

GZ. BMF-040300/0010-III/4/2016
ZUR VERÖFFENTLICHUNG BESTIMMT

15/13

Vortrag an den Ministerrat

Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung **Notwendige Maßnahmen aufgrund der Länderprüfung Österreichs durch die FATF**

betreffend über Maßnahmen im Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Österreich ist als Gründungsmitglied der Financial Action Task Force (FATF) seit ihrer Bildung 1989 aktiv an der Erarbeitung und Weiterentwicklung der international anerkannten Standards zur Bekämpfung von Geldwäscherei, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung (der so genannten „40 FATF-Empfehlungen“) beteiligt und hat sich stets zur nationalen Umsetzung der FATF-Empfehlungen bekannt.

Neben der Etablierung weltweit einheitlicher Standards wird von der FATF die Einhaltung dieser Standards in den Mitgliedsländern regelmäßig überprüft und bewertet. Seit Mai 2015 wird Österreich von der FATF auf die Konformität seines Anti-Geldwäsche/Terrorismusfinanzierungssystems geprüft. Es handelt sich dabei um die

4. Länderprüfung Österreichs durch die FATF. Die Endergebnisse wurden von der FATF-Vollversammlung im Juni 2016 verabschiedet und am 13. September 2016 veröffentlicht.

Generell zeigen die Prüfungsergebnisse, dass in Österreich ein umfassendes und gut funktionierendes System zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung existiert und angewendet wird. Dennoch wurden einige Bereiche identifiziert, die wesentliche Defizite beinhalten, wie unter anderem der nationale Kooperationsmechanismus, das Verdachtsmeldewesen, die Strafverfolgung von Geldwäscherei und die Aufsicht. Deren rasche Beseitigung ist notwendig, um den Standort Österreich als Wirtschafts- und Finanzplatz nicht zu gefährden und weiterhin hohe Sicherheitsstandards in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung zu gewährleisten. Aus Sicht der FATF ergeben die geographische Lage, die engen wirtschaftlichen Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie die signifikante Migrantenpopulation aus ehemaligen und bestehenden Konfliktländern ein erhöhtes Risikoprofil.

Die österreichische Bundesregierung steht voll und ganz hinter dem Vorhaben, rasch jene Punkte des Länderprüfberichtes zu verbessern, die Defizite aufweisen. Die Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung hat in Österreich höchste Priorität, um sämtlichen internationalen Standards gerecht zu werden. Die betroffenen Ressorts (BM für Finanzen, BM für Inneres, BM für Justiz, BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft sowie BM für Europa, Integration und Äußeres) erarbeiten dazu gemeinsam ein Maßnahmenpaket, das unter anderem die folgenden Punkte enthalten soll:

- **Adaptierung der Nationalen Risikoanalyse (NRA):** Die vorhandene NRA soll als Basis einer adaptierten Version genutzt werden, die einen verstärkten Fokus auf aktuelle Methoden/Techniken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung legt und die Ergebnisse besser mit Daten, Statistiken und Fallstudien untermauert. Die NRA soll einen ganzheitlichen und systematisch einheitlichen Ansatz verfolgen, der den existierenden Risiken in Österreich entspricht. Der Entwurf des neuen Finanzmarkt-Geldwäschegesetzes (FM-GwG) sieht ein ressortübergreifendes Koordinierungsgremium zur Ermittlung, zur Bewertung, zum Verständnis und zur Minderung der im Inland bestehenden Risiken der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie aller Datenschutzprobleme in diesem Zusammenhang vor.
- **Verbesserung der nationalen Kooperationsmechanismen:** Die kritisierte informelle Koordinierung soll dem oben genannten formellen Mechanismus weichen. Das

ressortübergreifende Koordinierungsgremium soll dementsprechend auch für die Entwicklung von entsprechenden Strategien und Maßnahmen zuständig sein, diese regelmäßig auf ihre Aktualität überprüfen und Umsetzungsempfehlungen aussprechen.

