KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.06.2002
KOM(2002) 328 endgültig

2002/0132 (COD)

BERICHT DER KOMMISSION FÜR DEN RAT

über die Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen

(von der Kommission vorgelegt)

BERICHT DER KOMMISSION FÜR DEN RAT

über die Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs

1. EINLEITUNG

1. Die Kommission legt diesen Bericht auf Aufforderung des Rates (Wirtschaft und Finanzen/Justiz und Inneres) vor, der auf seiner Tagung vom 17. Oktober 2000 folgende Schlussfolgerung angenommen hatte: *"Der Rat erkennt an, dass die Überwachung grenzüberschreitender Bargeldbewegungen den täglichen Kampf gegen die Geldwäsche wirksamer machen kann; er fordert die Kommission auf, bis zum 1. Juli 2001 zu prüfen, ob ein Vorschlag vorgelegt werden kann, der eine kohärentere Gestaltung und die Verstärkung der bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften zum Ziel hat und der den Mitgliedstaaten den Aufbau eines solchen Systems und einen Informationsaustausch auf diesem Gebiet ermöglicht."*

2. Auf der Tagung des Rates (Wirtschaft und Finanzen/Justiz und Inneres) vom 16. Oktober 2001 erstattete die Kommission mündlich einen vorläufigen Bericht und wurde vom Rat aufgerufen, ihren Schlussbericht bis spätestens Ende 2001 vorzulegen. Das vorliegende Dokument ist dieser Schlussbericht.

2. ERGEBNISSE DER "OPERATION MONEYPENNY"

3. Die ursprüngliche Aufforderung des Rates erging vor dem Hintergrund des Berichtes über die "Operation Moneypenny".

4. Die "Operation Moneypenny"[1] war eine gemeinsame Aktion, die zwischen September 1999 und Februar 2000 von den Zollstellen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel durchgeführt wurde, die grenzüberschreitenden Bewegungen von Bargeldbeträgen von über 10 000 Euro zu überwachen und zu prüfen, ob diese Bewegungen wegen ihres Umfangs die Effizienz der Kontrollen zur Bekämpfung der Geldwäsche gefährden, die von den Finanzinstituten vorgenommen werden.

5. Die Ergebnisse zeigen zum einen, welches Ausmaß der grenzüberschreitende Bargeldverkehr hat, der potenziell auch Geldwäschetransaktionen umfasst. So wurden im Laufe der Operation Zahlungsmittel in Höhe von insgesamt 1,6 Mrd. Euro registriert. Bei 1,35 Mrd. Euro handelte es sich um Bargeld.

6. Zum anderen geht aus dem Bericht hervor, wie unterschiedlich die von den Mitgliedstaaten vorgenommenen Kontrollen sind.

7. Der Bericht ist zwar ein guter Ausgangspunkt für die Prüfung, ob eine Überwachung des Bargeldverkehrs erforderlich ist, bei der Verwendung der Zahlenangaben ist jedoch Vorsicht geboten. Einige Mitgliedstaaten nehmen überhaupt keine Kontrollen vor und konnten daher auch keine Zahlenangaben übermitteln. Andere dagegen übermittelten Angaben auch für den innergemeinschaftlichen Verkehr.

---

[1] Dokument 9630/2/00 Rev. 2 des Rates vom 7.9.2000.

3. NOTWENDIGKEIT DES HANDELNS AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

8. Zur Bekämpfung der Geldwäsche enthält die Richtlinie 91/308/EWG in ihrer geänderten Fassung[2] Bestimmungen über die Überwachung der von Finanzinstituten abgewickelten Transaktionen in Höhe von 15 000 Euro oder mehr auf Gemeinschaftsebene.

9. Was dagegen die Überwachung des Bargeldverkehrs angeht, so haben zwar einige Mitgliedstaaten Kontrollen an ihren Grenzen eingeführt, es gibt jedoch keine Möglichkeit, den Bargeldverkehr an der gesamten Außengrenze der Gemeinschaft zu überwachen.

10. Zwar kann zurzeit nicht beziffert werden, wie viel Geld mit Hilfe von Bargeldbewegungen gewaschen wird, die Menge des auf diese Wege beförderten Bargelds reicht jedoch aus, um eine potenzielle Gefahr für die Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten darzustellen.

