorismusfinanzierung in diesem Leitfaden nicht umfassend dargestellt. Die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes ist, soweit durchführbar, sicherlich vorzuziehen, doch weitere Konsultationen mit den wesentlichen betroffenen Stellen sind zur Identifizierung einer umfassenderen Gruppe von Indikatoren der von Terroristen angewandten Methoden und Techniken erforderlich, die dann in die Strategien zur Bewertung der Terrorismusfinanzierungsrisiken und die Entwicklung von Maßnahmen zur Minderung derselben einbezogen werden können. Finanzinstitute hätten dann eine zusätzliche Basis für eine vollständigere Entwicklung und Umsetzung eines risikoorientierten Verfahrens in Bezug auf Terrorismusfinanzierung.

Grenzen des risikoorientierten Ansatzes

- 1.39 Es gibt auch Umstände, unter denen die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes nicht in Frage kommt oder begrenzt sein kann. Daneben gibt es auch Umstände, bei denen die Anwendung des risikoorientierten Ansatzes für die ersten Phasen einer Notwendigkeit oder eines Verfahrens zunächst nicht, dann aber für die anschließenden Phasen in Frage kommt. Diese Grenzen des risikoorientierten Ansatzes sind in der Regel die Folge (aufsichts-) rechtlicher Anforderungen, die die Durchführung bestimmter Maßnahmen vorsehen.
- 1.40 Die Notwendigkeit, Vermögenswerte identifizierter natürlicher Personen oder Rechtssubjekte in den Rechtsordnungen einzufrieren, in denen diese Notwendigkeit besteht, gilt unabhängig von der Risikofeststellung. Die Notwendigkeit zum Einfrieren ist absolut und kann nicht von einem risikoorientierten Verfahren beeinflusst werden. Gleichmaßen ist die Meldung verdächtiger Transaktionen nach erfolgter Identifizierung nicht risikoorientiert, obwohl die Identifizierung potenziell verdächtiger Transaktionen durch einen risikoorientierten Ansatz gefördert werden kann.
- 1.41 Die Sorgfaltspflichten bei der Feststellung der Kundenidentität (Customer Due Diligence, CDD) haben eine Reihe von Bestandteilen: Identifizierung und Verifizierung der Identität von Kunden und wirtschaftlich Berechtigten, Einholung von Informationen zu Zweck und Art der Geschäftsbeziehungen und Ausübung laufender Sorgfaltspflichten. Von diesen Bestandteilen stellt die Identifizierung und Verifizierung der Kundenidentität eine Forderung dar, die unabhängig von einem risikoorientierten Ansatz eingehalten werden muss. Doch in Bezug auf all diese CDD-Maßnahmen kann ein vernünftig umgesetzter risikoorientierter Ansatz eine Festlegung von Umfang und Quantität der erforderlichen Informationen und der zur Erfüllung dieser Mindeststandards eingesetzten Methoden gestatten. Sobald diese Festlegung vorgenommen ist, gilt die Pflicht zur Aufbewahrung der für CDD-Zwecke erlangten Aufzeichnungen und Dokumente sowie der Transaktionsunterlagen unabhängig von der Höhe des Risikos.
- 1.42 Länder können Finanzinstituten gestatten, in Fällen, in denen das Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko geringer ist, reduzierte oder vereinfachte Maßnahmen anzuwenden. Diese reduzierten oder vereinfachten Maßnahmen gelten nicht zwangsläufig für alle Aspekte der Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität. In Fällen, in denen diese Ausnahmen an die Erfüllung bestimmter Bedingungen geknüpft sind, muss die Erfüllung dieser Bedingungen verifiziert werden, und in Fällen, in denen die Ausnahme bei Vorliegen eines bestimmten Schwellenwerts zur Anwendung kommt, sollten Maßnahmen bestehen, die eine künstliche Aufteilung von Transaktionen zwecks Umgehung des Schwellenwerts verhindern. Zudem sind möglicherweise über die Kundenidentität hinausgehende Informationen wie Wohnsitz des Kunden und Kontozweck zur angemessenen Risikobewertung erforderlich. Das ist ein sich wiederholendes Verfahren: Die über einen Kunden erlangten Vorabinformationen sollten zur Entscheidung genügen, ob weitergehende Informationen erforderlich sind. In vielen Fällen liefert zudem eine Kundenüberwachung zusätzliche Informationen.
- 1.43 Zur Aufdeckung ungewöhnlicher und potenziell verdächtiger Transaktionen ist eine Art Überwachung erforderlich, diese kann automatisiert, manuell, eine Prüfung von Sonderfällen oder eine Kombination aus zulässigen Alternativen sein. Selbst bei Kunden mit geringerem Risiko ist eine Überwachung mit dem Ziel erforderlich, festzustellen ob die Transaktionen noch dem geringen Risiko entsprechen. Falls dies nicht der Fall ist, muss dies ein Verfahren zur angemessenen Revision der Risikoeinstufung des Kunden auslösen. Ebenso können Risiken bei einigen Kunden erst mit Beginn der Geschäftstätigkeit offenkundig werden - entweder über ein Konto oder anderweitig in der Beziehung zum jeweiligen Finanzinstitut. Dadurch wird eine angemessene und vernünftige Überwachung der Kundentransaktionen zu einem wesentlichen Bestandteil eines ordnungsgemäß gestalteten risikoorientierten Ansatzes. In diesem Zusammenhang sollte klar sein, dass nicht alle Transaktionen, Konten oder Kunden auf dieselbe Art überwacht werden. Zudem könnten Fälle, in denen ein tatsächlicher Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsverdacht besteht, als ein Szenario höheren Risikos erachtet werden, in dem ungeachtet eines Schwellenwerts oder einer Ausnahme eine verstärkte Sorgfalt angewendet werden sollte.

Unterscheidung zwischen risikoorientierter Aufsicht und risikoorientierten Richtlinien und Verfahren

- 1.44 Risikoorientierte Richtlinien und Verfahren in Finanzinstituten sollten von der risikoorientierten Aufsicht unterschieden werden. Wie die überarbeitete Fassung der Baseler Grundsätze ("Basel Core Principles") des Jahres 2006 erklärt, wird in der Aufsichtspraxis allgemein festgestellt, dass bei der Ressourcenallokation die Risiken einzelner Finanzinstitute berücksichtigt werden.⁶ Die von den Aufsichtsbehörden übernommene Methodologie zur Bestimmung der Zuteilung aufsichtlicher Ressourcen sollte das Hauptgeschäft, das Risikoprofil und das interne Kontrollumfeld umfassen und relevante Vergleiche zwischen Finanzinstituten ermöglichen. Die zur Bestimmung der Ressourcenzuteilung eingesetzte Methodologie muss laufend aktualisiert werden, damit sie Art, Bedeutung und Tragweite der Risiken abdeckt, denen das jeweilige Finanzinstitut ausgesetzt ist. Diese Priorisierung würde folglich dazu führen, dass Aufsichtsbehörden Finanzinstituten stärkere aufsichtliche Aufmerksamkeit schenken, die Tätigkeiten ausüben, die als mit höheren Geldwäscherisiken behaftet eingestuft werden.
- 1.45 Es sollte jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass die zur Priorisierung der Aufsichtsarbeit zu berücksichtigenden Faktoren nicht nur vom inhärenten Risiko der ausgeübten Tätigkeit, sondern auch von der Qualität und Wirksamkeit der zur Bewältigung dieser Risiken eingerichteten Risikomanagementsysteme abhängt.
- 1.46 Da Aufsichtsbehörden die Qualität der Risikomanagementkontrollen in den Finanzinstituten bereits bewertet haben sollten, ist es vernünftig, diese Bewertungen zumindest teilweise als Eingangsgröße für die Bewertung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken heranzuziehen (siehe auch vorstehenden Absatz 1.26). *Anhang zwei gibt ein Beispiel einer Bewertung, die Aufsichtsbehörden bei der Priorisierung der Aufsichtsarbeit berücksichtigen können.*

Zusammenfassung

Risikoorientierter Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene: Erfolgsfaktoren

- Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden sollten Zugang zu verlässlichen und die Handlungsfähigkeit ermöglichen / praxisorientierten Informationen über Bedrohungen haben.
- Der Schwerpunkt muss auf Kooperationsvereinbarungen zwischen Entscheidungsträgern, Strafverfolgungsbehörden, Aufsichtsbehörden und dem privaten Sektor liegen.
- Die zuständigen Behörden sollten öffentlich klarstellen, dass der risikoorientierte Ansatz nicht sämtliche Risikoelemente eliminiert.
- Die zuständigen Behörden sind für eine Aufsichtspraxis verantwortlich, in der Finanzinstitute keine aufsichtsrechtlichen Sanktionen befürchten müssen, wenn sie verantwortlich gehandelt und angemessene interne Systeme und Kontrollen umgesetzt haben.
- Im Hinblick auf den risikoorientierten Ansatz und dessen Anwendung sowohl durch die Aufsichtsbehörden wie auch durch die Finanzinstitute müssen die ausübenden Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden gut geschult sein.
- Anforderungen und Aufsicht auf nationaler Ebene sollten in ähnlichen Branchen einheitlich sein.

⁶ Siehe bspw. Methodologie der Grundsätze 2006, Grundsatz 1(1) Fußnote 6 bis AC.

ABSCHNITT ZWEI: LEITFADEN FÜR BEHÖRDEN

Kapitel eins: Grundsätzliche Prinzipien zur Entwicklung eines risikoorientierten Ansatzes

- 2.1 Die Entwicklung eines risikoorientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gestattet den zuständigen Behörden und Finanzinstituten, ihre Ressourcen am wirksamsten einzusetzen. In diesem Kapitel werden fünf Grundsätze niedergelegt, die von den Ländern bei der Gestaltung eines risikoorientierten Ansatzes berücksichtigt werden sollten. Diese könnten als breit angelegtes Rahmenkonzept für die angemessene praktische Umsetzung gelten.
- 2.2 Die in diesem Papier dargestellten fünf Grundsätze sollen die Länder bei ihren Bemühungen zur Verbesserung ihrer AML/CTF-Systeme unterstützen. Sie sollen keine verbindlichen Vorgaben machen, sondern sollten auf durchdachte und für die besonderen Umstände des betreffenden Landes angemessene Art angewandt werden. Die Erörterung in diesem Papier geht beispielsweise von der Annahme aus, dass die Finanzdienstleistungsbranche Teil des privaten Sektors ist, obwohl in vielen Ländern zumindest einige Finanzinstitute im staatlichen Eigentum stehen.

Grundsatz eins: Kenntnis und Reaktion auf Bedrohungen und Anfälligkeiten: eine nationale Risikobewertung

- 2.3 Die erfolgreiche Umsetzung eines risikoorientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist von soliden Kenntnissen der Bedrohungen und Anfälligkeiten abhängig. In Fällen, in denen ein Land auf nationaler Ebene einen risikoorientierten Ansatz einführen möchte, sind nationale Kenntnisse der Risiken, mit denen das Land konfrontiert ist, eine große Hilfe. Diese Kenntnisse können aus einer nationalen Risikobewertung entwickelt werden.
- 2.4 Nationale Risikobewertungen sollten auf die Umstände eines jeden Landes zugeschnitten sein. Aus einer Reihe von Gründen, einschließlich der Struktur der zuständigen Behörden und der Art des Finanzdienstleistungssektors, wird die Risikobewertung eines jeden Landes einzigartig sein, ebenso wie dessen Entscheidungen darüber, wie eine nationale Bewertung in die Praxis umzusetzen ist. Eine nationale Bewertung muss kein einheitliches formales Dokument sein. Sie sollte als ein Verfahren erachtet werden, das auf die Erreichung eines bestimmten Ergebnisses ausgelegt ist. Das gewünschte Ergebnis besteht darin, dass Entscheidungen über die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf nationaler Ebene auf umfassenden und aktuellen Kenntnissen der Risiken beruhen. Die zuständigen Behörden sollten in Abstimmung mit dem privaten Sektor überlegen, wie sie dies am besten erreichen und dabei gleichzeitig das Risiko berücksichtigen können, das mit der Bereitstellung von Informationen die Anfälligkeit ihrer Finanzsysteme für Geldwäscher, Terrorismusfinanzierer und andere Straftäter verbunden ist.

Grundsatz zwei: Rechtliche/aufsichtsrechtliche Regelwerke, die die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes unterstützen

- 2.5 Länder sollten prüfen, ob ihre gesetzgebenden und aufsichtsrechtlichen Regelwerke die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes fördern. Gegebenfalls sollten die Ergebnisse der nationalen Risikobewertung in die den Finanzinstituten auferlegten Pflichten einfließen.
- 2.6 Der risikoorientierte Ansatz bedeutet nicht, dass es keine klaren Darstellungen der Anforderungen an ein Finanzinstitut gibt. Allerdings sollten Finanzinstitute unter einem risikoorientierten Ansatz eine gewisse Flexibilität haben, um Richtlinien und Verfahren umzusetzen, die ihrer eigenen Risikobewertung angemessen Rechnung tragen. Die umgesetzten Standards können in der Tat auf die Risiken eines bestimmten Finanzinstituts/Finanzunternehmens zugeschnitten sein und/oder gegebenenfalls durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Die Tatsache, dass Richtlinien und Verfahren in Übereinstimmung mit der jeweiligen Höhe des Risikos flexibel auf unterschiedliche

Produkte, Dienstleistungen, Kunden und Standorte angewandt werden können, bedeutet nicht, dass die Richtlinien und Verfahren nicht eindeutig definiert werden müssen.

- 2.7 Grundlegende AML-Mindestanforderungen können mit einem risikoorientierten Ansatz nebeneinander existieren. Tatsächlich sollten vernünftige Mindeststandards, die eine Erweiterung zulassen, wenn das Risiko dies rechtfertigt, im Zentrum risikoorientierter AML/CTF-Anforderungen stehen. Diese Standards sollten sich jedoch auf das Ergebnis (Bekämpfung durch Abschreckung, Aufdeckung und Meldung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) konzentrieren und keine rein mechanistische Anwendung rechtlicher und aufsichtsrechtlicher Anforderungen auf jeden Kunden sein.

