



SRA 2.0

2019/2020
Zusammenfassung

Subnationale Risikoanalyse 2019/2020 (SRA 2.0)

Die Abteilung GW erstellt seit mehreren Jahren subnationale Risikoanalysen (SRA) im Bereich der Prävention von Geldwäsche (GW) und Terrorismusfinanzierung (TF). Hier analysiert und bewertet sie die GW/TF-Risiken, denen der inländische Finanzsektor aktuell ausgesetzt ist und leitet entsprechende Maßnahmen zur Reduzierung der festgestellten Risiken ab.

Grundlage der Risikoanalyse sind nationale und internationale Erkenntnisse aus verschiedenen Quellen. Den Schwerpunkt für die SRA 2019/2020 bilden die im Oktober 2019 veröffentlichte erste „Nationale Risikoanalyse“ (NRA) und die Supranationale Risikoanalyse der EU vom 24.07.2019 (SNRA). Die SRA setzt an den Ergebnissen der SNRA und der NRA an und analysiert diese in Bezug auf die beaufsichtigten Sektoren eingehend, um ein möglichst detailliertes Bild für den Finanzsektor zu erhalten. Hierbei werden insbesondere aktuelle Erfahrungen und Entwicklungen aus der eigenen Aufsichtstätigkeit im Bereich GW/TF mit einbezogen.

Warum bedurfte es einer SRA 2.0?

Die Geldwäscheprävention unterliegt gerade in den letzten Jahren einem starken und stetigen Wandel. Die nationalen und internationalen Anforderungen (FATF-Standards, IWF-Prüfung, Gemeinsame Leitlinien der ESAs) an eine effektive GW/TF-Aufsicht sind kontinuierlich gestiegen. Hierdurch wird eine immer stärkere Ausrichtung an einem **risikobasierten Aufsichtsansatz (RBA)** im Bereich Geldwäscheprävention notwendig.

RBA:

-Die Institute und Institutsgruppen mit den **höchsten GW/TF-Risiken** erfahren die häufigste und **intensivste Aufsicht**

-**Aufsichtsprozesse** für Institute und Institutsgruppen mit **geringen GW/TF-Risiken werden gestrafft**

Ziel:

-**Effektive Aufsichtsstrategie**, die die höchsten identifizierten Risiken mit den vorhandenen Ressourcen bestmöglich mindert

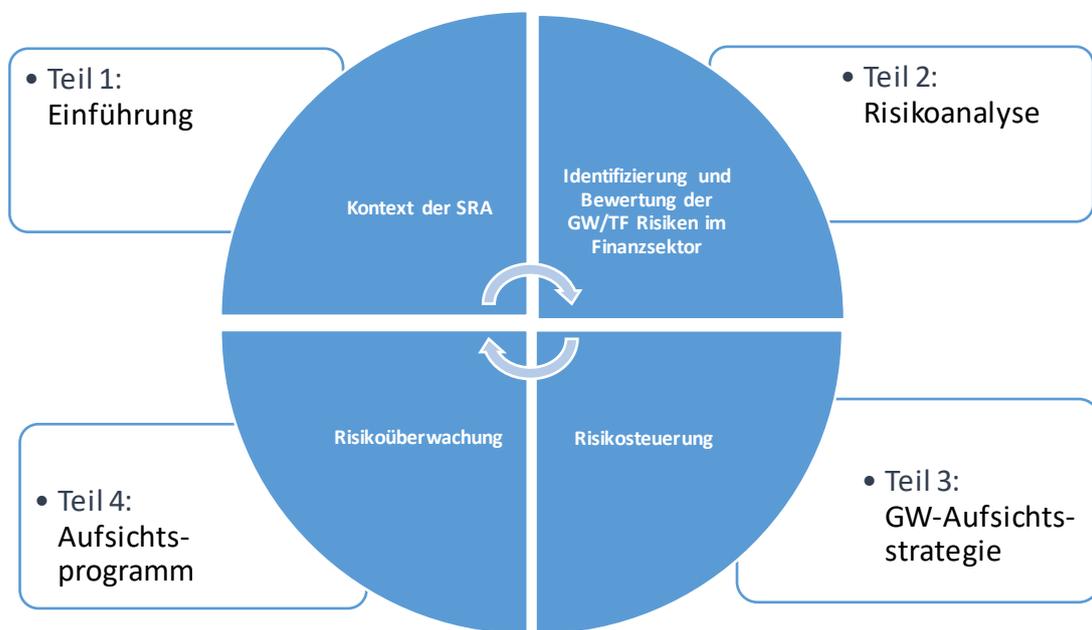
Dies erforderte ein Umdenken unter anderem in der Art und dem Einsatz von Aufsichtsmaßnahmen. Zur Etablierung eines starken RBA nach internationalen Standards war es erforderlich, die GW-Risiken des Finanzsektors zu analysieren, zu bewerten und eine Aufsichtsstrategie zu entwickeln, die den identifizierten Risiken im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten in der Abteilung gerecht wird.