11. Im Moneypenny-Bericht wird nicht zwischen innergemeinschaftlichem Bargeldverkehr und Bargeldverkehr mit Drittstaaten unterschieden. Höchstwahrscheinlich ist aber der Großteil der innergemeinschaftlichen Bewegungen hoher Bargeldbeträge rechtmäßig. Dies ergibt sich aus dem großen Volumen des rechtmäßigen Handels in der Gemeinschaft, der durch die Rahmenbedingungen des Binnenmarkts gefördert wird, die das Kaufen, Verkaufen, Transferieren usw. erleichtern. Diese Tendenz wurde durch die Einführung des Euro noch verstärkt.

12. Der Moneypenny-Bericht weist ferner darauf hin, dass die derzeitigen Kontrollen zur Bekämpfung der Geldwäsche ihre Effizienz durch die unterschiedliche Handhabung der Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs zum Teil einbüßen. Wegen der stark voneinander abweichenden Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten sind nach wie vor Lücken vorhanden, die von Straftätern ausgenutzt werden können, so dass auf Gemeinschaftsebene tatsächlich nur ein geringer Schutz besteht.

13. Seit den Ereignissen des 11. September 2001 nist die Überwachung der von Finanzinstituten abgewickelten Transaktionen verschärft worden. Als Alternative könnte die Verwendung von Bargeld zunehmen.

14. Die wirtschaftliche Integration Europas, gekrönt durch die Einführung des Euro, zwingt dazu, anders über die Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Konzepts für diesen Bereich nachzudenken. Früher konnten Unterschiede bei den einzelstaatlichen Kontrollen wegen der territorialen Aufteilung Europas und des damit einhergehenden Nebeneinanders verschiedener Landeswährungen noch verständlich erscheinen; heute ist eine solche heterogene Situation jedoch angesichts der gegenseitigen Durchdringung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten schwer zu rechtfertigen und muss mehr und mehr zur Ausnahme werden. Denn strenge Kontrollen in einem Mitgliedstaat können leicht zu einer Verlagerung des Verkehrs über einen angrenzenden Mitgliedstaat führen, der nur flüchtige oder gar keine Kontrollen vornimmt. Ferner ist die Uneinheitlichkeit der von den Mitgliedstaaten angewandten

---

[2] Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABl. L 166 vom 28.6.1991, S. 77), geändert durch die Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 (ABL. L 344 vom 28.12.2001, S. 76).

Kontrollmechanismen unter dem Gesichtspunkt des Binnenmarkts fragwürdig. Wer in der Gemeinschaft reist, ist, je nachdem, die Grenzen welchen Mitgliedstaates er überschreitet, mit unterschiedlichen und daher schwer zu begreifenden Regelungen konfrontiert. Es wäre daher zweckmäßig, nicht nur die im einzelstaatlichen Recht für diesen Bereich vorgesehenen Anmeldungen an der Außengrenze zu harmonisieren und eine einheitliche Anmeldung auf Gemeinschaftsebene einzuführen, sondern auch darüber nachzudenken, ob die einzelstaatlichen Anmeldungen aufrechtzuerhalten sind (siehe unten Rdnr. 23).

15. Nach Auffassung der Kommission ist daher ein die Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche ergänzender Rechtsakt gerechtfertigt, mit dem die Überwachung der die Außengrenze der Gemeinschaft überschreitenden hohen Bargeldbeträgen eingeführt wird.

16. Um die Kontrollen wirksam zu machen, müsste ferner ein Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den von den verdächtigen Bewegungen betroffenen Mitgliedstaaten eingerichtet werden. Außerdem ist auf den ergänzenden Charakter der Verfahren für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche hinzuweisen, insbesondere auf den Austausch fachübergreifender Informationen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Kommission, der im Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Systems der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor rechtswidrigen Handlungen[3] vorgesehen ist.

17. Zweckdienlich wäre auch eine ständige Öffentlichkeitsarbeit, um die Reisenden über den Inhalt der Regelung zu informieren und auf ihre Verpflichtungen in diesem Bereich hinzuweisen. Dies wäre um so effizienter, als die betreffenden Vorschriften anders als die derzeitigen heterogenen Bestimmungen eine einheitliche Regelung darstellen würden.