Grundsatz drei: Gestaltung aufsichtlicher Regelwerke zur Unterstützung der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes

- 2.8 In Fällen, in denen einer zuständigen Behörde die Verantwortlichkeit für die Beaufsichtigung der AML/CTF-Kontrollen der Finanzinstitute übertragen wurde, müssen die Länder unter Umständen berücksichtigen, ob dieser Behörde die notwendigen Befugnisse zur Umsetzung eines risikoorientierten Aufsichtsansatzes übertragen wurden. Zu den Hindernissen, die dem im Wege stehen, zählt u.a. unangemessenes Vertrauen auf detaillierte und vorgeschriebene Anforderungen in den Vorschriften der Aufsichtsbehörden. Diese Anforderungen sind möglicherweise wiederum auf Gesetze zurückzuführen, die die Befugnisse der Aufsichtsbehörden regeln.
- 2.9 Sofern angemessen, sollten Aufsichtsbehörden bestrebt sein, einen risikoorientierten Ansatz für die Beaufsichtigung der von Finanzinstituten eingerichteten Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzuführen. Die Einführung sollte sich auf fundierte und umfassende Kenntnisse der Arten von Finanzgeschäften sowie der Finanz- und sonstigen Institute, die diese Geschäfte tätigen, und der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken gründen, denen diese ausgesetzt sind. Aufsichtsbehörden müssen auf Grundlage ihrer Gesamteinschätzung, der Risiken und der Risikoklassifizierung der Institute, und anderer Faktoren eine Priorisierung ihrer Ressourcen vornehmen.
- 2.10 Aufsichtsbehörden, die noch andere Verantwortlichkeiten als die mit AML/CTF verbundenen haben, müssen diese Risiken zusammen mit anderen Risikobewertungen berücksichtigen, die aus den weitergehenden Pflichten der Aufsichtsbehörde erwachsen.
- 2.11 Diese Risikobewertungen sollten der Aufsichtsbehörde bei der Auswahl der Bereiche helfen, denen sie die Ressourcen ihres Aufsichtsprogramms in der Absicht zuteilt, begrenzte Ressourcen zur Erreichung des größtmöglichen Effekts einzusetzen. Eine Risikobewertung kann auch ergeben, dass der Aufsichtsbehörde keine angemessenen Ressourcen für die Handhabung der Risiken zur Verfügung stehen.⁷ Unter diesen Umständen muss die Aufsichtsbehörde gegebenenfalls zusätzliche Ressourcen beschaffen oder andere Strategien zur Steuerung und Minderung eines inakzeptablen Restrisikos anwenden.
- 2.12 Die Anwendung eines risikoorientierten Aufsichtsansatzes macht es erforderlich, dass die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde auf ähnliche Weise regelbasierte Entscheidungen treffen, wie es von den Mitarbeitern des Finanzinstituts, das einen risikoorientierten Ansatz eingeführt hat, zu erwarten wäre. Diese Entscheidungen erstrecken sich auf die Angemessenheit der von den Finanzinstituten ergriffenen Vorkehrungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Daher muss eine Aufsichtsbehörde unter Umständen berücksichtigen, wie sie ihre Mitarbeiter am besten in der praktischen Anwendung eines risikoorientierten Aufsichtsansatzes schulen kann. Die Aufsichtsmitarbeiter müssen in Bezug auf die allgemeinen Grundsätze eines risikoorientierten Ansatzes, die möglichen Anwendungsmethoden desselben und im Hinblick darauf gut geschult sein, wie ein risikoorientierter Ansatz bei erfolgreicher Anwendung seitens eines Finanzinstituts aussieht.

Grundsatz vier: Identifizierung der wesentlichen Stellen und Gewährleistung von Einheitlichkeit

- 2.13 Länder sollten bei Übernahme eines risikoorientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen, welches die wesentlichen betroffenen Stellen sind. Das wird von Land zu Land verschieden sein. Es sollte erwogen werden, welches der wirksamste Weg zur Aufteilung der Verantwortlichkeit zwischen diesen Stellen ist und wie ein Informationsaustausch mit bestmöglicher Wirkung erfolgen kann. Z.B. welche Stelle(n) oder Institutionen sind am besten

⁷ Siehe FATF-Empfehlung 30.

geeignet, um der Finanzdienstleistungsbranche Leitlinien über die Art zu geben, wie ein risikoorientierter Ansatz zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung umgesetzt werden sollte.

2.14 Eine Liste potenziell betroffener Stellen könnte folgende umfassen:

- die Regierung – dies könnte die Legislative, Exekutive und Judikative umfassen;
- Strafverfolgungsbehörden – darunter könnten Polizei, Zoll usw. fallen;
- Financial Intelligence Unit (FIU), Nachrichtendienste, andere ähnliche Behörden etc.;
- Finanzaufsichtsbehörden;
- der private Sektor – das könnte Finanzdienstleistungsunternehmen, bestimmte Berufsgruppen (wie Steuerberater und Rechtsanwälte), Güterhändler usw. umfassen;
- die Öffentlichkeit – Vorkehrungen, die der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienen sollen, sollen letztlich dem Schutz der gesetzestreuen Öffentlichkeit dienen. Doch diese Vorkehrungen können auch eine Belastung für die Kunden der Finanzdienstleistungsunternehmen darstellen;
- sonstige – jene, die einen Beitrag zur Stützung des risikoorientierten Ansatzes leisten können, wie Fachwissenschaftler und Medien.

2.15 Sicherlich kann eine Regierung auf einige dieser betroffenen Stellen mehr Einfluss ausüben als über andere. Doch eine Regierung kann beurteilen, wie alle betroffenen Stellen motiviert werden können, die Bemühungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu unterstützen.

2.16 Ein weiteres Element ist die Rolle, die den Regierungen in dem Bestreben zukommt, eine Bestätigung der Bedeutung eines risikoorientierten Ansatzes seitens der zuständigen Behörden zu erlangen. Die betreffenden Behörden können dies unterstützen, indem sie in folgenden Aspekten klare und einheitliche Standpunkte zum risikoorientierten Ansatz abgeben:

- Von Finanzinstituten kann Flexibilität zur Anpassung ihrer internen Systeme und Kontrollen erwartet werden, um geringeren und höheren Risiken Rechnung zu tragen, solange diese Systeme und Kontrollen angemessen sind. Es gibt jedoch auch rechtliche und aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen und Elemente, die unabhängig von der Höhe des Risikos zur Anwendung kommen, z.B. Meldung verdächtiger Transaktionen sowie Mindeststandards für die Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität.
- Klarstellung, dass die Fähigkeit eines Finanzinstituts zur Aufdeckung und Abschreckung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mitunter zwangsläufig begrenzt sein kann und dass Informationen zu Risikofaktoren nicht immer stichhaltig oder frei verfügbar sind. Daher sollten angemessene Grundsätze und aufsichtsrechtliche Erwartungen darüber bestehen, was ein Finanzinstitut mit guten Kontrollen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erreichen kann. Ein Finanzinstitut kann gutgläubig gehandelt haben, um angemessene und überlegte Schritte zur Verhinderung von Geldwäsche zu ergreifen, und die Begründung für seine Entscheidung dokumentiert haben und dennoch von Kriminellen missbraucht werden.
- Klarstellung, dass nicht alle Situationen hohen Risikos identisch sind und folglich nicht immer genau dieselbe Art verstärkter Sorgfalt erfordern.

Grundsatz fünf: Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor

2.17 Ein wirksamer Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist integraler Bestandteil der in einem Land verfolgten Strategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In vielen Fällen versetzt er den privaten Sektor in die Lage, den zuständigen Behörden Informationen zu liefern, die infolge zuvor bereitgestellter staatlicher Informationen identifiziert wurden.

2.18 Behörden, seien es Strafverfolgungsbehörden, Aufsichtsbehörden oder sonstige Stellen, verfügen über privilegierten Zugang zu Informationen, die Finanzinstitute dabei unterstützen, im Rahmen eines risikoorientierten Ansatzes zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erkenntnisgestützten Beurteilungen zu gelangen. Gleichmaßen tätigen Finanzinstitute täglich

routinemäßig Geschäfte mit einer großen Kundenzahl und kennen die Geschäftstätigkeit ihrer Kunden recht gut. Es ist wünschenswert, dass öffentliche und private Stellen bei der Identifizierung der Informationen, die zur Unterstützung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wertvoll sind, und bei der Entwicklung von Möglichkeiten zusammenarbeiten, mittels derer sich diese Informationen auf zeitnahe und wirksame Art austauschen lassen.

- 2.19 Damit der Informationsaustausch zwischen öffentlichem und privatem Sektor nützlich ist, sollte er von einem geeigneten Informationsaustausch zwischen den Behörden begleitet sein. FIUs, Aufsichtsbehörden und Strafverfolgungsbehörden sollten imstande sein, Informationen und Rückmeldungen über Ergebnisse und identifizierte Anfälligkeiten auszutauschen, damit dem privaten Sektor einheitliche und aussagekräftige Informationen bereitgestellt werden können. Alle Stellen sollten selbstverständlich prüfen, welche Vorsichtsmaßnahmen notwendig sind, damit die sensiblen Informationen der Behörden angemessen gegen eine allzu starke Verbreitung geschützt werden.
- 2.20 Betroffene Stellen sollten versuchen, einen Dialog aufrechtzuerhalten, damit Klarheit besteht, welche Informationen sich bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als nützlich erwiesen haben.⁸ Beispiele für die Arten von Informationen, die, sofern verfügbar, sinnvollerweise zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor ausgetauscht werden können, sind:
- Bewertungen des Länderrisikos;
 - Typologien oder Beurteilungen, wie Geldwäscher oder Terroristen das Finanzsystem missbraucht haben;
 - Rückmeldungen bezüglich der Meldung verdächtiger Transaktionen und anderer relevanter Berichte;
 - zielgerichtete nicht geheime nachrichtendienstliche Informationen. Unter besonderen Umständen und vorbehaltlich angemessener Vorsichtsmaßnahmen kann es angemessen sein, dass die zuständigen Behörden den Finanzinstituten auch zielgerichtete vertrauliche Informationen zur Verfügung stellen;
 - Länder, Personen oder Organisationen, deren Vermögenswerte oder Transaktionen eingefroren werden sollten.
- 2.21 Die Aufsichtsbehörden können die Finanzdienstleistungsbranche bei der Auswahl der Informationen, die ordnungsgemäß und gewinnbringend ausgetauscht werden können, darauf hinweisen, dass die von den Behörden bereitgestellten Informationen bei der eigenen Beurteilung des Instituts zwar herangezogen werden sollten, diese aber nicht ersetzen können. Die Länder können beispielsweise beschließen, keine Listen von Kundentypen geringeren Risikos zu erstellen, die als abschließend und vom jeweiligen Land genehmigt wahrgenommen werden. Stattdessen können die Behörden es vorziehen, Informationen auf der Grundlage bereitzustellen, dass diese nur eine Eingangsgröße unter vielen anderen relevanten Informationen sind, die den Finanzinstituten für ihren Entscheidungsprozess zur Verfügung stehen.

Kapitel zwei: Umsetzung des risikoorientierten Ansatzes

Risikobewertung als Auskunft nationaler Prioritäten:

- 2.22 Ein risikoorientierter Ansatz sollte auf soliden Grundlagen aufbauen: hierzu ist zunächst größte Mühe darauf zu verwenden, sich Klarheit über die Risiken zu verschaffen. Daher sollte ein risikoorientierter Ansatz auf einer Beurteilung der Bedrohungen beruhen. Das gilt für jede Ebene, auf der ein risikoorientierter Ansatz angewandt wird, seien es Länder oder einzelne Finanzinstitute. In den Ansatz eines Landes sollten dessen Bemühungen zur Entwicklung eines Verständnisses der Risiken dieses Landes einfließen. Dies kann als 'nationale Risikobewertung' erachtet werden.
- 2.23 Eine nationale Risikobewertung sollte als Beschreibung der fundamentalen Hintergrundinformationen angesehen werden, die Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, die FIU und Finanzinstitute bei der Sicherstellung unterstützen, dass Entscheidungen über die Zuteilung von Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf nationaler Ebene auf praktischen, umfassenden und aktuellen Kenntnissen der Risiken beruhen.

⁸ Beispiele eines solchen Dialogs sind im Anhang 1 (in der englischen Originalversion versehentlich als „section four“ bezeichnet) enthalten.

- 2.24 Eine nationale Risikobewertung sollte bezüglich ihrer Ausführung wie auch ihrer Schlussfolgerungen auf die Umstände des einzelnen Landes zugeschnitten sein. Faktoren, die das Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko in einem Land beeinflussen, sind u.a. folgende:
- politisches Umfeld ;
 - rechtliches Umfeld;
 - Wirtschaftsstruktur des Landes;
 - kulturelle Faktoren und Zusammensetzung der Bevölkerung;
 - Ursprung, Ort und Konzentration von Straftaten;
 - Größe der Finanzdienstleistungsbranche;
 - Zusammensetzung der Finanzdienstleistungsbranche;
 - Beteiligungen der Finanzinstitute;
 - Corporate Governance-Vereinbarungen in Finanzinstituten und in der allgemeinen Wirtschaft insgesamt;
 - Art der Zahlungssysteme und Verbreitung von Bartransaktionen;
 - regionale Verbreitung der Geschäftstätigkeit und Kunden der Finanzbranche;
 - Art der Produkte und Dienstleistungen, die von der Finanzdienstleistungsbranche angeboten werden;
 - Art der Kunden, die von der Finanzdienstleistungsbranche bedient werden;
 - Typen von Vortaten;
 - Höhe der im Inland illegal erworbenen Geldbeträge;
 - Höhe der im Ausland illegal erworbenen und im Inland gewaschenen Geldbeträge;
 - wesentliche Kanäle oder Mittel, die zur Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung eingesetzt werden;
 - davon betroffene Sektoren der legalen Wirtschaft;
 - Untergrundbereiche der Wirtschaft
- 2.25 Länder sollten auch prüfen, wie auf nationaler Ebene am besten Kenntnisse über die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken erlangt werden können. Welche Stellen sind für diese Bewertung verantwortlich? Wie förmlich sollte eine Bewertung sein? Sollte die Einschätzung der zuständigen Stelle veröffentlicht werden? All das sind Fragen, die die zuständige Stelle prüfen sollte.
- 2.26 Das gewünschte Ergebnis ist, dass Entscheidungen über die Zuteilung von Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf nationaler Ebene auf umfassenden und aktuellen Kenntnissen der Risiken beruhen. Zur Erzielung des gewünschten Ergebnisses sollten die zuständigen Behörden Maßnahmen zur Minderung der identifizierten Risiken entwickeln und umsetzen.
- 2.27 Die Entwicklung und Verfolgung eines risikoorientierten Ansatzes beinhaltet die Bildung von Urteilen. Wichtig ist, dass diese Urteile fundiert sind. Daraus folgt, dass der risikoorientierte Ansatz, um wirksam zu sein, auf Informationen beruhen und gegebenenfalls nachrichtendienstliche Informationen beinhalten sollte. Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Risikobewertungen auf aktuellen und genauen Informationen basieren. In Partnerschaft mit Strafverfolgungsorganen, FIUs, Aufsichtsbehörden und Finanzinstituten sind Länder in einer guten Ausgangsbasis, um ihr Wissen und ihre Sachkenntnisse in die Entwicklung eines für ihr Land angemessenen risikoorientierten Ansatzes einzubringen. Diese Bewertungen werden nicht statisch sein: Sie werden sich im Laufe der Zeit je nach Entwicklung der Umstände und dem Aufkommen neuer Bedrohungen verändern. Daher sollten die Länder den Informationsfluss zwischen unterschiedlichen Stellen erleichtern, damit der Informationsverbreitung keine institutionellen Hindernisse im Wege stehen.
- 2.28 Unabhängig davon, in welcher Form Risiken auftreten, kann eine nationale Risikobewertung in Verbindung mit den Maßnahmen zur Minderung dieser Risiken darüber informieren, wie Ressourcen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unter Berücksichtigung anderer maßgeblicher politischer Ziele eingesetzt werden sollten. Sie kann auch darüber informieren, wie diese Ressourcen am wirksamsten unterschiedlichen öffentlichen Stellen zugewiesen werden, und wie diese Stellen ihre Ressourcen auf wirksame Weise nutzen.
- 2.29 Neben der Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Entscheidung über die Zuteilung öffentlicher Mittel zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kann eine nationale Risikobewertung zudem Entscheidungsträger über die Beziehung zwischen den aufsichtsrechtlichen Anforderungen und den identifizierten Risiken informieren. Übertriebene Bemühungen zur Bekämpfung der Risiken könnten schädlich und kontraproduktiv sein, die Branche unangemessen

belasten und dem öffentlichen Interesse entgegenstehen, weil sie den Zugang zu Finanzdienstleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen begrenzen. Andererseits könnten die Bemühungen nicht ausreichen, um der Bevölkerung Schutz gegen die Bedrohungen von Kriminellen und Terroristen zu gewähren. Solide Kenntnisse der Risiken auf nationaler Ebene könnten zur Vermeidung dieser Gefahren beitragen.