Diese Aufsichtsstrategie erfordert eine flexible Handhabung:

- bei der Auswahl der verfügbaren Aufsichtsinstrumente (Sammelanschreiben, Fragebögen zur Risikoklassifizierung, Prüfungen);
- bei der Art ihres Einsatzes (sektor-, produkt-, institutsbezogen);
- hinsichtlich des Zeitpunktes ihres Einsatzes (flexibler Turnus).

Was ist neu an der SRA?

Für die Risikoanalyse konnte erstmals auf die [Erkenntnisse der ersten „Nationalen Risikoanalyse“ \(NRA\)](#) zurückgegriffen werden, die einen umfassenden Überblick über die GW/TF-Risiken in Deutschland gibt. Auf dieser Grundlage wurden in der SRA erstmals der Bankensektor und der Nichtbanken-Finanzsektor einer gemeinsamen, eingehenden [Risikoanalyse \(Teil 2 der SRA\)](#) unterzogen und einer einheitlichen, abteilungsweiten [Aufsichtsstrategie \(Teil 3 der SRA\)](#) zugeführt.



Die Aufsichtsstrategie gibt die Leitlinien der Abteilung vor und orientiert sich hierbei an festgestellten, sektorspezifischen Risiken. Sie lenkt die vorhandenen Ressourcen auf die Sektoren mit hohen GW/TF-Risiken, um diese mit entsprechenden Maßnahmen effektiv zu mindern. Außerdem werden in der Aufsichtsstrategie die Aufsichtsschwerpunkte für die Abteilung festgelegt.

Basierend auf der Aufsichtsstrategie wurde für jedes Referat ein jährliches [Aufsichtsprogramm \(Teil 4 der SRA\)](#) entwickelt, das konsequent den RBA abbildet. Das Aufsichtsprogramm legt die konkreten Aufsichtshandlungen innerhalb der jeweiligen Referate fest.

Während sich die Aufsichtsstrategie überwiegend an den sektorspezifischen Risiken orientiert, bezieht das konkrete Aufsichtsprogramm neben den sektorspezifischen Risiken auch die institutsspezifischen Risiken mit ein. Im Aufsichtsprogramm werden daher auch die Güte der Präventionsmaßnahmen der Institute berücksichtigt.

Neu ist außerdem, dass das Aufsichtsprogramm neben institutsbezogenen auch sektor- und produktbezogene Maßnahmen vorsieht.