- **Stärkung der Rolle der Geldwäschemeldestelle und ihrer Prozesse:** Bei der Zentralstelle für Verdachtsmeldungen im Bundeskriminalamt (Geldwäschemeldestelle), im internationalen Sprachgebrauch FIU (Financial Intelligence Unit) genannt, soll zwischen dem Bereich der Entgegennahme, Analyse und Weiterleitung von Verdachtsmeldungen und dem operativen Ermittlungsbereich eine klare Trennung erfolgen, indem durch eine organisatorische Änderung eine sog. „Analyse-Ermittlungsschranke“ eingeführt wird. Darüber hinaus wäre die Geldwäschemeldestelle zum Ausbau der Analysefunktion mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, konkret im personellen als auch technischen Bereich (Analysedatenbank). Die Ressourcenerhöhung wird durch vorhandene und genehmigte Budgetmittel erfolgen und erfordert daher keine Erhöhung des BMI Budgets. Eine Analysegruppe soll eingerichtet werden, wodurch Analyseberichte erstellt werden, die in weiterer Folge als Ausgangspunkt für die Durchführung kriminalpolizeilicher Ermittlungen, aber auch der Verwendung in anderen Ressorts dienen. Darüber hinaus sollen strategische Analyseprodukte entwickelt werden, die die Erstellung von Lagebildern, Jahresberichten, aber auch der Nationalen Risikoanalyse ermöglichen. Die (internationale) Informationsweitergabe soll auch ohne eröffnetes Ermittlungsverfahren oder Erkennbarkeit einer konkreten Vortat durchgeführt werden können, indem interne Regelungen adaptiert werden. Der Inhalt von Verdachtsmeldungen soll ebenso wie der Umstand der Erstattung geheim gehalten werden, um das Meldewesen nicht zu unterminieren. Verdachtsmeldungen mit dem Hintergrund der Terrorismusfinanzierung sollen in der Geldwäschemeldestelle analysiert werden oder die Kooperation iZm der Analyse derselben mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT) verstärkt werden. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung soll der Geldwäschemeldestelle ein direkter elektronischer Zugriff auf das zentrale Kontenregister ermöglicht werden.

Vorgesehen ist die Weiterleitung sämtlicher zuvor analysierter Verdachtsmeldungen und deren Analyseergebnisse durch die Geldwäschemeldestelle an das BMF zum Zwecke der weiterführenden Analyse hinsichtlich Steuerstraftaten. Dadurch soll die schon jetzt gut funktionierende Zusammenarbeit von Geldwäschemeldestelle und BMF weiter verbessert werden. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass beiden Behörden für Ihre Analysen dieselben Informationen vorliegen. Diese Weiterleitungen erfolgen unter Einhaltung der

geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen und bedürfen einer Vereinbarung zwischen den betroffenen Behörden.

- **Ausbau der Strafverfolgung:** Im Lichte des Risikoprofils soll eine stärkere Förderung der Spezialisierung im Bereich der Staatsanwaltschaften vorgenommen werden. Noch im Laufe des Jahres 2016 werden daher die bisher nur bei vier Staatsanwaltschaften bestehenden Sonderreferate für vermögensrechtliche Anordnungen auf nahezu alle Staatsanwaltschaften (ausgenommen jene vier Staatsanwaltschaften, die aufgrund ihrer geringen Größe dafür ungeeignet sind) ausgedehnt werden. Im selben Umfang werden bei den Staatsanwaltschaften auch Sonderreferate für extremistische Straftaten eingerichtet werden, die auch auf Terrorismusfinanzierung und damit im engen Zusammenhang stehende Straftaten spezialisiert sein werden. Dies wird durch entsprechende Fortbildungsveranstaltungen und erlassweise Regelungen sowie allenfalls auch durch eine befristete Einführung einer Gruppenberichtspflicht für bestimmte Fallkonstellationen unterstützt werden. Damit wird auch der Kritik an der Schwierigkeit des Nachweises der Vortat Rechnung getragen werden. Zur Erhöhung der Strafdrohung für Geldwäscherei ist gem. Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung noch für 2017 ein Legislativvorschlag zur Harmonisierung der Strafbestimmungen und Sanktionen für Geldwäscherei angekündigt. Zur Kritik an den Rechtsmitteln im Ermittlungsverfahren nach der StPO ist auf die am 1. Oktober 2016 in Kraft tretenden Bestimmungen der StPO über die Auskunft aus dem Kontenregister zu verweisen, durch die gerade das besonders kritisierte Rechtsmittelrecht der Fachverbände der Banken faktisch zur Gänze beseitigt wird. Darüber hinaus ist auch das Rechtsmittelrecht der Banken kritisch zu hinterfragen und soweit möglich einzuschränken. Die Empfehlung zur Beschleunigung des Verfahrens zur Entscheidung über einen Anklageeinspruch steht in einem Spannungsverhältnis zu einem derzeit beim Verfassungsgerichtshof anhängigen Verfahren; zunächst ist der Ausgang dieses Verfahrens abzuwarten, bevor Überlegungen zur Umsetzung dieser Empfehlung angestellt werden können. Der Vortatenkatalog zur Geldwäscherei (§ 165 StGB) soll um sämtliche Steuerstraftaten im Zusammenhang mit direkten und indirekten Steuern, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mehr als einem Jahr belegt werden können, erweitert werden. Die konkrete Umsetzung soll im Rahmen der Arbeitsgruppe Finanzstrafrechtsreform des BMF unter Einbindung des BMJ erfolgen.
- **Statistiken über Strafverfahren:** Die Forderung nach weiterer Verbesserung wird im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit geprüft und soweit technisch möglich umgehend