Laufende Aufsicht - allgemeine Grundsätze

Definition des akzeptablen Risiko

- 2.30 Interne wie externe Risikofaktoren haben Einfluss auf den Grad des AML/CFT-Risikos. Der Risikograd kann sich beispielsweise durch interne Risikofaktoren wie schwache Compliance-Ressourcen, unangemessene Risikokontrollen und ungenügende Einbeziehung der Geschäftsleitung erhöhen. Auf externer Ebene kann sich der Risikograd durch Faktoren wie Maßnahmen dritter Parteien und/oder durch politische und öffentliche Faktoren erhöhen.
- 2.31 Gemäß der Erläuterung in Abschnitt eins beinhalten alle Finanzgeschäfte ein Risikoelement. Zuständige Behörden sollten Finanzinstituten die Geschäftstätigkeiten mit Kunden, die ein hohes Risiko bergen, nicht verbieten, solange angemessene Richtlinien, Verfahren und Prozesse zum Management der zugehörigen Risiken bestehen. Nur in Sonderfällen, wenn dies beispielsweise durch den Kampf gegen Terrorismus und Kriminalität oder die Umsetzung internationaler Pflichten gerechtfertigt ist, wird bestimmten natürlichen Personen, juristischen Personen, Organisationen oder Ländern der Zugang zu Finanzdienstleistungen kategorisch verweigert.
- 2.32 Dadurch wird die Notwendigkeit der Umsetzung grundlegender Mindestanforderungen jedoch nicht ausgeschlossen. FATF-Empfehlung 5 besagt beispielsweise: „Wenn das Finanzinstitut die in den oben angeführten Absätzen unter (a) bis (d) genannten Maßnahmen nicht durchführen kann, sollte es kein Konto eröffnen, keine Geschäftsbeziehung begründen oder die Transaktion nicht durchführen bzw. die Geschäftsbeziehung beenden. Außerdem sollte es in Erwägung ziehen, eine Verdachtsmeldung zu erstatten.“

Daher sollte der Risikograd einen angemessenen Mittelweg zwischen den beiden Extremen darstellen, keine Kunden anzunehmen oder Geschäfte mit inakzeptablem und nicht gemindertem Risiko durchzuführen.

- 2.33 Die zuständigen Behörden erwarten von Finanzinstituten, dass diese wirksame Richtlinien, Programme, Verfahren und Systeme zur Minderung des Risikos einrichten, und räumen ein, dass selbst mit wirksamen Systemen nicht jede verdächtige Transaktion zwangsläufig aufgedeckt wird. Die Behörden sollten auch dafür sorgen, dass diese Richtlinien, Programme, Verfahren und Systeme wirksam angewandt werden, damit Finanzinstitute keine Vehikel für illegale Erlöse werden, und sicherstellen, dass sie Aufzeichnungen aufbewahren und Berichte erstellen, die den nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von Nutzen sind. Effiziente Richtlinien und Verfahren mindern zwar den Risikograd, dürften die Risiken aber nicht vollständig eliminieren. Die Bewertung von Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken bedarf einer Beurteilung und ist keine exakte Wissenschaft. Die Überwachung der Ziele bei der Aufdeckung ungewöhnlicher oder verdächtiger Transaktionen unter einer extrem großen Anzahl rechtmäßiger Transaktionen sowie die Abgrenzung dessen, was ungewöhnlich ist, ist nicht immer einfach, weil das, was "üblich" ist, je nach Geschäft des Kunden variieren kann. Darum ist die Entwicklung eines genauen Kundenprofils für die Steuerung eines risikoorientierten Systems von Bedeutung. Darüber hinaus basieren Verfahren und Kontrollen häufig auch auf zuvor ermittelten Typologien, doch Kriminelle werden ihre Techniken anpassen.
- 2.34 Des Weiteren sind nicht alle Situationen hohen Risikos identisch und erfordern daher nicht immer denselben Grad verstärkter Sorgfalt. Folglich erwarten Aufsichtsbehörden, dass Finanzinstitute Risikokategorien für individuelle Situationen entwickeln und spezifische und angemessene Risikominderungsmaßnahmen ergreifen. Die Kategorien könnten u.a. folgende umfassen:
- nicht-ansässige Kunden (um festzustellen, warum diese ein Konto in einem anderen Land eröffnen wollen);
 - politisch exponierte Personen (Anwendung besonderer Richtlinien) und

- Unternehmen mit Inhaberaktien (Ausübung besonderer Wachsamkeit betreffend die Identifizierung und Verifizierung des wirtschaftlich Berechtigten).

Weitere Informationen zur Identifizierung besonderer Risikokategorien sind Abschnitt drei des vorliegenden Leitfadens zu entnehmen (Leitlinien für die Institute).

Verhältnismäßige Aufsichtsmaßnahmen zur Unterstützung des risikoorientierten Ansatzes

- 2.35 Die Aufsichtsbehörden sollten bestrebt sein, Schwachstellen durch ein wirksames Programm, das sowohl eine Aufsicht vor Ort als auch eine Beaufsichtigung von außen umfasst,⁹ und durch eine Analyse interner und sonstiger verfügbarer Informationen aufzudecken.
- 2.36 Im Laufe ihrer Untersuchungen sollten die Aufsichtsbehörden die AML/CTF-Risikobewertungen eines Finanzinstituts sowie dessen Richtlinien, Verfahren und Kontrollsysteme prüfen, um zu einer Gesamtbeurteilung des Risikoprofils des Finanzinstituts und der Angemessenheit der Risikominderungsmaßnahmen des Instituts zu gelangen. Eine nützliche Informationsquelle könnten gegebenenfalls die von dem oder für das Institut ausgeführten Bewertungen sein. Zur Überprüfung der Bewertung hinsichtlich Plausibilität sollte die Prüfung einen stichprobenartigen Transaktionstest von Kundenkonten beinhalten. Darüber hinaus ist es von ausschlaggebender Bedeutung, wie die Aufsichtsinstanz die Fähigkeit und Bereitschaft der Leitung beurteilt, notwendige Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen und frühzeitigen Mängelbeseitigung sollten Aufsichtsbehörden verhältnismäßige Maßnahmen einsetzen und berücksichtigen, dass identifizierte Schwächen weiter reichende Konsequenzen haben können. Systemische Zusammenbrüche oder mangelhafte Kontrollen tragen zu strengen aufsichtsrechtlichen Reaktionen bei.
- 2.37 Dennoch kann es sein, dass allein die Nichtaufdeckung einer einzelnen risikoreichen Transaktion oder die Nichtaufdeckung von Transaktionen eines einzelnen Kunden hohen Risikos bereits erheblich ist, z.B. wenn die Beträge erheblich sind oder die Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungstypologie bekannt oder ein Vorgehen lange Zeit unentdeckt geblieben ist. Ein solcher Fall könnte auf eine Anhäufung von schwachen Risikomanagementpraktiken oder Verstößen gegen aufsichtsrechtliche Vorschriften in Bezug auf die Identifizierung hoher Risiken, die Überwachung von Transaktionen, die Schulung der Mitarbeiter und die interne Kontrollen hindeuten und daher für sich genommen eine Aufsichtsmaßnahme rechtfertigen.
- 2.38 Aufsichtsbehörden sollten die von gleichrangigen Finanzinstituten verwendeten Risikofaktoren und Verfahren vergleichen können. Neben anderen Zielen trägt dies dazu bei, dass die Aufsichtsbehörden besser nachvollziehen können, wie Finanzinstitute einen risikoorientierten Ansatz entwickeln und umsetzen, und es unterstützt die Identifizierung potentieller Schwachstellen. Gleichmaßen können und sollten Aufsichtsbehörden ihre Kenntnisse der mit Produkten, Dienstleistungen, Kunden und der regionalen Lage verbundenen Risiken bei der Evaluierung der von einem Finanzinstitut vorgenommenen Bewertung des Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisikos heranziehen, dabei jedoch der Tatsache Rechnung tragen, dass sie möglicherweise Informationen besitzen, die den Finanzinstituten nicht bereitgestellt wurden, und dass die Finanzinstitute daher diese Informationen bei der Entwicklung und Umsetzung eines risikoorientierten Ansatzes nicht berücksichtigen konnten. Aufsichtsbehörden (und andere relevante betroffene Stellen) sind aufgerufen, dieses Wissen zur Erstellung von Leitlinien einzusetzen, die den Finanzinstituten bei der Steuerung ihrer Risiken als Richtschnur dienen. In Fällen, in denen Finanzinstitute den Umfang der Maßnahmen auf risikoabhängiger Basis bestimmen dürfen, sollte dies in Einklang mit den Leitlinien der zuständigen Stellen erfolgen.¹⁰ Eine Bewertung des risikoorientierten Ansatzes trägt z.B. zur Identifizierung von Fällen bei, in denen Institute übermäßig enge Risikokategorien anwenden, die nicht alle bestehenden Risiken erfassen, oder Kriterien festlegen, die zur Identifizierung einer großen Zahl von Beziehungen hohen Risikos führen, ohne dass angemessene zusätzliche Sorgfaltsmaßnahmen bereitgestellt werden.
- 2.39 Im Kontext des risikoorientierten Ansatzes sollte der Fokus der Aufsichtsinstanz auf der Bestimmung liegen, ob das AML/CTF-Compliance- und Risikomanagementprogramm des Finanzinstituts angemessen ist, um: (a) die aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen zu erfüllen und (b) die Risiken angemessen und wirksam zu mindern. Das aufsichtliche Ziel besteht nicht darin, risikoreiche Geschäfte zu verbieten, sondern darauf vertrauen zu können, dass Finanzinstitute geeignete Risikominderungsstrategien angemessen und wirksam umgesetzt haben.

⁹ Siehe Baseler Grundsatz 20 zur Aufsichtstechnik.

¹⁰ FATF-Empfehlungen 5 und 25, Methodologie zentrale Kriterien 25.1 und 5.12.

- 2.40 Gemäß FATF-Empfehlung 29 sollten Aufsichtsbehörden angemessene Sanktionen für die Nichteinhaltung gesetzlicher und aufsichtsrechtlicher Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verhängen, und für eine wirksame AML/CTF-Aufsicht ist es erforderlich, dass "die Aufsichtsinstanzüber ein angemessenes Aufsichtsinstrumentarium [verfügt], das sie einsetzt, wenn nach ihrer Einschätzung eine Bank die einschlägigen Gesetze und Vorschriften oder Entscheidungen der Aufsichtsinstanz nicht einhält [...]. Dazu gehört die Möglichkeit, von einer Bank unverzüglich Korrekturmaßnahmen zu verlangen und Sanktionen zu verhängen. In der Praxis werden die Instrumente nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingesetzt."¹¹
- 2.41 Nicht bei allen aufsichtsrechtlichen Korrektur- oder Abhilfemaßnahmen für AML/CTF-Mängel sind Geldbußen und/oder Strafen angemessen. Die Aufsichtsbehörden müssen die Befugnis und Bereitschaft haben, Geldbußen und/oder Strafen in Fällen anzuwenden, in denen wesentliche Mängel bestehen. Zumeist sollten die im Rahmen der normalen Aufsichtsprozesse erlassenen Maßnahmen ein Abhilfeprogramm vorsehen.
- 2.42 In der Methodologie zu den Baseler Grundsätzen (überarbeitete Fassung vom Oktober 2006) sind eine Reihe allgemeiner Aspekte hinsichtlich verhältnismäßiger Aufsichtsmaßnahmen niedergelegt. Obwohl diese keinen direkten Bezug zur Geldwäschebekämpfung aufweisen, bieten sie dennoch hilfreiche Einblicke in die Beaufsichtigung des zugehörigen Risikomanagementprozesses. Die aus diesen Grundsätzen abgeleiteten Schlüsselkonzepte sind in Anlage eins dargelegt.
- 2.43 Aus der Betrachtung der vorstehenden Faktoren wird deutlich, dass eine verhältnismäßige Regulierung von zwei zentralen Merkmalen getragen wird:
- a) *Aufsichtsrechtliche Transparenz*
- 2.44 Bei der Umsetzung verhältnismäßiger Maßnahmen ist die aufsichtsrechtliche Transparenz von vorrangiger Bedeutung. Die Aufsichtsbehörden sind sich im Klaren, dass Finanzinstitute, obwohl sie nach operationeller Freiheit streben, die ihnen die Vornahme eigener Risikobeurteilungen erlaubt, auch Leitlinien zu aufsichtsrechtlichen Pflichten verlangen werden. Daher sollte die Aufsichtsbehörde mit AML/CTF-Zuständigkeiten erkennbar darlegen, was von regulierten Instituten erwartet wird, und angemessene Verfahren zur Vermittlung dieser Botschaften/ Erwartungen entwickeln. Das kann beispielsweise in Form von grundsätzlichen Anforderungen erfolgen, die auf erwünschten Ergebnissen statt auf detaillierten Verfahren basieren.
- 2.45 Ganz gleich, welches Verfahren im Einzelnen angewandt wird, lautet die oberste Maxime, dass die Finanzinstitute ihre Rechtspflichten und die aufsichtsrechtlichen Erwartungen kennen. Fehlt diese Transparenz, besteht die Gefahr, dass Aufsichtsmaßnahmen entweder als unverhältnismäßig oder als unvorhersehbar wahrgenommen werden, was selbst die wirksamste Anwendung des risikoorientierten Ansatzes seitens der Finanzinstitute untergraben könnte.
- b) *Schulungen der Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden und Strafverfolgungsbehörden*
- 2.46 Im Zusammenhang mit dem risikoorientierten Ansatz lässt sich nicht in jedem Fall genau spezifizieren, was ein Finanzinstitut zur Erfüllung seiner aufsichtsrechtlichen Pflichten zu tun hat. Daher wird vorrangig zu überlegen sein, wie sich die einheitliche Umsetzung vorhersehbarer und verhältnismäßiger Aufsichtsmaßnahmen am besten gewährleisten lässt. Deshalb ist die Wirksamkeit der Schulungen der Aufsichtsmitarbeiter für die erfolgreiche Vornahme verhältnismäßiger Aufsichtsmaßnahmen von Bedeutung.
- 2.47 Die Schulungen sollten daher darauf ausgerichtet sein, Aufsichtsmitarbeiter zu befähigen, solide vergleichende Urteile über die AML/CTF-Systeme und –Kontrollen von Finanzinstituten zu fällen. Bei der Durchführung von Bewertungen ist es wichtig, dass die Aufsichtsbehörden die Fähigkeit haben, die Kontrollen der Geschäftsleitung in Anbetracht der vom Institut übernommenen Risiken unter Berücksichtigung der verfügbaren Branchenpraktiken zu beurteilen. Es könnte für die Aufsichtsbehörden auch nützlich sein, vergleichende Bewertungen vorzunehmen, um sich Urteile über die relativen Stärken und Schwächen der Vorkehrungen verschiedener Institute zu bilden.
- 2.48 Die Schulungen sollten Anleitungen der Aufsichtsbehörden bezüglich der Beurteilung beinhalten, ob