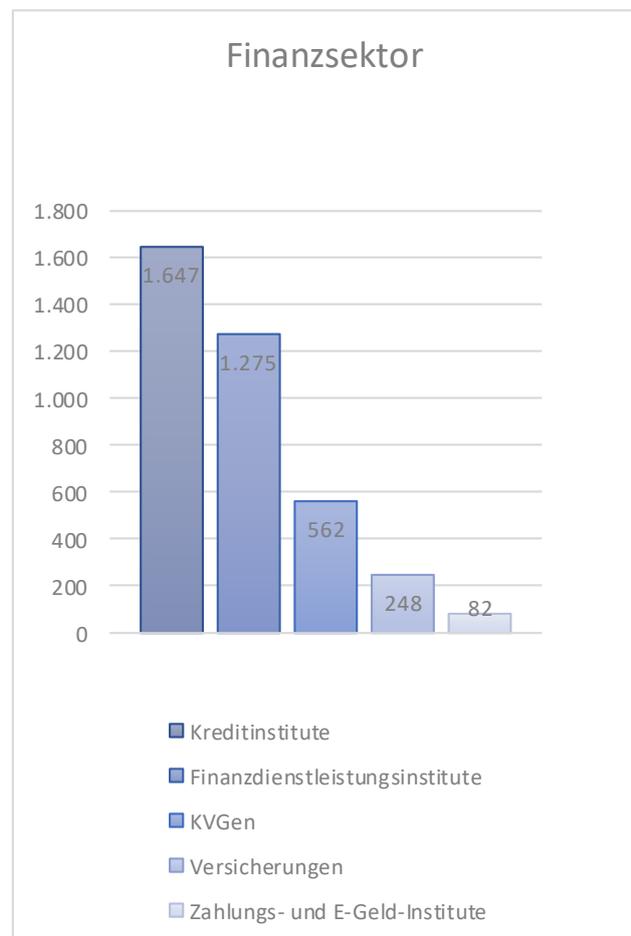
Darüber hinaus unterscheidet das Aufsichtsprogramm zwischen on-site und off-site Maßnahmen.

Kernelement der SRA: Risikoanalyse des Finanzsektors

Kernelement der SRA ist die Risikoanalyse des Finanzsektors. Die SRA analysiert und bewertet die GW/TF-Risiken des beaufsichtigten Finanzsektors.

Der von der Abteilung GW beaufsichtigte Finanzsektor umfasst insgesamt 1.647 Kreditinstitute, 1.275 Finanzdienstleistungsinstitute, 562 Kapitalverwaltungsgesellschaften, 248 Versicherungsunternehmen, 82 Zahlungs- und E-Geld-Institute. Hinzu kommen 4.078 Agenten¹.

Der Finanzsektor ist nach wie vor aufgrund der hohen wirtschaftlichen Attraktivität, der hohen Bargeldintensität des Wirtschaftskreislaufs sowie der ökonomischen Vielschichtigkeit und der geographischen Lage Deutschlands einem erheblichen Bedrohungspotential im Hinblick auf Straftaten der GW/TF ausgesetzt. Als "mittel-hoch" schätzte die NRA die Geldwäschebedrohung für Deutschland ein. Das ist die zweithöchste Gefahrenstufe.



Für die Risikoanalyse wurde der Finanzsektor unterteilt in den Bankensektor und den Nichtbanken-Finanzsektor. Der Nichtbanken-Finanzsektor umfasst alle geldwäscherechtlichen Verpflichteten, für deren Aufsicht die BaFin zuständig ist, außer den Kreditinstituten des Bankensektors.

Die Unterteilung ist dem Umstand geschuldet, dass dem Bankensektor wegen seiner internationalen Verflechtung und seiner Umsatzstärke sowie der Transformationsfunktion eine potentiell höhere systemische Bedeutung in Bezug auf das Finanzsystem Deutschlands zukommt. Folglich ist dem Bankensektor eine erhöhte Aufmerksamkeit und ein stärkerer Ressourceneinsatz zu widmen.

Nach der Risikoanalyse wird der Gesamt-Finanzsektor einer gemeinsamen Aufsichtsstrategie und einem einheitlichen Aufsichtsprogramm zugeführt.

¹ Alle genannten Zahlen beziehen sich auf interne Listen; Stand 30.06.2019

Während bei der [Risikoanalyse des Bankensektors](#) in der Vergangenheit das GW/TF-Risiko im Wesentlichen nach dem identifizierten Institutsrisiko bemessen wurde, erfolgte in der SRA 2.0 die Risikoeinstufung erstmals anhand einer vorgeschalteten Analyse und Bewertung der sektor- und produktspezifischen Risiken im Bankensektor. Diese vorgeschaltete Analyse ergänzte die bereits etablierte institutsspezifische Risikoklassifizierung.