vorbereitet werden. Im Bereich der Rechtshilfeverfahren werden die statistischen Auswertungsmöglichkeiten der elektronischen Gerichtsregister laufend erweitert und ausgebaut. Mit der im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“ geplanten Einführung der digitalen Akten- und Verfahrensführung in der Justiz wird auf Basis der dann vollständig elektronisch verfügbaren Inhalte eine Erweiterung der Auswertungsmöglichkeiten angestrebt.

- **Auslieferungen:** Im Lichte des Erkenntnis des VfGH vom 14. Juni 2016, G 645/2015, werden zunächst Möglichkeiten zur teilweisen Wiedereinführung des als verfassungswidrig aufgehobenen § 62a Abs. 1 Z 10 VfGG 1953 idF BGBl. I Nr. 92/2014 für die Kernbereiche der Auslieferung und der Rechtshilfe zu finden sein. Dabei wird darauf zu achten sein, dass dem vom VfGH aufgestellten Unerlässlichkeitskriterium ausreichend Rechnung getragen wird.
- **Änderung der Praxis bei Beschlagnahmen und Sicherstellungen:** Beschlagnahmen sollen effektiver werden. Der Kritik an der Schwierigkeit des bei der Beschlagnahme von Vermögenswerten erforderlichen Nachweises der Gefährdung oder wesentlichen Erschwerung der Vollstreckung soll durch eine Beseitigung des Vollstreckungselements aus § 115 StPO Rechnung getragen werden. Der schon erwähnte Ausbau der Sonderreferate für vermögensrechtliche Anordnungen und der Einsatz des Kontenregisters wird auch zur effektiveren Anwendung von Sicherstellung, Beschlagnahme und Verfall führen. Darüber hinaus soll das Asset Recovery Office (ARO) im BMI als Assistenzdienstleistungsstelle im Bereich der Vermögenssicherung und bei der Durchführung von Finanzermittlungen allgemein ausgebaut werden.
- **Vereinswesen:** Das österreichische Vereinsrecht ist durch seine Eigenschaft als Grundrecht mit einem relativ niedrigen Regulierungsniveau gekennzeichnet. Zur besseren Überwachung der in der FATF-Sprache sogenannten „Non-Profit Organisations“ soll eine umfassende Überprüfung des nationalen Vereinswesens (inkl. gesetzlicher Rahmen) durchgeführt werden. Anhand dieser Überprüfung sollen Merkmale und Arten von Vereinen identifiziert werden, die einem erhöhten Risiko des Missbrauchs im Wege der Terrorismusfinanzierung oder des Terrorismus im Allgemeinen ausgesetzt sind.
- **Terrorismusfinanzierung:** Im Zuge der aufgrund der FATF-Prüfung geforderten gesetzlichen Neuregelungen bzw. Anpassungen wird das BVT auch seine Anti-Terrorismusfinanzierungsstrategie innerhalb der Staatsschutzstrategie anpassen oder

abhängig von neuen rechtlichen Möglichkeiten eine eigene Anti-Terrorismusfinanzierungsstrategie formulieren.