¹¹ Methodologie der Grundsätze 2006, Grundsatz 23, zentrales Kriterium 3.

die Geschäftsleitung angemessene Risikomanagementmaßnahmen umgesetzt hat und die notwendigen Verfahren und Kontrollen vorhanden sind. Die Schulungen sollten gegebenenfalls auch Verweise auf besondere Leitlinien beinhalten. Es ist darauf hinzuweisen, dass “das Aufsichtsverfahren [...] nicht nur eine Überprüfung von Grundsätzen und Verfahren umfassen [sollte], sondern auch eine Prüfung von Kundenakten und Stichproben einiger Konten”.¹² Ebenso muss die Aufsichtsinstanz beurteilen, ob die Verfahren angemessenen sind, und wenn die Aufsichtsinstanz feststellt, “dass die Risikomanagementverfahren nicht angemessen sind, ist sie befugt, von der Bank bzw. dem Bankkonzern Verbesserungen dieser Verfahren zu verlangen.”¹³ Aufsichtsbehörden sollten auch darauf achten, dass genügend Ressourcen zur Sicherstellung der Umsetzung eines wirksamen Risikomanagements vorhanden sind.

2.49 Zwecks Erfüllung dieser Verantwortlichkeiten sollten die Schulungen die Aufsichtsmitarbeiter befähigen, eine angemessene Beurteilung folgender Punkte vorzunehmen:

- i. Qualität der internen Verfahren einschließlich laufender Mitarbeiterschulungsprogramme und Innenrevisions-, Compliance- und Risikomanagementfunktionen;
- ii. Angemessenheit der Grundsätze und Verfahren des Risikomanagements angesichts des Risikoprofils des Finanzinstituts und Prüfung, ob diese in Anbetracht sich wandelnder Risikoprofile regelmäßig angepasst werden;
- iii. Zwecks Bestätigung der Mitwirkung der Geschäftsleitung, dass ein angemessenes Risikomanagement durchgeführt wurde und die notwendigen Verfahren und Kontrollen bestehen.

Nicht abschließende Liste möglicher Themen einer Aufsicht vor Ort:

- Anwendung einer konzernweiten Geschäftspolitik;
- Beurteilung des mit jedem Geschäftszweig verbundenen Risikos;
- Ausmaß, in dem die Beurteilungen förmlich dokumentiert und nach Produkten, Vertriebswegen, Kundenarten und regionalem Standort der Kunden aufgeschlüsselt wurden;
- Umfang der Verfahren betreffend die Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität, einschließlich Identifizierung von Neukunden, Erstellen von Kundenprofilen und Einholung von Angaben zur Kundenidentität;
- zusätzliche Sorgfaltspflicht in Bezug auf Kunden und Unternehmen hohen Risikos, z.B. vermögende Privatkunden, politisch exponierte Personen und Korrespondenzbankgeschäft;
- bestehende Verfahren zur Überwachung von Transaktionen, Überprüfung von Warnhinweisen;
- Richtlinien, mittels derer festgelegt ist, wie und auf welcher Grundlage bestehende Kundenakten/-dateien aktualisiert werden können;
- Qualität der internen Systeme und Kontrollen, einschließlich Verfahren zur Identifizierung und Meldung großer Bargeld- und verdächtiger Transaktionen;
- Richtlinien für die Aufbewahrung von Aufzeichnungen und Abrufbarkeit von Identifizierungsnachweisen oder Transaktionsaufzeichnungen;
- Umfang, Häufigkeit und Zielgruppe der AML/CTF-Schulungen und Bewertung der Wirksamkeit
- angemessene stichprobenartige Prüfungen.

Auf diese Fragen gibt es keine 'richtigen Antworten'. Die wesentlichen Punkte sind: (a) dass das Finanzinstitut jedwede aufsichtsrechtlichen Mindestanforderungen erfüllt, (b) dass das Finanzinstitut seine Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken identifiziert und ausgearbeitet hat, wie es diese Risiken am besten steuern kann, und dieser Aufgabe angemessene Ressourcen zugeteilt hat, und (c) dass die Geschäftsleitung für die AML/CFT-Kontrollen angemessen rechenschaftspflichtig ist.

¹² Siehe Empfehlung 29 und *Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität*, § 61

¹³ Baseler Methodologie der Grundsätze, Grundsatz 7, zentrales Kriterium 1.

**Anlage eins: Wesentliche Aspekte des Risikomanagements gemäß der Beschreibung in der Baseler
Methodologie der Grundsätze (überarbeitete Fassung vom Oktober 2006):**

Auszüge aus dem Risikomanagementprozess:

"Einzelne Banken und Bankkonzerne müssen über umfassende Risikomanagementgrundsätze und -verfahren verfügen, die es erlauben, sämtliche wesentlichen Risiken zu erkennen, zu bewerten, zu überwachen und zu begrenzen oder zu mindern. Die Aufsichtsinstanz beurteilt, ob diese Verfahren dem Umfang und der Art der Geschäftstätigkeit der Bank bzw. des Bankkonzerns angemessen sind und regelmäßig an das sich verändernde Risikoprofil der Bank bzw. des Bankkonzerns sowie an externe Marktentwicklungen angepasst werden. Stellt die Aufsichtsinstanz fest, dass die Risikomanagementverfahren nicht angemessen sind, ist sie befugt, von der Bank bzw. dem Bankkonzern Verbesserungen dieser Verfahren zu verlangen." (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 1)

"Die Aufsichtsinstanz stellt sicher, dass Banken bzw. Bankkonzerne über geeignete, vom obersten Verwaltungsorgan genehmigte Risikomanagementstrategien verfügen. Die Aufsichtsinstanz vergewissert sich ferner, ob das oberste Verwaltungsorgan dafür Sorge trägt, dass Grundsätze und Verfahren für das Eingehen von Risiken entwickelt und geeignete Limits festgelegt werden, und ob die Geschäftsleitung entsprechend der genehmigten Strategie die notwendigen Maßnahmen für die Überwachung und Steuerung aller wesentlichen Risiken ergreift." (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 2)

"Die Aufsichtsinstanz stellt sicher, dass die Risikomanagementstrategie, die Risikogrundsätze und -verfahren sowie die Limits angemessen dokumentiert, überprüft, aktualisiert, innerhalb der Bank bzw. des Bankkonzerns kommuniziert und in der Praxis eingehalten werden. Die Aufsichtsinstanz stellt sicher, dass Abweichungen von eingeführten Grundsätzen, Verfahren und Limits unverzüglich der jeweils angemessenen Ebene der Geschäftsleitung und nötigenfalls dem obersten Verwaltungsorgan zur Kenntnis gebracht bzw. von diesen genehmigt werden." (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 3)

"Die Aufsichtsinstanz achtet darauf, dass die Geschäftsleitung und das oberste Verwaltungsorgan in der Lage sind, die Art und Höhe der von der Bank eingegangenen Risiken zu beurteilen [...]. Die Aufsichtsinstanz vergewissert sich ferner, ob die Geschäftsleitung dafür Sorge trägt, dass die Risikomanagementgrundsätze und -verfahren dem Risikoprofil und Geschäftsplan der Bank angemessen sind und wirksam umgesetzt werden. Dazu gehört, dass die Geschäftsleitung ihre vorgelegten Risikomanagementinformationen regelmäßig prüft und deren Bedeutung (und Einschränkungen) kennt. Entsprechendes gilt für das oberste Verwaltungsorgan, das die Daten des Risikomanagements für Zwecke der Überwachung in entsprechend aufbereiteter Form erhält." (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 4)

"Bei Banken und Bankkonzernen, die Modelle zur Messung von Risikokomponenten verwenden, überzeugt sich die Aufsichtsinstanz, dass regelmäßige unabhängige Validierungen und Tests der entsprechenden Modelle und Systeme vorgenommen werden." (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 6)

"Die Aufsichtsinstanz vergewissert sich, dass in Banken und Bankkonzernen die Funktionen der Bewertung, Überwachung und Begrenzung oder Minderung von Risiken klar von den Bereichen, in denen Risiken eingegangen werden, getrennt sind [...]" (Grundsatz 7, zentrales Kriterium 9).

ABSCHNITT DREI: LEITFADEN FÜR FINANZINSTITUTE ZUR UMSETZUNG EINES RISIKOORIENTIERTEN ANSATZES

Präambel

- 3.1 Die Einzelheiten des institutsspezifischen risikoorientierten Verfahrens sollten auf Grundlage der Geschäftstätigkeit des jeweiligen Finanzinstituts festgelegt werden. Falls angemessen und durchführbar, sollten diese Richtlinien, Verfahren und Kontrollen, in denen niedergelegt ist, wie das Institut seine Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken steuert und mindert, konzernweit bekannt gemacht werden. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Merkmale der Terrorismusfinanzierung von denen der Geldwäsche unterscheiden und daher die damit verbundenen Risiken ohne umfassendere Indikatoren der zur Terrorismusfinanzierung eingesetzten Methoden und Techniken möglicherweise schwer zu beurteilen sind. (Siehe Absätze 1.34 bis 1.38). Ein angemessen gestalteter risikoorientierter Ansatz gibt einem Finanzinstitut Mittel zur Identifizierung der für die Beurteilung der potentiellen Geldwäscherisiken heranzuziehenden Kriterien an die Hand. Ein angemessen umgesetztes risikoorientiertes Verfahren stellt auch ein Regelwerk zur Identifizierung der Höhe des mit Kunden und Transaktionen potenziell verbundenen Geldwäscherisikos bereit, sodass sich das Institut auf die Kunden und Transaktionen konzentrieren kann, die potentiell das größte Geldwäscherisiko darstellen.

Kapitel eins: Risikokategorien

- 3.2 Zwecks Umsetzung eines angemessenen risikoorientierten Ansatzes sollten Finanzinstitute die Kriterien für die Beurteilung der potentiellen Geldwäscherisiken identifizieren. Die Identifizierung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken von Kunden oder Kundenkategorien und Transaktionen, soweit sich dieses Terrorismusfinanzierungsrisiko identifizieren lässt, erlaubt den Finanzinstituten die Festlegung und Umsetzung angemessener Maßnahmen und Kontrollen zur Minderung dieser Risiken. Wenngleich eine Risikobewertung stets zu Beginn einer Kundenbeziehung durchgeführt werden sollte, wird ein umfassendes Risikoprofil eventuell erst erkennbar, wenn der Kunde erstmals Transaktionen über ein Konto durchführt, sodass die Überwachung von Kundentransaktionen und die laufende Überprüfung eine fundamentale Komponente eines angemessen gestalteten risikoorientierten Ansatzes sind. Möglicherweise muss ein Finanzinstitut auch eine Anpassung seiner Risikobewertung eines bestimmten Kunden vornehmen, wenn es entsprechende Informationen von einer zuständigen Stelle erhält.
- 3.3 Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken lassen sich unter Heranziehung verschiedener Kategorien messen. Die Anwendung von Risikokategorien stellt eine Strategie zur Steuerung potentieller Risiken bereit, denn dadurch ist es Finanzinstituten möglich, ihre Kunden einer verhältnismäßigen Kontrolle und Aufsicht zu unterwerfen. Zu den am häufigsten verwendeten Risikokategorien zählen: das Länder- oder regionale Risiko, das Kundenrisiko sowie das Produkt-/Dienstleistungsrisiko. Die Gewichtung, die diesen Risikokategorien bei der Bewertung des Gesamtrisikos einer potentiellen Geldwäsche (einzeln oder gemeinsam) zugeordnet wird, kann entsprechend der jeweiligen Umstände von einem Institut zum anderen variieren. Folglich müssen Finanzinstitute die Risikogewichte selbst festlegen. Durch Gesetz und Verordnung festgelegte Parameter können das Ermessen eines Finanzinstituts einschränken.
- 3.4 Wenngleich es keine im Wege der Vereinbarung festgelegten Risikokategorien gibt, handelt es sich bei den hier vorgestellten Beispielen um die am häufigsten identifizierten Risikokategorien. Es gibt keine einheitliche Methodologie für die Anwendung dieser Risikokategorien. Die Anwendung dieser Risikokategorien soll eine Strategie zur Steuerung der potentiellen Risiken bereitstellen.