Hierdurch konnte eine umfassendere und präzisere Risikoeinstufung erreicht werden. Die Institute mit den höchsten identifizierten Risiken wurden einer „Intensivaufsicht“ zugeordnet.

Aufgrund der Heterogenität der Verpflichteten des Nichtbanken-Finanzsektors, der unterschiedlichen, spezifischen GW/TF-Informationenlage sowie der ungleichen Risikotreiber und Marktgegebenheiten bedurfte es bei der [Risikoanalyse des Nichtbanken-Finanzsektors](#) einer differenzierteren Risikobewertung der einzelnen Institutsgruppen des Nichtbanken-Finanzsektors.

Der sektorspezifischen Risikobewertung im Nichtbanken-Finanzsektor kam dabei ein – im Vergleich zum Bankensektor – höherer Stellenwert für die laufende Aufsicht zu, da aufgrund der großen Anzahl der Verpflichteten und unterschiedlicher GW-Berichtspflichten der Umfang der Informationen zu der Risikolage der einzelnen Institute/Unternehmen variierte.

Produktisiken

Über das Risiko der einzelnen Sektoren hinaus, wurden unter Einbeziehung der Erkenntnisse der NRA und der SNRA Produkte identifiziert und analysiert, die bereits selbst ein Risiko begründen. Nach Risikoeinschätzung der Abteilung GW sind weiterhin Bargeld und bargeldähnliches Vermögen eines der Hauptrisiken für GW und TF. Auch der Einsatz neuer Technologien (FinTech), die eine schnelle und anonyme Abwicklung von Vermögenstransfers ermöglichen, stellen ein besonderes Risiko dar.

Folgende Produkte sind derzeit mit den höchsten GW/TF-Risiken behaftet:

- Produkte mit Bezug zu Bargeld und bargeldähnlichen Vermögenswerten
- Finanztransfersgeschäft
- Produkte mit Bezug zu innovativen Technologien
- Korrespondenzbankgeschäft

Um die mit diesen Produkten festgestellten Risiken in den einzelnen Instituten bewerten zu können, wurden in allen ermittelten Produktbereichen aufsichtsrechtliche Maßnahmen getroffen. Hierauf aufbauend sind insbesondere im Bereich des Finanztransfersgeschäftes und bei Produkten mit Bezug zu innovativen Technologien (im Speziellen für Kryptowerte) weitere strategische Maßnahmen geplant.

So bilden die zuletzt genannten Bereiche Aufsichtsschwerpunkte der Abteilung GW für das Jahr 2020.

Überblick über die GW/TF-Risiken des Gesamt-Finanzsektors

Nach eingehender Analyse der inhärenten GW/TF-Risiken sowie der vorhandenen Minderungsfaktoren wurde für jeden Sektor des Bankensektors und des Nichtbanken-Finanzsektors ein GW/TF-Gesamtrisiko ermittelt:

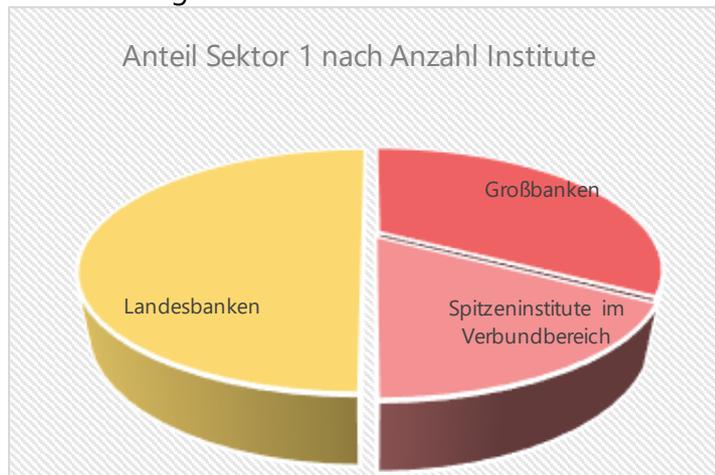
	Sektor	Sektorrisiko
Bankensektor	1. Großbanken sowie genossenschaftliche und öffentlich-rechtliche Zentralinstitute	high
	2. Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken nach §§ 53, 53b KWG	high
	3. Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	medium-high
	4. Verbundinstitute (Genossenschaftsbanken und Sparkassen)	medium
	5. sonstige Kreditinstitute	medium-low
Nichtbanken-Finanzsektor	6. Wertpapierfirmen	medium
	7. Wertpapierhandel	medium
	8. KVGGen	medium-high
	9. Sortengeschäft	medium
	10. Leasing	low
	11. Factoring	medium
	12. Zahlungsdienstleister	medium-high
	13. Agenten	high
	14. Versicherungen	medium-low