4. GELTUNGSBEREICH DES VORSCHLAGS

18. Die offensichtliche Zweckmäßigkeit eines solchen Konzepts sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht muss mit der Notwendigkeit in Einklang gebracht werden, die Grundsätze des Binnenmarkts zu beachten, insbesondere den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs.

19. Um das Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Überwachung und denen des Schutzes des freien Kapitalverkehrs zu bewahren, muss dem Geltungsbereich des Vorschlags, seinen möglichen Auswirkungen auf die bestehenden einzelstaatlichen Maßnahmen und seiner Form besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Eingriffsschwelle

20. Der Vorschlag müsste die bestehende Überwachung der über Finanzinstitute abgewickelten Transaktionen ergänzen und so die Lücken schließen, die durch das Fehlen eines einheitlichen gemeinschaftlichen Konzepts für den Bargeldverkehr entstanden sind. Nur die Bewegungen hoher Bargeldbeträge müssten zu diesem

[3] Arbeitsprogramm 2001 der Kommission (Blatt 2001/98).

Zweck überwacht werden; die Schwelle, ab der eine Überwachung stattfindet, müsste der für die Finanzinstitute geltenden Schwelle entsprechen (15 000 Euro). Diese Schwelle dürfte hoch genug sein, um zusätzliche Verwaltungsförmlichkeiten für Reisende und Wirtschaftsbeteiligte sowie eine unverhältnismäßige Belastung der Zollverwaltungen zu vermeiden. Es besteht allerdings das Risiko, dass Reisende wiederholt die Grenze überschreiten, jedes Mal aber nur einen Betrag unterhalb der Schwelle mit sich führen. Dieses Problem durch Absenken der Schwelle zu lösen, würde zweifellos zu ernstlichen Anwendungsschwierigkeiten auf der Verwaltungsebene führen.

Das Problem (allgemein als "Smurfing" bekannt) wird in der Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche durch die Anmeldepflicht gelöst, die dem von der finanziellen Transaktion betroffenen Wirtschaftsbeteiligten im Verdachtsfall auferlegt wird. Diese Möglichkeit kommt bei Reisenden, die Bargeld mit sich führen, nicht in Betracht. Für die Überwachung dieser Bewegungen reichen die Befugnisse aus, über die die Zollverwaltungen verfügen, um Personen und Gepäck zu kontrollieren, insbesondere mit Hilfe von Risikoanalysemethoden zur Ermittlung von Risikoreisenden. Sollte die Erfahrung zeigen, dass die Risikoanalyse kein geeignetes Mittel zur Lösung des Problems ist, so müsste eine Überprüfung und Verschärfung der Verordnung ins Auge gefasst werden.

Kontrollen an der Außengrenze der Gemeinschaft

21. Zurzeit werden von den Mitgliedstaaten mehrere Arten von Verkehr (innergemeinschaftlicher Verkehr und Verkehr mit Drittstaaten) auf mehrere Weisen (z.B. Anmeldung oder Risikoanalyse) überwacht.

22. Auf Gemeinschaftsebene kann eine Überwachung natürlich nur an der Außengrenze eingeführt werden. Abgesehen von der politischen Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen des Binnenmarkts kommt die Einführung von Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen der Mitgliedstaaten schon wegen der praktischen Anwendungsschwierigkeiten in einer Gemeinschaft ohne Binnengrenzen (insbesondere im Schengen-Raum und in der Euro-Zone) nicht in Betracht.

23. Unter Berücksichtigung des im EG-Vertrag garantierten freien Kapitalverkehrs und der vorgeschlagenen gemeinschaftlichen Maßnahme, durch die das potenziell hohe Risiko im Zusammenhang mit dem in Drittstaaten verbrachten Bargeld effizienter angegangen werden soll, ist wichtig, dass die einzelstaatlichen Maßnahmen das empfindliche Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen der Überwachung und den Erfordernissen des freien Verkehrs bewahren. Jede Einschränkung, auch die Anmeldepflicht, darf nur zu Kontrollen führen, wenn diese wirklich erforderlich sind.