Länder-/regionales Risiko

- 3.5 Weder von Seiten der zuständigen Behörden noch von Seiten der Finanzinstitute gibt es eine allgemeingültige Definition, die festlegt, ob ein bestimmtes Land oder ein bestimmtes regionales Gebiet (einschließlich des Lands, in dem das Finanzinstitut seine Geschäftstätigkeit ausübt) ein höheres Risiko darstellt. Das Länderrisiko stellt in Verbindung mit anderen Risikofaktoren nützliche

Informationen in Bezug auf potenzielle Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken bereit. Zu den Faktoren, die zu der Feststellung führen können, dass ein Land ein höheres Risiko darstellt, sind zu zählen:

- Länder, die Sanktionen, Embargos oder ähnlichen Maßnahmen unterworfen sind, die beispielsweise von den Vereinten Nationen ("VN") verhängt wurden. Des Weiteren unter Umständen Sanktionen oder Maßnahmen, die jenen ähneln, die von Institutionen wie den Vereinten Nationen erlassen werden, aber eventuell nicht weltweit anerkannt sind, die das Finanzinstitut jedoch aufgrund des Ansehens der erlassenden Stelle oder der Art der Maßnahmen berücksichtigt.
- Länder, die glaubwürdigen Quellen¹⁴ zufolge nicht über angemessene Gesetze, Vorschriften und andere Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfügen;
- Länder, die glaubwürdigen Quellen zufolge Mittel oder Unterstützung für terroristische Handlungen bereitstellen, und in denen bezeichnete terroristische Organisationen operieren;
- Länder, in denen glaubwürdigen Quellen zufolge ein erhebliches Maß an Korruption herrscht und andere Straftaten vorkommen.

Kundenrisiko

3.6 Die Bestimmung der von einem Kunden oder einer Kundenkategorie ausgehenden Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiken, soweit sich das Terrorismusfinanzierungsrisiko identifizieren lässt, ist für die Entwicklung von Rahmenregelungen für das Gesamtrisiko von entscheidender Bedeutung. Auf Grundlage institutsspezifischer Kriterien ermittelt ein Finanzinstitut, ob ein bestimmter Kunde ein höheres Risiko darstellt, und welche potenziellen Auswirkungen jedwede Risikominderungsfaktoren auf diese Bewertung haben. Die Anwendung von Risikovariablen kann zu einer Abschwächung oder Verschärfung der Risikobewertung führen. Zu den Kategorien von Kunden, deren Tätigkeiten auf ein höheres Risiko hindeuten können, gehören:

- Kunden, die ihre Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen unter ungewöhnlichen Umständen durchführen, wie:
 - o erhebliche und nicht erklärte geographische Distanz zwischen Institut und Wohnsitz des Kunden;
 - o häufige und nicht erklärte Übertragung von Konten auf unterschiedliche Institute und
 - o häufige und nicht erklärte Mittelbewegungen zwischen Instituten verschiedener Standorte.
- Kunden, bei denen die Identifizierung des wirklichen Eigentümers oder des beherrschenden Anteils durch die Struktur oder die Art des Rechtssubjekts oder Beziehung erschwert wird;
- Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit stark auf Bargeld (oder geldnahe Mittel) ausgerichtet ist, einschließlich:
 - o "Finanzdienstleister" (z.B. Finanztransferdienstleister, Wechselstuben, Zahlungsverkehrsdienstleister und Banknotenhändler oder andere Unternehmen, die Geldtransfereinrichtungen anbieten).
 - o Kasinos, Wettbüros und andere mit dem Glücksspiel verbundene Tätigkeiten und
 - o normalerweise nicht bargeldintensive Unternehmen, die für bestimmte Transaktionen erhebliche Bargeldbeträge generieren.
- gemeinnützige Organisationen und andere Organisationen ohne Gewinnerzielungsabsicht, die keiner Überwachung oder Aufsicht unterworfen sind, (insbesondere) jene, die "grenzüberschreitend" tätig sind;¹⁵

¹⁴ Der Ausdruck "glaubwürdige Quellen" bezieht sich auf Informationen, die von bekannten Stellen ausgegeben werden, die generell als seriös gelten und diese Informationen veröffentlichen und weithin zugänglich machen. Neben der Financial Action Task Force und regionalen FATF-ähnlichen Stellen, können diese Quellen u.a. folgende umfassen: supranationale oder internationale „Stellen“ wie Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Egmont Group of Financial Intelligence Units, sowie maßgebliche nationale Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen. Den von diesen glaubwürdigen Quellen bereitgestellten Informationen kommt keine rechtliche oder aufsichtsrechtliche Wirkung zu, und diese sollten nicht als automatische Feststellung erachtet werden, dass ein höheres Risiko besteht.

¹⁵ Siehe Sonderempfehlung VIII.

- „Gatekeeper“ (Torwächter) wie Steuerberater, Rechtsanwälte oder andere Berufsgruppen, die Konten bei einem Finanzinstitut unterhalten und im Namen ihrer Kunden handeln, und Fälle, in denen das Finanzinstitut unangemessen stark auf den „Gatekeeper“ vertraut;
- Kundenbeziehungen, bei denen Vermittler eingesetzt werden, die keinen angemessenen AML/CFT-Gesetzen und –Maßnahmen unterworfen sind und nicht angemessen beaufsichtigt werden;
- Kunden, die in die Gruppe der politisch exponierten Personen (PEPs) fallen.

Produkt-/Dienstleistungsrisiko

3.7 In die Bewertung des Gesamtrisikos sollte auch die Bestimmung der potentiellen Risiken einfließen, die sich aus den von einem Finanzinstitut angebotenen Produkten und Dienstleistungen ergeben. Finanzinstitute sollten sich der Risiken bewusst sein, die mit neuen oder innovativen Produkten oder Dienstleistungen verbunden sind, die nicht speziell von Finanzinstituten angeboten werden, bei denen jedoch die Dienstleistungen des betreffenden Instituts zur Auslieferung des Produkts genutzt werden. Bei der Bestimmung der von Produkten und Dienstleistungen ausgehenden Risiken sollten Faktoren berücksichtigt werden wie:

- Dienstleistungen, die von den zuständigen Behörden oder sonstigen zuverlässigen Stellen in eine höhere Risikogruppe eingeordnet worden sind, einschließlich z.B.:
 - o internationale Korrespondenzbankdienstleistungen, die Transaktionen wie kommerzielle Zahlungen für Nicht-Kunden (z.B. Handeln als zwischengeschaltete Bank) und Werttransportdienste beinhalten, und
 - o internationale Dienstleistungen im Privatkundengeschäft.
- Dienstleistungen, die den Handel und die Auslieferung von Banknoten und Edelmetallen beinhalten.
- Dienstleistungen, die schon von Natur aus größere Anonymität besitzen oder die leicht internationale Grenzen überschreiten können, wie Online-Banking, Wertspeicherkarten, internationale Überweisungen im elektronischen Zahlungsverkehr, geschlossene Fonds und Treuhandvermögen.

Variablen, die Einfluss auf das Risiko haben könnten

3.8 Die von einem Finanzinstitut gewählte Methodologie des risikoorientierten Ansatzes kann kundenspezifische oder transaktionsspezifische Risikovariablen berücksichtigen. Durch diese Variablen kann sich das in Bezug auf einen bestimmten Kunden oder eine bestimmte Transaktion wahrgenommene Risiko erhöhen oder vermindern. Zu diesen Variablen gehören:

- Der Zweck eines Kontos oder einer Geschäftsbeziehung. Dieser kann das bewertete Risiko beeinflussen. Konten, die vorwiegend für herkömmliche Kleinbetragsgeschäfte von Verbrauchern eröffnet werden, stellen vermutlich ein geringeres Risiko dar, als ein Konto, das für große Bargeldtransaktionen eines zuvor unbekanntes gewerblichen Unternehmens eröffnet wird.
- Die Höhe der von einem bestimmten Kunden eingezahlten Vermögenswerte oder das Volumen der getätigten Geschäfte. Vermögenswerte in ungewöhnlicher Höhe oder ungewöhnlich große Transaktionen im Vergleich zu jenen, die von Kunden mit ähnlichem Profil erwartet werden können, deuten möglicherweise darauf hin, dass ein Kunde, der anderweitig nicht als Kunde höheren Risikos gilt, als solcher behandelt werden sollte. Umgekehrt können Vermögenswerte in geringer Höhe und kleinvolumige Transaktionen, an denen ein Kunde beteiligt ist, der

anderweitig anscheinend in die Kategorie höheres Risiko fällt, einem Finanzinstitut gestatten, diesen Kunden als Kunden geringeren Risikos zu behandeln.

- Der Grad der Regulierung oder der sonstigen Aufsicht oder Grundsätze der Unternehmensführung, denen ein Kunde unterworfen ist. Handelt es sich bei einem Kunden um ein Finanzinstitut, das in einem Land mit zufriedenstellenden Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche reguliert wird, stellt dieser aus Geldwäscheperspektive ein geringeres Risiko dar, als ein nicht regulierter Kunde, der nur minimalen Regelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche unterworfen ist. Zudem stellen Unternehmen und deren hundertprozentige Tochtergesellschaften, die sich in Staatseigentum befinden und an einer anerkannten Börse gehandelt werden, im Allgemeinen geringe Geldwäscherisiken dar. Diese Unternehmen stammen gewöhnlich aus Ländern mit einem angemessenen, anerkannten Aufsichtssystem und bergen daher aufgrund der von ihnen ausgeübten Geschäftstätigkeit und der weiter reichenden Unternehmensführung, dem sie unterworfen sind, ein geringeres Risiko. Ebenso sind diese Unternehmen während der Dauer der Beziehung möglicherweise nicht so strengen Sorgfaltspflichten bei der Kontoeröffnung oder Überwachungsverfahren bezüglich der Transaktionen unterworfen.
- Die Regelmäßigkeit oder Dauer der Beziehung. Lange bestehende Beziehungen mit häufigen Kundenkontakten im Laufe der Beziehung stellen aus Geldwäscheperspektive möglicherweise ein geringeres Risiko dar.
- Die Vertrautheit mit einem Land. Dazu gehört die Kenntnis nationaler Gesetze, Vorschriften und Regeln sowie die Kenntnis von Struktur und Umfang der Aufsicht, infolge der ausgeübten Geschäftstätigkeit des Finanzinstituts in diesem Land.
- Die Nutzung zwischengeschalteter Unternehmensvehikel oder anderer Strukturen, für die es keine offenkundige kommerzielle oder sonstige Begründung gibt oder die die Komplexität unnötig erhöhen oder anderweitig zu einem Transparenzmangel führen. Die Nutzung dieser Vehikel oder Strukturen ohne akzeptable Erklärung erhöht das Risiko.

Kontrollen für Situationen höheren Risikos

3.9 Finanzinstitute sollten angemessene Maßnahmen und Kontrollen zur Minderung der potentiellen Geldwäscherisiken jener Kunden implementieren, die aufgrund des risikoorientierten Ansatzes des Instituts als Kunden höheren Risikos identifiziert werden. Zu diesen Maßnahmen und Kontrollen gehören u.a.:

- höhere Wachsamkeit seitens des Finanzinstituts gegenüber Hochrisiko-Kunden und Transaktionen, die über den Rahmen des Geschäftszweiges hinausgehen;
- höhere Standards bei den Verfahrensweisen für die Feststellung der Kundenidentität ("Know Your Customer", KYC) oder verschärfte Sorgfaltspflichten;
- Eskalation, damit Kontoeröffnung und neue Geschäftsbeziehungen genehmigt werden;
- stärkere Überwachung von Transaktionen;
- vermehrte laufende Kontrollen und häufigere Überprüfungen der Geschäftsbeziehungen.

Einzelne Maßnahmen und Kontrollen können sich oft auf mehrere identifizierte Risikokriterien gleichzeitig beziehen, und es wird nicht zwangsläufig erwartet, dass ein Finanzinstitut für jedes einzelne Risikokriterium besondere Kontrollen einrichtet.

Kapitel zwei: Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes

Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität ("Customer Due Diligence, CDD")/Verfahrensweisen für die Feststellung der Kundenidentität ("Know Your Customer", KYC)

3.10 Die Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität/Verfahrensweisen für die Feststellung der

Kundenidentität sollen ein Finanzinstitut in die Lage versetzen, sich angemessen zu überzeugen, dass es die wirkliche Identität jedes Kunden kennt und mit hinreichender Sicherheit diejenigen Geschäfts- und Transaktionstypen kennt, die der Kunde voraussichtlich tätigt. Die Verfahren des Finanzinstituts sollten Verfahren umfassen:

- (a) zur Identifizierung und Verifizierung der Identität aller Kunden auf zeitnaher Basis;
- (b) zur Ergreifung angemessener risikoorientierter Maßnahmen zur Identifizierung und Verifizierung der Identität eines wirtschaftlich Berechtigten und
- (c) zur Erlangung angemessener Zusatzinformationen, um die Verhältnisse und das Geschäft des Kunden zu kennen, einschließlich der erwarteten Art und des voraussichtlichen Umfangs der Transaktionen.

3.11 Ausgangspunkt des Finanzinstituts ist die Bewertung der möglicherweise vom Kunden ausgehenden Risiken unter Berücksichtigung jeglicher geeigneter Risikovariablen, bevor eine endgültige Festlegung erfolgt. Finanzinstitute bestimmen für jeden Kunden eine geeignete Sorgfaltspflicht. Dazu kann gehören:

- eine auf alle Kunden anzuwendende allgemeine Sorgfaltspflicht;
- vereinfachte Sorgfaltspflicht in Szenarien mit anerkannt geringerem Risiko, wie:
 - o börsennotierte Unternehmen, die aufsichtsrechtlichen Veröffentlichungsanforderungen unterworfen sind;
 - o sonstige Finanzinstitute (inländische oder ausländische), die einem AML/CFT-Regelwerk unterworfen sind, das den FATF-Empfehlungen entspricht;
 - o natürliche Personen, deren hauptsächliche Geldquelle Gehälter, Pensionen und Sozialleistungen identifizierter und geeigneter Herkunft sind, und bei denen die Transaktionen mit den Einnahmen/ Guthaben übereinstimmen;
 - o Kleinbetragstransaktionen für bestimmte Arten von Transaktionen (z.B. geringfügige Versicherungsprämien).
- verstärkte Sorgfaltspflicht in Bezug auf jene Kunden, die als Kunden höheren Risikos identifiziert wurden. Diese Einschätzung kann infolge der Geschäftstätigkeit, der Eigentumsverhältnisse, des erwarteten oder tatsächlichen Umfangs der Transaktionen des Kunden getroffen worden sein, einschließlich jener Transaktionen, an denen Länder höheren Risikos beteiligt sind, oder Transaktionen, die gemäß einschlägigen Gesetzen oder Verordnungen als Transaktionen höheren Risikos definiert sind, wie:
 - o Korrespondenzbankbeziehungen und
 - o Politisch bedeutsame Personen (PEPs).