Bildung von Subsektoren

Soweit die Analyse der Risiken der einzelnen Sektoren ergab, dass die inhärenten GW/TF Risiken bzw. die Minderungsfaktoren (z.B. Zugangskontrollen, Prüfberichtspflichten) innerhalb eines Sektors stark voneinander abwichen, wurden innerhalb eines Sektors weitere Subsektoren gebildet.

Dies ermöglichte zum einen spezielle, tiefgreifendere Analysen der Institute des Subsektors. Zum anderen konnten Aufsichtsstrategie und Aufsichtsprogramm passgenau auf den Subsektor zugeschnitten werden. Der Bildung von Subsektoren kam dabei insbesondere im Nichtbanken-Finanzsektor Bedeutung zu.

Sektor 1 wurde mit einem hohem GW/TF-Risiko (high) bewertet. Gegenstand der Betrachtung waren die **Großbanken** sowie die **genossenschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Zentralinstitute**. Um eine differenzierte Betrachtung vornehmen zu können, wurden drei Subsektoren gebildet. Dabei wurden die **Großbanken** als der Subsektor mit den höchsten



Risiken identifiziert. Als Risikotreiber wurden speziell die ausgeprägten globalen Verflechtungen, das vielfältige Produktangebot und das hohe Geschäftsvolumen gesehen. Auch die Unternehmensgröße mit komplexen Unternehmensstrukturen und weltweiten Niederlassungen begünstigt die Risiken. Verflechtungen in Hochrisikoländer spielen eine

risikobegünstigende Rolle. Großbanken unterhalten vielfach Korrespondenzbeziehungen und sind wichtige Akteure für den internationalen Zahlungsverkehr.

Sektor 2 fasst die **Zweigstellen und Zweigniederlassungen ausländischer Banken** nach den §§ 53 und 53b Kreditwesengesetz (KWG) zusammen. Auch für diesen Sektor wurde ein hohes GW/TF-Risiko (high) ermittelt. Die unter diesen Sektor fallenden Banken verfügen regelmäßig über ein ähnliches Geschäftsmodell mit entsprechenden inhärenten Risiken wie große, international agierende Banken. Im Vergleich zu den Banken des ersten Sektors sind die Volumina jedoch häufig geringer.

Sektor 3 beinhaltet die **Regionalbanken und sonstigen Kreditbanken**. Für Sektor 3 wurde ein erhöhtes mittleres Risiko (medium-high) identifiziert. Die Heterogenität dieses Sektors erschwert die Ermittlung eines Mittelwertes für das bestehende Risiko. Während ein nicht unbeachtlicher Anteil der Institute Geschäfte in einem ähnlichen Umfang und Volumen wie Banken im Verbundbereich betreibt, haben sich andere Banken dieses Sektors auf wesentlich risikoreichere Produkte und Geschäftsbereiche spezialisiert.

Sektor 4 enthält die Institute, die nach der Statistik der Deutschen Bundesbank den Bankengruppen der **Sparkassen und Genossenschaftsbanken** angehören. Der Sektor wurde mit einem mittleren GW/TF Risiko (medium) bewertet. Da sich das Geschäftsmodell der Verbundinstitute nur wenig unterscheidet, wurden Subsektoren in Sektor 4 anhand der Bilanzsumme gebildet. Erfahrungsgemäß ist bei größeren Instituten dieses Sektors auch ein höheres Risiko zu finden.