- **Listungsersuchen und Verfahren für Listungsvorschläge:** Im Rahmen einer Novelle des Sanktionengesetzes sollen die Zuständigkeiten und Verfahren bei ausländischen Ersuchen um Einfrierung von Geldern gemäß Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) sowie für andere Listungsvorschläge bzw. Listungen auf nationaler, EU- und VN-Ebene geregelt werden.
- **Compliance-Funktion bei international tätigen Bankengruppen:** In Bankengruppen sollte die Compliance-Funktion auch für Auslandstöchter und im Ausland befindliche Zweigniederlassungen zuständig sein, insbesondere aufgrund der Rolle österreichischer Banken in der CESEE-Region. Der Entwurf des FM-GwG sieht dazu eine Stärkung der gruppenweiten Strategien und Verfahren zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie die Einrichtung einer entsprechenden gruppenweiten Compliance-Funktion vor und regelt zudem eine Vor-Ort-Prüfkompetenz der FMA für Gruppenmitglieder im Ausland. Darüber hinaus sollte eine Klärung des Umstandes erfolgen, dass das Bankgeheimnis kein Hindernis bei der (grenzüberschreitenden) Übermittlung von Kundeninformationen innerhalb von Bankengruppen darstellt. Im FM-GwG wird nunmehr auch explizit festgehalten, dass der (grenzüberschreitende) gruppenweite Informationsaustausch jedenfalls auch kundenbezogene Daten und Informationen zu umfassen hat.
- **Aufsicht von ausländischen Zahlungsdienstleistern:** Dieses europarechtliche Regelungsdefizit soll durch den Entwurf des FM-GwG geregelt werden, welches eine direkte Aufsicht der FMA über Agenten ausländischer Zahlungsdienstleister vorsieht. Hiervon umfasst sind insbesondere eine Vielzahl von Handyshop-Betreibern, die u.a. auch das Finanztransfergeschäft für Anbieter wie Western Union oder Moneygram anbieten.
- **Ressourcen der Aufsicht:** Die notwendigen Ressourcen für die Aufsicht in der Geldwäschrprävention sollen zur Verfügung gestellt werden, um die Effektivität weiter zu steigern. Insbesondere der Umfang und die Effektivität der Vor-Ort-Prüfung soll gesteigert werden.