Überwachung von Kunden und Transaktionen

3.12 Umfang und Art der Überwachung seitens eines Finanzinstituts sind abhängig von der Größe des Finanzinstituts, den AML/CFT-Risiken, denen das Institut ausgesetzt ist, der eingesetzten Überwachungsmethode (manuell, automatisch oder eine Kombination aus beiden) und der zu prüfenden Art der Geschäftstätigkeit. Bei Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes müssen die Finanzinstitute und deren Aufsichtsbehörden würdigen, dass nicht alle Transaktionen, Konten oder Kunden auf dieselbe Art und Weise überwacht werden. Der Umfang der Überwachung beruht auf den wahrgenommenen Risiken, die der Kunde birgt, den vom Kunden genutzten Produkten oder Dienstleistungen und dem Wohnsitz des Kunden sowie den Transaktionen. Die Überwachungsmethoden und -verfahren müssen auch den Ressourcen des jeweiligen Finanzinstituts Rechnung tragen.

3.13 Bei einem risikoorientierten Ansatz besteht das grundsätzliche Überwachungsziel darin, auf Grundlage der vom jeweiligen Finanzinstitut durchgeführten Analyse seiner wesentlichen Risiken eine Reaktion auf unternehmensweite Sachverhalte herbeizuführen. Aufsichtsbehörden sollten daher die von einem Finanzinstitut getroffenen Feststellungen berücksichtigen und ihnen entsprechende Beachtung schenken, vorausgesetzt, dass diese Feststellungen den legislativen oder aufsichtsrechtlichen Anforderungen entsprechen und vernünftig und angemessen dokumentiert sind.

- 3.14 Die Überwachung nach einem risikoorientierten Ansatz erlaubt einem Finanzinstitut, finanzielle oder andere Schwellenwerte aufzustellen, unterhalb derer ein Geschäft nicht überprüft wird. Definierte Situationen oder für diese Zwecke genutzte Schwellenwerte sollten regelmäßig auf Angemessenheit der festgelegten Risikograde überprüft werden. Finanzinstitute sollten die Angemessenheit der Systeme und Verfahren regelmäßig überprüfen. Die Prüfungsergebnisse sollten stets dokumentiert werden.

Verdachtsmeldungen ("Suspicious Transaction Reporting", STR)

- 3.15 Für die Fähigkeit eines Landes, finanzielle Informationen zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder anderer Finanzstraftaten zu nutzen, ist die Verdachtsmeldung von entscheidender Bedeutung. Die jeweiligen Meldepflichten der Länder werden im nationalen Recht fixiert, das von den Instituten bei Erreichen des für einen Verdacht festgelegten Schwellenwerts eine Meldung verlangt.
- 3.16 In Fällen, in denen eine rechtliche oder aufsichtsrechtliche Anforderung die Verdachtsmeldung vorschreibt, sobald ein Verdacht besteht, hat eine Meldung zu erfolgen und ist ein risikoorientierter Ansatz für die Verdachtsmeldung unter diesen Umständen nicht anwendbar.
- 3.17 Ein risikoorientierter Ansatz ist jedoch für den Zweck der Identifizierung verdächtiger Handlungen geeignet, z.B. indem den Bereichen zusätzliche Ressourcen zugewiesen werden, die das Finanzinstitut als Bereiche höheren Risikos identifiziert hat. Im Rahmen eines risikoorientierten Ansatzes wird ein Finanzinstitut wahrscheinlich auch die von der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellten Informationen in seinen Ansatz zur Identifizierung verdächtiger Handlungen einfließen lassen. Ein Finanzinstitut sollte regelmäßig die Angemessenheit seines Systems zur Identifizierung und Meldung verdächtiger Transaktionen bewerten.

Schulung und Wachsamkeit

- 3.18 Empfehlung 15 sieht vor, dass Finanzinstitute ihren Mitarbeitern AML/CFT-Schulungen erteilen sollten und dass es wichtig ist, dass die Mitarbeiter von Finanzinstituten angemessene und verhältnismäßige Schulungen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhalten. Die von einem Finanzinstitut übernommene Verpflichtung zur Durchführung erfolgreicher Kontrollen ist von der Schulung und der Wachsamkeit der Mitarbeiter abhängig. Das erfordert unternehmensweite Bemühungen, allen maßgeblichen Mitarbeitern zumindest allgemeine Informationen zu Gesetzen, Vorschriften und internen Richtlinien betreffend AML/CFT bereitzustellen.
- 3.19 Die Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes auf die verschiedenen für Schulungen zur Verfügung stehenden Methoden gibt jedem Finanzinstitut zusätzliche Flexibilität in Bezug auf Häufigkeit, Form und Fokus dieser Schulungen. Ein Finanzinstitut sollte seine eigene Belegschaft und die verfügbaren Ressourcen prüfen und Schulungsprogramme umsetzen, die angemessene Informationen zu AML/CFT zur Verfügung stellen, d.h.:
- zugeschnitten auf die Zuständigkeit der jeweiligen Mitarbeiter (z.B. Kundenbereich oder interner Bereich);
 - angemessen detailliert (z.B. Mitarbeiter in der Geschäftsanbahnung/ mit unmittelbarem Kundenkontakt, komplizierte Produkte oder vom Kunden verwaltete Produkte);
 - mit einer Häufigkeit, die der Höhe des Risikos des jeweiligen Geschäftszweigs entspricht;
 - Durchführung von Tests zur Beurteilung, ob die Kenntnisse den im Einzelnen bereitgestellten Informationen entsprechen.

Kapitel drei: Interne Kontrollen

- 3.20 Damit Finanzinstituten wirksame risikoorientierte Ansätze zur Verfügung stehen, muss das risikoorientierte Verfahren in die internen Kontrollen des Instituts eingebettet sein. Die Geschäftsleitung hat letztlich dafür Sorge zu tragen, dass das Finanzinstitut über eine wirksame interne Kontrollstruktur verfügt, einschließlich der Überwachung und Meldung verdächtiger Handlungen. Starke Führung seitens der Geschäftsleitung und entsprechender Einsatz für die Geldwäschebekämpfung sind ein wichtiger Aspekt der Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes.

Die Geschäftsleitung muss eine Compliance-Kultur schaffen und dafür Sorge tragen, dass die Mitarbeiter die zur Begrenzung und Kontrolle der Risiken dienenden Richtlinien, Verfahren und Prozesse des Finanzinstituts einhalten.

3.21 Neben der sonstigen Compliance sind interne Kontrollen sowie Art und Umfang der Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von einer Reihe von Faktoren abhängig, u.a. von den folgenden:

- Art, Umfang und Komplexität des Geschäfts des jeweiligen Finanzinstituts;
- Diversifikation der Geschäftstätigkeit des jeweiligen Finanzinstituts, einschließlich regionaler Verbreitung;
- Kunden-, Produkt- und Tätigkeitsprofil des Finanzinstituts;
- eingesetzte Vertriebskanäle;
- Volumen und Größe der Transaktionen;
- Höhe des Risikos, das mit jedem der verschiedenen Geschäftsfelder des Finanzinstituts verbunden ist;
- Ausmaß, in dem das Finanzinstitut unmittelbaren Kundenkontakt hat oder über Vermittler, Dritte, Korrespondenzstellen oder ohne persönlichen Zugang Kontakt zum Kunden hat.

3.22 Das Rahmenkonzept der internen Kontrollen sollte:

- stärkeren Fokus auf die Teile der Geschäftstätigkeit (Produkte, Dienstleistungen, Kunden und Wohnsitz) des Finanzinstituts legen, die anfälliger für Missbrauch durch Geldwäscher oder andere Straftäter sind;
- für eine regelmäßige Überprüfung der Risikobewertungs- und Risikomanagementprozesse unter Berücksichtigung des Umfelds und Marktes sorgen, in dem das Finanzinstitut tätig ist;
- eine oder mehrere Personen bestimmen, die auf Leitungsebene für die Steuerung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verantwortlich sind;
- für eine Überwachungs-Funktion zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ein Kontrollprogramm sorgen;
- dafür sorgen, dass vor Einführung neuer Produkte angemessene Kontrollen erfolgen;
- die Geschäftsleitung von Compliance-Initiativen, identifizierten Compliance-Mängeln, ergriffenen Abhilfemaßnahmen und erstatteten Verdachtsmeldungen unterrichten;
- Programmkontinuität trotz Veränderungen der Struktur oder der Zusammensetzung der Leitung oder der Mitarbeiter gewährleisten;
- sich auf die Erfüllung aller aufsichtsrechtlichen Anforderungen betreffend die Aufbewahrung von Aufzeichnungen und Berichterstattung und die Einhaltung der Empfehlungen für die Compliance zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung konzentrieren und für rechtzeitige Aktualisierungen bei Änderung der Vorschriften sorgen;
- risikoorientierte Grundsätze, Verfahren und Prozesse betreffend die Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität umsetzen;
- nötigenfalls für angemessene Kontrollen für Kunden, Transaktionen und Produkte höheren Risikos sorgen, wie Transaktionslimits oder Genehmigungen seitens der Geschäftsleitung;
- die rechtzeitige Identifizierung meldepflichtiger Transaktionen ermöglichen und die wahrheitsgetreue Erstattung der erforderlichen Meldeberichte sicherstellen;
- für eine angemessene Beaufsichtigung der Mitarbeiter sorgen, die Devisentransaktionen bearbeiten, Berichte abgeben, Ausnahmen gewähren, die Überwachung verdächtiger Transaktionen durchführen oder eine andere Tätigkeit ausüben, die Teil des Programms des Instituts zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist;
- die Compliance zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in die Stellenbeschreibungen und Leistungsbeurteilungen der entsprechenden Mitarbeiter einbeziehen;
- dafür Sorge tragen, dass den betreffenden Mitarbeitern angemessene Schulungen erteilt werden;
- bei Konzernen soweit möglich für ein gemeinsames Rahmenkonzept für die Kontrollen sorgen.

3.23 Die Geschäftsleitung muss die Möglichkeit haben, Entwicklung und Funktionsweise der Risikobewertungs- und Risikomanagementprozesse und der zugehörigen internen Kontrollen unabhängig zu bestätigen und sich angemessen zu überzeugen, dass die übernommene risikoorientierte Methode das Risikoprofil des Finanzinstituts widerspiegelt. Diese unabhängige Prüfung und Berichterstattung sollte bspw. durch die Innenrevisionsabteilung, externe Wirtschaftsprüfer, spezialisierte Unternehmensberater oder andere qualifizierte Parteien erfolgen, die nicht an Umsetzung

oder Betrieb des Programms des Finanzinstituts zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligt sind. Die Prüfungen sollten risikobasiert sein (Hauptaugenmerk auf Kunden, Produkten und Dienstleistungen höheren Risikos), sollten die Angemessenheit des Gesamtprogramms des Finanzinstituts zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bewerten, sowie die Qualität des Risikomanagements für den Geschäftsbetrieb, die Abteilungen und Tochtergesellschaften des Finanzinstituts und umfassende Verfahren und Prüfungen beinhalten und sich auf alle Tätigkeiten erstrecken.

ANHÄNGE

Anhang 1

Weitere Informationsquellen

4.1 Es gibt verschiedene Informationsquellen, die sowohl Ländern als auch Finanzinstituten bei der Entwicklung eines risikoorientierten Ansatzes helfen können. Wenngleich es sich nicht um eine abschließende Liste handelt, werden in diesem Abschnitt eine Reihe nützlicher Web-Links herausgestellt, die Länder und Finanzinstitute heranziehen können. Sie stellen zusätzliche Informationsquellen dar. Weitere Hilfestellung kann auch aus anderen Informationsquellen wie beispielsweise Bewertungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erlangt werden.

A. Dokumente der Financial Action Task Force

Die Financial Action Task Force (FATF) ist eine zwischenstaatliche Einrichtung, deren Zweck die Entwicklung und Förderung nationaler und internationaler Grundsätze zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist. Zu den wesentlichen Ressourcen gehören die 40 Empfehlungen zur Geldwäschebekämpfung und die 9 Sonderempfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations* (Methodologie zur Beurteilung der Einhaltung der FATF-Empfehlungen), das *Handbook for Countries and Assessors* (das Handbuch für Länder und Prüfer), Berichte über Methoden und Trends (Typologien-Berichte) und *Mutual Evaluation Reports* (Berichte über wechselseitig durchgeführte Prüfungen).

<http://www.fatf-gafi.org>

B. Internationale Gremien/Organisationen

Baseler Ausschuss

Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht stellt ein Forum für regelmäßige Kooperation in Bankaufsichtsfragen dar. Sein Ziel ist ein besseres Verständnis der wesentlichen Aufsichtsfragen und die Verbesserung der Qualität der weltweiten Bankenaufsicht. Dies soll durch den Austausch von Informationen zu nationalen Aufsichtsfragen, Aufsichtsansätzen und Aufsichtstechniken zwecks Förderung eines gemeinsamen Verständnisses erreicht werden. Gelegentlich nutzt der Ausschuss dieses gemeinsame Verständnis zur Entwicklung von Leitlinien und Aufsichtsstandards in Bereichen, in denen dies wünschenswert erscheint. In dieser Hinsicht ist der Ausschuss für seine internationalen Standards betreffend die angemessene Eigenkapitalausstattung (*Basel I und II*), die *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, die Übereinkunft *betreffend eine grenzüberschreitende Bankenaufsicht* und andere maßgebliche Dokumente zu Risikomanagement und zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung am besten bekannt.

<http://www.bis.org/bcbs/>

IOSCO

Die Internationale Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (International Organisation of Securities Commissions; IOSCO) setzt sich aus Kapitalmarktaufsichtsbehörden zusammen. Ziele der IOSCO sind die Förderung hoher Regulierungsstandards zur Aufrechterhaltung effizienter und stabiler Märkte, der Austausch von Informationen über die jeweiligen Erfahrungen der Mitglieder zwecks Förderung der Entwicklung nationaler Märkte, die Vereinigung der Kräfte zwecks Aufstellung von Standards und wirksamer Beaufsichtigung internationaler Wertpapiertransaktionen sowie die Bereitstellung gegenseitiger Hilfe zur Förderung der Integrität der Märkte durch strikte Anwendung der Standards und wirksame Durchsetzung bei Vorliegen von Straftaten. Die IOSCO ist für ihre Publikationen *Resolution on Money Laundering* (Resolution zur Geldwäsche) (1992) und *AML Guidance for Collective Investment Schemes* (Anti-Geldwäsche-Leitfaden für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, 2005) bekannt, die sich auch mit Situationen geringen Risikos befassen.