Der **Sektor 5** mit einem geringen mittleren Risiko (medium-low) fasst die Gruppe der **sonstigen Kreditinstitute** zusammen. Die spezialisierten Kreditinstitute dieses Sektors beschränken ihre Tätigkeit typischerweise auf ausgewählte Bankgeschäfte und sind oft einer Universalbank angegliedert. Mit Ausnahme der Hypothekenbanken (medium) werden die Institute dieses Sektors einem geringen Risiko (low) zugeordnet.

Der **Sektor 6** mit einem im Median mittleren Risiko (medium) umfasst alle **Wertpapierfirmen** außer den Wertpapierhandelsbanken. Der Erwerb von Finanzinstrumenten (z.B. Wertpapiere) ist geeignet, Gelder aus kriminellen Aktivitäten zu verbergen und legale Erträge aus diesen Geldern zu erzielen. Hierbei sind z.B. Aktien, die an regulierten Märkten gehandelt werden, weniger riskant als derivative Finanzinstrumente. Innerhalb dieses Sektors gehen die höchsten Risiken (medium-high) von den FinTechs aus. Hierbei handelt es sich insbesondere um Wertpapierfirmen, die Geschäftsmodelle im Zusammenhang mit virtuellen Währungen anbieten.

Zum **Sektor 7** mit einem mittleren Risiko (medium) zählen alle **Wertpapierhandelsbanken**. Die Risiken sind vergleichbar mit Sektor 6. Die Bildung von Subsektoren war aufgrund des bereits kleinen Sektors und der kongruenten Risikosituation nicht erforderlich.

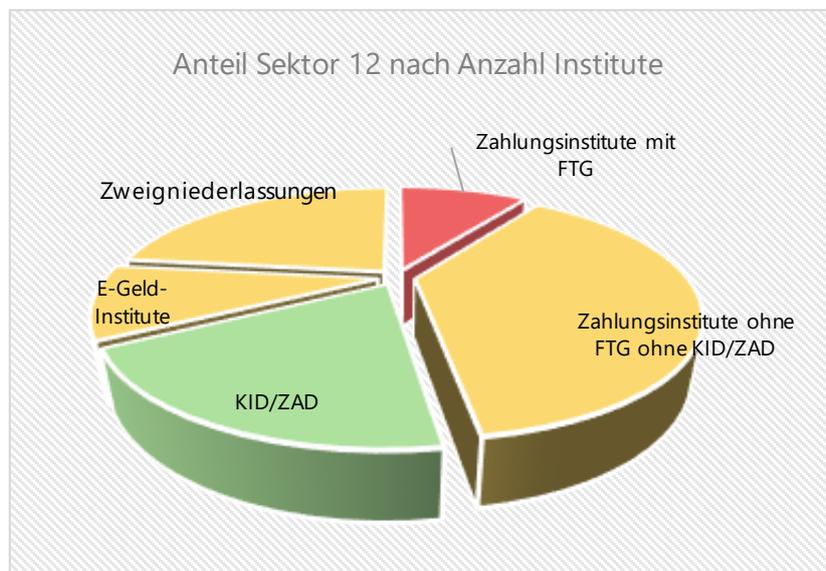
Der **Sektor 8** mit einem im Median mittleren Risiko (medium) umfasst sämtliche zugelassenen **Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGGen)** nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) unabhängig davon, ob diese lizenziert sind oder registriert sind. Das höchste Risiko (medium-high) geht von den registrierten KVGGen aus. Diese vertreiben i.d.R. Spezial-AIFs, welche ein erhöhtes GW-Risiko aufweisen. Im Rahmen der NRA wurden sowohl Immobilien- als auch Spezialfonds als besonders bedroht eingestuft. Die NRA erkannte außerdem Handlungsbedarf für die Aufsicht über KVGGen insbesondere hinsichtlich der Verbesserung des Rechtsrahmens und der Informationsgewinnung.

Sektor 9 mit einem mittleren Risiko (medium) umfasst alle Institute, die ausschließlich das **Sortengeschäft** betreiben, sog. Wechselstuben. Die inhärenten Sektorrisiken werden durch die Annahme von Bargeld von Gelegenheitskunden begründet. Laufkundschaft (u.a. Touristen und andere gebietsfremde Kunden, u.a. auch aus Hochrisikostaaten) und die damit einhergehenden Risiken prägen diesen Sektor. Nur vereinzelt werden dauerhafte Geschäftsverbindungen zu Geschäftskunden unterhalten.