- **Risikoklassifizierung der Aufsicht:** Die Aufsicht sollte sicherstellen, dass sämtliche, in der Nationalen Risikoanalyse sowie in anderen Informationsquellen als relevant identifizierte Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungsrisiken in ihr automationsgestütztes Risikoklassifizierungssystem einfließen. Dieses berücksichtigt bereits einen Großteil der in der Nationalen Risikoanalyse identifizierten Risiken – u.a. Offshore-Transaktionsrisiken, Privatstiftungen, Politisch Exponierte Personen (PEP). Eine Erweiterung um zusätzliche in der Risikoanalyse bzw. sonstigen Quellen identifizierte Risikofaktoren wird insbesondere im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Auswertbarkeit der Daten evaluiert. Einzelne Anregungen der FATF wurden bereits im Rahmen der letzten Aktualisierung des Risikoklassifizierungssystems im Juni 2016 berücksichtigt.
- **Anwendung der Präventionsvorschriften:** Den Gewerbetreibenden (insb. Unternehmensserviceanbieter und Händler wertvoller Güter) sollen die einschlägigen Vorschriften verstärkt bewusst gemacht werden, um letztendlich einen risikobasierten Ansatz verwirklichen zu können. Maßnahmen zur Verbesserung der Situation sehen eine erlassweise Erklärung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu einer Maßnahme mit besonderer Priorität, weitere Informationsmaßnahmen (z.B. Neufassung des bestehenden Leitfadens des BMWFW und der WKÖ anhand der 4. Geldwäsche-Richtlinie, möglichst flächendeckende Verteilung) sowie die Bewusstseinsbildung bei der WKÖ, ihre Mitglieder verstärkt über ihre Verpflichtungen im Gegenstand zu informieren, vor. Im Bereich der Rechtsanwälte und Notare soll die Verpflichtung zu verstärkten individuellen Risikoanalysen und -bewertungen anhand genereller wie auch persönlicher Faktoren eine risikobasierte Identifizierung der Risiken der missbräuchlichen Inanspruchnahme anwaltlicher und notarieller Leistungen zu Zwecken von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung sicherstellen. Dieser risikobasierte, auf den verschiedenen berufsbezogenen Risikobewertungen beruhende Ansatz soll auch im Bereich der Aufsicht durch die Rechtsanwalts- und Notariatskammern stärker betont und in den Vordergrund gerückt werden. Begleitet werden soll dies durch einen weiteren Ausbau der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in diesem Bereich, um sowohl die Kenntnis von als auch die Anwendung der GW-/TF-Verpflichtungen durch die Berufsträger weiter zu intensivieren. Um das Meldeverhalten weiter zu optimieren, sollen die der Verwaltungsstrafen für die Verletzung der Präventionsvorschriften bei Gewerbetreibenden, Bilanzbuchhaltern und Steuerberatern erhöht werden. Das konkrete Ausmaß der Erhöhung wird im Rahmen der Umsetzung der 4. Geldwäsche Richtlinie evaluiert.

- **Aufsicht über Gewerbetreibende:** Die Überwachung bestimmter Gewerbetreibender (insb. Unternehmensserviceanbieter und Händler wertvoller Güter) soll verstärkt werden. Dies soll dadurch umgesetzt werden, indem den Bezirksverwaltungsbehörden (BVB) adäquate Ressourcen und Ausbildungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt um diese Aufgabe und die Vorortkontrollen effektiver wahrnehmen zu können. Die BVB sollen über die für diesen Bereich notwendigen Ressourcen verfügen. Die Bildung von Kompetenzzentren nach Vorbild des Niederösterreichischen Modells wird empfohlen. Durch die Anregung gegenüber den Ländern von insbesondere fachspezifischen Kursen für die Beamten der zuständigen Behörden, sollen diese besser als bisher befähigt werden, Bargeschäfte zu identifizieren, um die Einhaltung der Verpflichtungen bei Bargeschäften besser überprüfen zu können. Seitens der Finanzbehörden wird den gewerblichen Vollzugsbehörden das nötige Know-how zur Verfügung gestellt. Im Zuge der verstärkten Überwachung wird auch die Bewusstseinsbildung der Gewerbetreibenden hinsichtlich verdächtiger Transaktionen gestärkt werden. Die Verbesserung des Know-how der Aufsichtsbehörden wird auch in dieser Beziehung dienlich sein.
- **Erhöhte Mitwirkungspflicht im Abgabenverfahren - insbesondere iZm Steueroasen:** Künftig soll bei Auslandssachverhalten – insbesondere auch in Verbindung mit Steueroasen - eine gesetzlich festgelegte erhöhte Mitwirkungspflicht gelten. Daraus ergibt sich für den Steuerpflichtigen eine Beweismittelbeschaffungspflicht. Dies kann beispielsweise auch zu einer Verpflichtung des Steuerpflichtigen führen, im Ausland lebende Zeugen für die österreichischen Behörden zu kontaktieren und diese für das Abgabenverfahren vorstellig zu machen.

Die Bundesregierung beabsichtigt die Umsetzung des Maßnahmenpaketes mit sofortigem Beginn in die Wege zu leiten. Gleichzeitig erfolgt die Umsetzung der 4. Geldwäsche-Richtlinie, womit auch wesentliche Verbesserungen in der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung einhergehen.

Wir stellen daher den

Antrag,

die Bundesregierung möge den Bericht zustimmend zur Kenntnis nehmen.

4. Oktober 2016

Schelling

Mitterlehner

Sobotka

Brandstetter

Kurz