<http://www.iosco.org/>

IAIS

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) repräsentiert etwa 180 Versicherungsregulierungs- und Versicherungsaufsichtsbehörden aus über 130 Ländern. Die IAIS hat sich eine Kooperation zum Ziel gesetzt und will einen Beitrag zur besseren Aufsicht der Versicherungsbranche auf nationaler und internationaler Ebene leisten, um effiziente, faire, sichere und stabile Versicherungsmärkte zu Gunsten und zum Schutz der Versicherungsnehmer aufrechtzuerhalten sowie die Entwicklung geachteter Versicherungsmärkte fördern und zur weltweiten finanziellen Stabilität beitragen. Die Veröffentlichungen der IAIS reichen von Grundsätzen (z.B. *Core Principles and Methodology*) über Aufsichtsstandards (z.B. *Supervisory Standard on Fit and Proper Requirements and Assessment for Insurers*) bis zu Leitfäden (z.B. *Guidance paper on AML/CFT; Guidance paper on combating the misuse of insurers; Guidance paper on preventing, detecting and remedying fraud in insurance*).

<http://www.iaisweb.org/>

Transparency International

Die weltweit agierende nichtstaatliche Organisation Transparency International ist führend im Kampf gegen Korruption und bringt Menschen in einer schlagkräftigen weltweiten Koalition zusammen, um den verheerenden Auswirkungen der Korruption auf Männer, Frauen und Kindern ein Ende zu setzen. Die Mission von TI besteht darin, eine Veränderung in Richtung einer korruptionsfreien Welt zu bewirken.

<http://www.transparency.org/>

C. Gesetzgebung/Leitlinien zum risikoorientierten Ansatz

Australien

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (erlassen vom Ressort des Attorney-General des Australian Government):

[http://www.comlaw.gov.au/comlaw/management.nsf/lookupindexpagesbyid/IP200627290?Open Document](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/management.nsf/lookupindexpagesbyid/IP200627290?Open+Document)

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rules (erlassen vom Australian Transaction Reports and Analysis Centre):

http://www.austrac.gov.au/aml_ctf_rules.html

Belgien

Belgisches Rundschreiben der Banking, Finance and Insurance Commission zu den Sorgfaltspflichten bei der Feststellung der Kundenidentität und zur Verhütung der Nutzung der Finanzsysteme für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung:

http://www.cbfa.be/eng/bo/circ/pdf/ppb_2004_8_d_250.pdf

Belgische Vorschriften der Banking, Finance and Insurance Commission zur Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung:

http://www.cbfa.be/eng/bo/circ/pdf/ppb_2004_8_d_250.pdf

Kanada

Kanada, Aufsichtsbehörde der Finanzinstitutionen –Empfehlungen über die Abwehr und Erkennung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung: Geschäfts- und Finanzpraktiken

http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/guidelines/sound/guidelines/B8_e.pdf

Deutschland

BaFin. Institutsinterne Implementierung angemessener Risikomanagementsysteme zur Verhinderung der Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und Betrug zu Lasten der Institute gemäß §§ 25 a Abs. 1 Satz 3 Nr. 6, Abs. 1a KWG, 14 Abs. 2 Nr. 2 GwG

http://www.bafin.de/rundschreiben/89_2005/050324_en.htm

http://www.bafin.de/rundschreiben/89_2005/050324.htm

Sicherungsmaßnahmen gegen Geldwäsche bei Kreditinstituten, die als Korrespondenzbanken tätig sind:

http://www.bafin.de/verlautbarungen/gw_001106_en.htm

http://www.bafin.de/verlautbarungen/gw_001106.htm

Italien

Teil eins und zwei des Leitfadens der Bank of Italy über Verdachtsmeldungen für alle in Italien tätigen Finanzintermediäre:

http://www.bancaditalia.it/vigilanza_tutela/vig_ban/norma/provv;internal&action=lastLevel.action&Parameter=vigilanza_tutela

Japan

Japanese Financial Services Agency - Gesetzgebung und Leitfaden:

<http://www.fsa.go.jp/en/refer/legislation/index.html>

Jersey

Financial Services Commission –Leitfaden zur Bekämpfung von Geldwäsche:

http://www.jerseyfsc.org/the_commission/anti-money_laundering/guidance_notes/index.asp

Südafrika

FIU – Allgemeiner Leitfaden betreffend die Feststellung der Kundenidentität

<http://www.fic.gov.za/info/Guidance%20concerning%20identification%20of%20clients.pdf>

Singapur

Mitteilung an Banken betreffend die Verhütung von Geldwäsche und die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung:

http://www.mas.gov.sg/resource/legislation_guidelines/aml/626%20_amdd%20280207.pdf

Schweiz

Verordnung der Eidgenössischen Kommission zur Verhinderung von Geldwäscherei:

<http://www.ebk.admin.ch/e/archiv/2003/pdf/m032703-03e.pdf>

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/955.002.de.pdf>

Großbritannien, Joint Money Laundering Steering Group (JMLSG) Guidance

Der britische *Industry Guidance* (Branchenleitfaden) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der bewährte Praktiken bei der Anwendung der Verordnungen, aufsichtsrechtliche Anforderungen und Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche umfasst, gilt als integraler Bestandteil des britischen risikoorientierten AML-Ansatzes.

<http://www.jmlsg.org.uk>

USA

Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC) *Bank Secrecy Act* (Gesetz betreffend das Bankgeheimnis)/*Anti-Money Laundering Examination Manual* (AML-Untersuchungshandbuch):

http://www.ffiec.gov/pdf/bsa_aml_examination_manual2006.pdf

Wolfsberg Group

Die Wolfsberg Group ist eine Vereinigung von 12 globalen Banken. Ziel der Gruppe ist die Entwicklung von Standards für die Finanzdienstleistungsbranche sowie von Grundsätzen zur Feststellung der Kundenidentität und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Im Jahr 2006 erstellte die Wolfsberg Group einen Leitfaden zum risikoorientierten Ansatz für die Steuerung von Geldwäscherisiken.

<http://www.wolfsberg-principles.com/index.html>

D. Informationsaustausch/Outreach-Vereinbarungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Section 314 des *USA PATRIOT Act of 2001*: Durch die gemäß Section 314 umgesetzten Vorschriften wurden Verfahren für einen Informationsaustausch zur Abschreckung von Geldwäsche und terroristische Handlungen eingerichtet. Durch diese Vorschriften wird der Informationsaustausch in zweierlei Hinsicht verstärkt: *i*) sieht einen Mechanismus vor, durch den die bundesstaatlichen Strafverfolgungsbehörden von Finanzinstituten verlangen können Informationen in Bezug auf vermutete terroristische Handlungen oder Geldwäsche zu erteilen, und *ii*) regt an, dass Finanzinstitute untereinander Informationen zur Identifizierung und Meldung von Handlungen austauschen, die möglicherweise Terrorismus oder Geldwäsche beinhalten:

<http://www.fincen.gov/po1044.htm>

Die United States Bank Secrecy Act Advisory Group: Die vom US-Kongress 1992 gebildete Advisory Group wird vom Director der FinCEN (die US-amerikanische FIU) als Vorsitzendem geleitet und dient als wesentliches Forum, in dem Fragen bezüglich der Handhabung des *Bank Secrecy Act* (BSA) von der Branche, den Aufsichtsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden erörtert werden. Die Advisory Group berät den Secretary of the Treasury in Bezug auf die Art und Weise, wie die Nützlichkeit der BSA-Daten für die Strafverfolgungsbehörden bei gleichzeitiger Minimierung der Auswirkungen der Compliance-Verpflichtungen der betroffenen Finanzinstitute erweitert werden kann:

<http://uscode.house.gov/download/pls/31C53.txt>

Private Sector Dialogue-Programme: Die USA haben AML/CFT-Dialoge zwischen US-Aufsichtsbehörden und Finanzinstituten und deren Pendanten im Mittleren Osten/Nordafrika (MENA) und Südamerika ins Leben gerufen. Diese sollen die Aufmerksamkeit hinsichtlich nationaler und regionaler Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiken, internationaler AML/CFT-Standards und regionaler Entwicklungen und Politiken der US-Regierung und Maßnahmen des privaten Sektors zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhöhen:

<http://www.treas.gov/press/releases/js4346.htm>

<http://www.usmenapsd.org/index2.html>

E. Sonstige Informationsquellen, die für Behörden und Finanzinstitute eine Hilfestellung bei der Risikobewertung von Ländern und grenzüberschreitenden Geschäften sein können

4.2 Bei der Bestimmung der Höhe des Risikos, das mit einem bestimmten Land oder einem grenzüberschreitenden Geschäft verbunden ist, können Finanzinstitute und Regierungen auf eine Reihe öffentlich zugänglicher Informationsquellen zurückgreifen. Diese können Berichte umfassen, in denen eine nähere Erläuterung zur Einhaltung internationaler Standards und Codes, zu den mit illegalen Geschäften verbundenen spezifischen Risikoratings, zu Korruptionsumfragen und zum Ausmaß der internationalen Zusammenarbeit gegeben wird. Im Folgenden findet sich eine nicht abschließende Liste der gemeinhin genutzten Informationsquellen:

- Berichte des IWF und der Weltbank zur Einhaltung internationaler Standards und Codes (*Financial Sector Assessment Programme* (Bewertungsprogramm des Finanzsektors))
 - o Berichte der Weltbank:
<http://www1.worldbank.org/finance/html/cntrynew2.html>,
 - o Internationaler Währungsfonds:
<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#RR>
 - o Offshore Financial Centres (OFCs): *IMF Staff Assessments* (Bewertungen seitens der IWF-Mitarbeiter):
www.imf.org/external/np/ofca/ofca.asp
- von regionalen FATF-ähnlichen Gremien erstellte *Mutual Evaluation Reports* (gegenseitige Evaluierungsberichte):
 1. Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG):
<http://www.apgml.org/documents/default.aspx?DocumentCategoryID=8>
 2. Caribbean Financial Action Task Force (CFATF):
<http://www.cfatf.org/profiles/profiles.asp>
 3. The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL):
http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/combating_economic_crime/5_money_laundering/Evaluations/Reports_summaries3.asp#TopOfPage
 4. Eurasian Group (EAG):
<http://www.eurasiangroup.org/index-7.htm>
 5. GAFISUD:
<http://www.gafisud.org/miembros.htm>
 6. Middle East and North Africa FATF (MENAFATF):
<http://www.menafatf.org/TopicList.asp?cType=train>

- OECD Sub Group of Country Risk Classification (nach jeder Tagung wird eine Liste zur Länderrisikoklassifizierung publiziert)
http://www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34171_1901105_1_1_1_1,00.html
- *International Narcotics Control Strategy Report* (jährlich vom US State Department herausgegeben):
<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/>
- Mitgliedschaft in der Egmont Group - Koalition aus FIUs, die am regulären Austausch von Informationen und guten Praktiken teilnimmt. Die Aufnahme als Mitglied der Egmont Group basiert auf einem förmlichen Verfahren, das Länder durchlaufen müssen, um eine Anerkennung zu erhalten, dass sie die Kriterien der von der Egmont Group entwickelten Definition einer FIU erfüllen:
<http://www.egmontgroup.org/>
- Unterzeichner der *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (Übereinkunft der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität):
http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures_convention.html
- *Country Sanctions Programs* (Sanktionsprogramme) des Office of Foreign Assets Control ("OFAC") of the US Department of the Treasury:
<http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/programs/index.shtml>
- *Consolidated List of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions* (Konsolidierte Liste von natürlichen Personen, Gruppen und Rechtssubjekte, die den EU-Finanzsanktionen unterworfen sind):
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm
- Länderstatus des UN Security Council Sanctions Committee - *Country Status*:
<http://www.un.org/sc/committees/>

Anhang 2

Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht – Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft – Risikomatrix

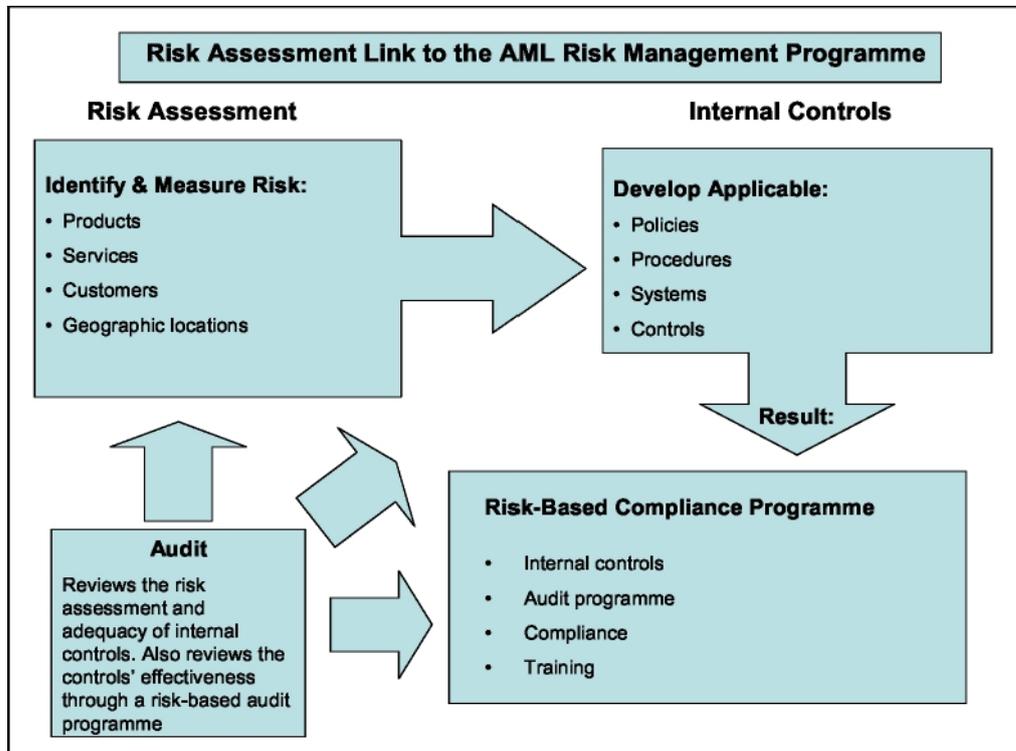
Analyse spezifischer Risikokategorien, die Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung von AML-Risiken heranziehen können:

Gering	Mittel	Hoch
Stabiler bekannter Kundenbestand.	Zunehmender Kundenbestand durch Ausweitung des Filialnetzes, Fusionen oder Übernahmen.	Großer und wachsender Kundenbestand in einem weiten und vielfältigen regionalen Gebiet.
Keine elektronischen Bankgeschäfte (E-Banking) oder die Website ist nur informativ ohne Transaktionsmöglichkeit.	Die Bank hat das E-Banking erst kürzlich eingeführt und offeriert begrenzte Produkte und Dienstleistungen.	Die Bank offeriert eine breites Spektrum an E-Banking-Produkten und –Dienstleistungen (d.h. Überweisungen, elektronische Rechnungsbegleichung, oder Kontoeröffnung per Internet).
Es gibt nur wenige Kunden und Unternehmen hohen Risikos.	Es gibt eine moderate Anzahl von Kunden und Unternehmen hohen Risikos. Darunter fallen u.a.: Ceck Cashers, Kioske, Finanztransferdienstleister, Wechselstuben, Import- und Exportunternehmen, Offshore-Betriebe, politisch exponierte Personen (PEPs) und ausländische natürliche Personen.	Es gibt eine große Zahl von Kunden und Unternehmen hohen Risikos. Darunter fallen u.a.: Ceck Cashers, Kioske, Finanztransferdienstleister, Wechselstuben, Import- und Exportunternehmen, Offshore-Betriebe, politisch exponierte Personen (PEPs) und ausländische natürliche Personen.
Keine ausländischen Korrespondenzbankkonten. Die Bank übt keine Werttransportdienste ("pouch activities") aus, offeriert keine Sondernutzungskonten ("special use accounts") oder Durchlaufkonten ("payable through accounts", PTAs).	Die Bank verfügt über ein paar ausländische Korrespondenzbankkonten, aber in der Regel bei Finanzinstituten mit die angemessene AML-Grundsätzen und –Verfahren aus Ländern geringen Risikos, minimale Werttransportdienste, Sondernutzungs- oder Durchlaufkonten.	Die Bank unterhält eine große Anzahl ausländischer Korrespondenzbankkonten bei Finanzinstituten mit unangemessenen AML-Grundsätzen und -Verfahren, vor allem in Ländern hohen Risikos belegene, oder offeriert erhebliche Werttransportdienste, Sondernutzungs- oder Durchlaufkonten.
Die Bank bietet begrenzte oder keine Dienstleistungen für Privatkunden oder Treuhand- und Vermögensverwaltungsprodukte oder –dienstleistungen an.	Die Bank bietet begrenzte nationale Dienstleistungen für Privatkunden oder Treuhand- und Vermögensverwaltungsprodukte oder –dienstleistungen an, bei denen die Anlageentscheidungen im Ermessen der Bank stehen. Der strategische Plan kann eine Ausweitung des Treuhandgeschäfts vorsehen.	Die Bank bietet in erheblichem Umfang nationale Dienstleistungen für Privatkunden oder Treuhand- und Vermögensverwaltungsprodukte oder –dienstleistungen an. Das Privatkunden- oder Treuhand- und Vermögensverwaltungsgeschäft wächst. Die angebotenen Produkte umfassen Vermögensverwaltungsdienste, und die Treuhandkonten sind vornehmlich ohne Dispositionsbefugnis statt voller Dispositionsbefugnis der Bank.

Gering	Mittel	Hoch
Wenig internationale Konten oder sehr geringes Volumen der Devisengeschäfte auf den Konten.	Moderate Zahl internationaler Konten mit Devisengeschäften, für die es keine Erklärung gibt.	Große Zahl internationaler Konten mit Devisengeschäften, für die es keine Erklärung gibt.
Begrenzte Zahl von Überweisungen für Kunden, Nicht-Kunden, begrenzte Zahl von Transaktionen dritter Parteien und keine ausländischen Überweisungen.	Moderate Zahl von Überweisungen. Nur wenig internationale Überweisungen von Privat- oder Geschäftskonten normalerweise in Ländern geringen Risikos.	Große Zahl von Überweisungen für Nicht-Kunden und bei ordnungsmäßiger Identifikation zahlbare Transaktionen (PUPID-Transaktionen). Häufig Mittelbewegung von Privat- oder Geschäftskonten an oder aus Ländern hohen Risikos oder Behörden oder Ländern mit Geheimhaltungspflichten.
Keine Transaktionen mit regionalen Gebieten hohen Risikos.	Minimale Transaktionen mit regionalen Gebieten hohen Risikos.	Erhebliches Volumen von Geschäften mit regionalen Gebieten hohen Risikos.
Geringe Fluktuation der Mitarbeiter in Schlüsselpositionen oder Positionen mit Kundenkontakt (z.B. Kundendienstvertreter, Kassierer oder andere Niederlassungsmitarbeiter).	Geringe Fluktuation der Mitarbeiter in Schlüsselpositionen. Positionen mit Kundenkontakt in Zweigniederlassungen wurden möglicherweise neu besetzt.	Hohe Fluktuation der Mitarbeiter insbesondere in Schlüsselpositionen.

Anhang 3

Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht – Arbeitsgruppe für das grenzüberschreitende Bankgeschäft - Verbindung der Risikobewertung zum AML-Managementprogramm



Legende zur vorstehenden Grafik:

[Überschrift:] **Verbindung der Risikobewertung zum AML-Risikomanagementprogramm**

[linke Unterüberschrift:] **Risikobewertung**

[Kasten links oben:] **Risiko identifizieren und messen:**

Produkte
Dienstleistungen
Kunden
Wohnsitz

[rechte Unterüberschrift:] **Interne Kontrollen**

[Kasten rechts oben:] **Entwicklung anwendbarer:**

Richtlinien
Verfahren
Systeme
Kontrollen

Ergebnis:

[Kasten rechts unten:] **Risikoorientiertes Compliance-Programm**

Interne Kontrollen
Revisionsprogramm
Compliance
Schulungen

[Kasten links unten:] **Revision**

Prüft die Risikobewertung und Angemessenheit der internen Kontrollen. Prüft auch die Wirksamkeit der Kontrollen mittels eines risikoorientierten Revisionsprogramms.

Anhang 4

Glossar der verwendeten Termini

Wirtschaftlich Berechtigter

Die natürliche(n) Person(en), in deren Eigentum oder unter deren Kontrolle ein Kunde letztlich steht und/oder die Person, in deren Auftrag eine Transaktion ausgeführt wird. Der Begriff des wirtschaftlich Berechtigten umfasst auch jene Personen, die letztlich die tatsächliche Kontrolle über eine juristische Person oder Rechtsvereinbarung ausüben.

Zuständige Behörden

Zuständige Behörden sind alle mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befasste Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden, einschließlich der FIU und der Aufsichtsbehörden.

Baseler Grundsätze ("Core Principles")

Die vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht publizierten *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, die von der Internationalen Vereinigung der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) herausgegebenen *Objectives and Principles for Securities Regulation* (Ziele und Grundsätze der Wertpapieraufsicht) und die von der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichter (IAIS) herausgegebenen *wesentlichen Grundsätze der Versicherungsaufsicht*.

Bezeichnete Nicht-Finanzunternehmen und Berufsgruppen ("Designated Non-Financial Businesses and Professions")

- a. Kasinos (einschließlich Internet-Kasinos).
- b. Immobilienmakler.
- c. Edelmetallhändler.
- d. Edelsteinhändler.
- e. Rechtsanwälte, Notare, andere unabhängige Rechtsberufe und Steuerberater – gemeint sind allein praktizierende, Teilhaber oder in einer Sozietät angestellte. Nicht gemeint sind 'interne' Angehörige dieser Berufe, die Angestellte anderer Arten von Unternehmen sind, und ebenso wenig Angehörige dieser Berufe, die für Behörden arbeiten, die bereits Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung unterworfen sind.
- f. Dienstleister für Trusts und Gesellschaften ("Trust and Company Service Provider") sind alle Personen oder Unternehmen, die nicht anderweitig von diesen Empfehlungen erfasst sind und geschäftsmäßig eine der folgenden Dienstleistungen für Dritte erbringen:
 - Ausübung der Funktion eines Gründungsmitglieds von juristischen Personen;
 - Ausübung der Funktion eines Leiters oder Geschäftsführers einer Gesellschaft, eines Gesellschafters einer Personengesellschaft oder Wahrnehmung einer vergleichbaren Position gegenüber anderen juristischen Personen (oder Arrangement für eine andere Person, sodass diese die zuvor genannten Funktionen ausüben kann);
 - Bereitstellung eines Gesellschaftssitzes, einer Geschäftsadresse oder einer Gefälligkeits-, Korrespondenz- oder Verwaltungsadresse für eine Gesellschaft, eine Personengesellschaft oder jedwede andere juristische Person oder Rechtsvereinbarung;
 - Ausübung der Funktion eines Treuhänders eines ausdrücklich geschaffenes Treuhandverhältnis ("express trust") oder einer ähnlichen Rechtsvereinbarung (oder Arrangement für eine andere Person, sodass diese die zuvor genannte Funktion ausüben kann);
 - Ausübung der Funktion eines nominierten Anteilseigners (oder Arrangement für eine andere Person, sodass diese die zuvor genannte Funktion ausüben kann).

Bezeichneter Schwellenwert

Der in den Interpretative Notes der FATF-Empfehlungen festgelegte Betrag.

FATF-Empfehlungen

Die vierzig FATF-Empfehlungen und die neun FATF-Sonderempfehlungen betreffend Terrorismusfinanzierung.

Finanzinstitute

Eine natürliche Person oder ein Rechtssubjekt, die eine oder mehrere der nachfolgenden Geschäftstätigkeiten oder Geschäfte für oder im Namen eines Kunden ausübt oder tätigt:

1. Entgegennahme von Einlagen und anderen rückzahlbaren Geldern des Publikums⁵;
2. Kreditvergabe⁶;
3. Finanzierungsleasing⁷;
4. Geld- oder Finanztransfer⁸;
5. Ausgabe und Verwaltung von Zahlungsmitteln (Kreditkarten, Debitkarten, Schecks, Reiseschecks, Geldanweisungen und Bankschecks, elektronisches Geld);
6. Übernahme von Bürgschaften und finanziellen Verpflichtungen;
7. Handel in:
 - Geldmarktinstrumenten (Schecks, Wechsel, Depositenzertifikate, Derivate usw.),
 - Devisen,
 - Wechselkurs-, Zinssatz- und Indexinstrumenten,
 - übertragbaren Wertpapieren,
 - Waretermingeschäften;
8. Teilnahme an der Wertpapieremission und den diesbezüglichen Dienstleistungen;
9. individuelle und gemeinsame Portfolioverwaltung;
10. Aufbewahrung und Verwaltung von Bargeld und liquiden Wertpapieren im Namen anderer Personen;
11. anderweitige Anlage, Verwaltung oder Management von Vermögen oder Geldern im Namen anderer Personen;
12. Übernahme und Platzierung von Lebensversicherungen und anderer kapitalbildende Versicherungen⁹;
13. Geld- und Devisenwechselgeschäft.

Wird ein Finanzgeschäft von einer natürlichen oder einer Rechtsperson gelegentlich oder in äußerst begrenztem Umfang (unter Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Kriterien) ausgeübt, sodass das Risiko des Auftretens von Geldwäsche nur sehr gering ist, kann ein Land beschließen, dass die Anwendung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche entweder ganz oder teilweise nicht notwendig ist.

In sehr begrenztem Ausmaß und unter gerechtfertigten Umständen und basierend auf einem nachweislich geringen Geldwäscherisiko kann ein Land beschließen, einen Teil oder alle vierzig Empfehlungen auf die vorstehend genannten Tätigkeiten nicht anzuwenden.

⁵ Das erstreckt sich auch auf das Bankgeschäft mit Privatkunden.

⁶ Darunter fallen u.a.: Konsumentenkredite, Hypothekendarlehen, Factoring mit oder ohne Rückgriff und Handelsfinanzierung (einschließlich Forfaitierung).

⁷ Das erstreckt sich nicht auf Finanzierungsleasingvereinbarungen in Verbindung mit Konsumgütern.

⁸ Das gilt für Finanzgeschäfte im formellen wie informellen Sektor, z.B. Undergroundbanking ("alternative remittance"). Siehe Interpretative Note zu Sonderempfehlung VI. Es gilt jedoch nicht für natürliche und juristische Personen, die Finanzinstituten lediglich Nachrichten- oder andere Supportsysteme zur Übermittlung von Geldern bereitstellen. Siehe Interpretative Note zu Sonderempfehlung VII.

⁹ Das gilt sowohl für Versicherungsunternehmen als auch Versicherungsmittler (Agenten und Makler).

Rechtsvereinbarungen

Rechtsvereinbarung beziehen sich auf Direkttrusts ("express trusts") oder ähnliche Rechtsvereinbarungen. Beispiele oder ähnliche Vereinbarungen sind (für AML/CFT-Zwecke) u.a. Fiducie, Treuhandverhältnisse und Fideicomiso.

Juristische Personen

Unternehmensorgane, Stiftungen, Anstalten, Personengesellschaften oder Vereinigungen oder ähnliche Gremien, die eine dauerhafte Kundenbeziehung mit einem Finanzinstitut eingehen oder anderweitig Kapital besitzen können.

Politisch exponierte Personen (PEPs)

Diejenigen natürlichen Personen, die wichtige öffentliche Ämter im Ausland ausüben oder ausgeübt haben, z.B. Staats- und Regierungschefs, hochrangige Politiker, hohe Regierungs-, Gerichts- oder Militärbeamte, hochrangige Führungskräfte staatlicher Unternehmen oder Repräsentanten wichtiger politischer Parteien. Geschäftsbeziehungen mit Familienmitgliedern oder engen Angehörigen von PEPs bergen ein ähnliches Reputationsrisiko wie die zu PEPs selbst unterhaltenen. Die Definition soll sich nicht auf Personen der genannten Kategorien erstrecken, die Positionen mittleren oder niedrigeren Ranges bekleiden.

Bank-Mantelgesellschaft ("shell bank")

Ein Finanzinstitut, welches in einer Rechtsordnung/einem Land gegründet wurde, in der/dem es nicht physisch präsent ist, und es keiner regulierten Finanzgruppe angeschlossen ist.

Aufsichtsbehörden

Die vorgesehenen zuständigen Behörden, die für die Gewährleistung der Einhaltung der Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung seitens der Finanzinstitute verantwortlich sind.

Anhang 5

Mitgliedschaft in der Electronic Advisory Group

FATF-Mitglieder und -Beobachter

Australien, Österreich, Kanada, Europäische Kommission, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Mexiko, Niederlande, Südafrika, Schweden, Schweiz, Großbritannien, USA, IWF, IOSCO, OGBS, Weltbank, BCBS.

Bankgewerbe

BNP Paribas, Banking Association of South Africa, Banks Association of Turkey, Fortis Ban, Bundesverband deutscher Banken, Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (Luxembourg), WestLB AG, CrMdit Agricole, Felaban/ Mexican Banking Association, Bank of America, Macquarie Bank, CIBC, Japanese Bankers Association, UBS, HSBC, IBFed, European Association of Co-operative Banks, Association of Banks in Singapore, European Association of Public Banks, Wolfsberg Group, European Banking Federation.

Wertpapierbranche

Investment Dealers Association of Canada, Australian Financial Markets Association, UBS, London Investment Banking Association, JPMorgan Chase & Co., Securities Industry Association, NYSE, ICSA.