Sektor 10 beinhaltet Leasinginstitute. Das Gesamtrisiko des Sektors wurde mit niedrig (low) bewertet. Ein höheres Risiko wurde für den Subsektor gesehen, der Leasinginstitute zusammenfasst, die Luxusgegenstände wie außergewöhnlich kostspielige KFZ oder sonstige Luxusmobilen wie Uhren oder Schmuck verleasen. Erkenntnisse aus der NRA haben ergeben, dass durch Angehörige der organisierten Kriminalität (insbesondere aus dem Clan-Milieu) vermehrt Leasingverträge über hochwertige Güter geschlossen werden, vermutlich, um diese einer Vermögensabschöpfung zu entziehen. Das inhärente GW/TF-Risiko dieses Subsektors wurde daher im mittleren Bereich angesiedelt (medium).

Sektor 11 mit einem mittleren Risiko (medium) umfasst alle **Factoringinstitute**. Der Factoringmarkt ist äußerst heterogen, da die angekauften Forderungen aus Warenlieferungen und Dienstleistungen sehr vielfältig sind. Das höchste Risiko (medium-high) wurde für die Institute gesehen, die als Geschäftsmodell das sog. Import-Export-Factoring betreiben und damit grenzüberschreitenden Zahlungs- und Warenverkehr abwickeln.

Sektor 12 mit einer mittleren Risikolage (medium-high) umfasst alle **Zahlungsdienstleister** nach dem Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (ZAG). Die Risikolage der gebildeten Subsektoren ist divers. Das höchste Risiko geht von den Zahlungsinstituten aus, die das Finanztransfergeschäft betreiben. Hiervon umfasst sind nur die Institute, die bare Geldtransferdienstleistungen erbringen. Bargeldgeschäfte und internationale Transaktionen sind hier die Regel. Trotz des wirtschaftlich unbedeutenden Subsektors wurde das Risiko daher hoch bewertet. Neben dem hohen GW-Risiko geht vom Finanztransfergeschäft eine besonders hohe Bedrohungslage für TF aus. Der Missbrauch durch sog. „Foreign Fighters“ ist nach den Beobachtungen der NRA besonders aktuell.



Dahingegen wurde für den Subsektor Kontoinformations- und Zahlungsauslösedienstleister (KID/ZAD) ein äußerst geringes GW/TF-Risiko festgestellt, da keine Einschaltung in den Geldfluss gegeben ist.

Aus denselben Gründen wie bei den Zahlungsinstituten, die das Finanztransfergeschäft betreiben, ergibt sich für **Sektor 13** ein hohes Risiko. Dieser Sektor umfasst insbesondere **Agenten**, die für grenzüberschreitend tätige Zahlungsinstitute mit Sitz in einem anderen Staat des EWR Zahlungsdienste in Form des Finanztransfergeschäftes ausführen. Das höchste Risiko geht hier von dem Subsektor der Mehrfachagenten (Agenten die für mehrere grenzüberschreitende Institute tätig sind) aus. Risikosteigernd wirkt hier, dass aufgrund der Verteilung der Tätigkeit auf mehrere Institute bei diesen jeweils kein holistischer Blick auf die Geschäfte des Agenten möglich ist.

Der **Sektor 14** mit einem geringen Risiko (medium-low) umfasst **Erstversicherungsunternehmen**, die in Deutschland tätig sind und relevante Versicherungsprodukte anbieten. Vom Subsektor der Lebensversicherungsunternehmen geht das höchste Risiko (medium) aus. Durch die Spartenentrennung nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) werden in diesem Subsektor zwar keine anderen Versicherungsprodukte angeboten. Die Risikolebensversicherung beinhaltet aber aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften hohe TF-Risiken. Zudem können die Unternehmen bestimmte bankgleiche Produkte anbieten und unterliegen mit diesen denselben GW/TF-Risiken.