24. Die gemeinschaftliche Maßnahme darf nicht den Geltungsbereich des Artikels 58 Absatz 1 Buchstabe b) EG-Vertrag einschränken, der es den Mitgliedstaaten gestattet, bestimmte Maßnahmen mit Auswirkungen auf den freien Kapitalverkehr zu treffen. Im Binnenmarkt und in der Euro-Zone sind solche Maßnahmen natürlich äußerst restriktiv zu handhaben. Insbesondere muss jeder Mitgliedstaat, in dem ein einzelstaatliches Anmeldeverfahren besteht, bei Einführung einer einheitlichen Anmeldung auf Gemeinschaftsebene für die Überwachung des Bargeldverkehrs an der Außengrenze dessen Vereinbarkeit mit der gemeinschaftlichen Maßnahme

gewährleisten und darüber nachdenken, ob es zweckmäßig ist, sein einzelstaatliches Verfahren aufrechtzuerhalten.

25. Die allgemeine Einführung einer Überwachung an der Außengrenze müsste auch dazu führen, dass der Bargeldverkehr nicht mehr an den Binnengrenzen kontrolliert wird. Die Mitgliedstaaten, die entsprechende Kontrollen vornehmen, müssen prüfen, ob diese aufrechtzuerhalten sind.

Überwachung der Kapitalzu- und -abflüsse

26. Geldwäsche ist ein vielgestaltiges Phänomen. Die Einfuhr von Bargeld in die Gemeinschaft mit dem Ziel, es in eine andere Währung umzutauschen, wird im Allgemeinen als die klassische Form der Geldwäsche angesehen. Es könnte daher geltend gemacht werden, dass eine Überwachung nur diese Art von Transaktionen betreffen dürfte.

27. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Die Erfahrung der Mitgliedstaaten, die Kontrollen vornehmen, zeigt nämlich, dass die Überwachung der Bargeldabflüsse oft wichtiger ist als die Überwachung der Bargeldzuflüsse. Die Gemeinschaft ist Nettoeinführer von Drogen und damit Ausführer von Bargeld, das sowohl der Auszahlung der Gewinne als auch der Finanzierung weiterer Sendungen dient. In einigen Mitgliedstaaten wird dieses Phänomen auch bei hoch besteuerten Waren wie Alkohol und Tabak beobachtet.

28. Die Notwendigkeit, den Bargeldverkehr an der Grenze überwachen zu können, wird durch die Notwendigkeit verstärkt, den Terrorismus zu bekämpfen. Es ist möglich, dass im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus Gelder in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft fließen. Wenn weitere Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Kraft treten und insbesondere Guthaben eingefroren werden, müssen terroristische Gruppen auf andere Finanzierungsformen ausweichen; sie werden versuchen, den mit Bankgeschäften verbundenen Risiken aus dem Weg zu gehen. Terroristische Vereinigungen, die ihre Aktionen mit Hilfe des Drogenhandels (oder des Schmuggels von hoch besteuerten Waren oder des Handels mit nachgeahmten Waren) finanzieren, werden wahrscheinlich bemüht sein, die erlittenen Verluste durch Gewinne aus neuen Transaktionen auszugleichen.

29. Die Maßnahme zur Einführung einer Überwachung auf Gemeinschaftsebene müsste daher sowohl die Bargeldzuflüsse in die Gemeinschaft als auch die Bargeldabflüsse aus der Gemeinschaft erfassen. Die Mitgliedstaaten dürften durch die Maßnahme nicht ermutigt werden, innergemeinschaftliche Kontrollen aufrechtzuerhalten.

5. ÜBERWACHUNG

30. Die Einführung eines Überwachungsverfahrens würde die Kontrolle der in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbrachten hohen Bargeldbeträge ermöglichen, ohne den Bürger oder die Verwaltungen übermäßig zu belasten.

31. Die Vorgehensweise der Mitgliedstaaten, die Kontrollen vornehmen, ist sehr unterschiedlich und reicht von Verfahren mit förmlicher Anmeldung, die durch Nachforschungen ergänzt werden, bis zu Verfahren, die sich fast ausschließlich auf Nachforschungen stützen. In einigen Verfahren ist eine schriftliche Anmeldung abzugeben, in anderen besteht eine Anmeldepflicht, wenn der Zoll Angaben verlangt.

Wieder andere umfassen keine Anmeldung. Schon die Verschiedenheit dieser Regelungen ist für den Reisenden schwer zu verstehen. Sie macht die Aufrechterhaltung dieser Regelungen nach Inkrafttreten des Gemeinschaftsrechtsakts und die parallele Anwendung von Rechtsakten auf zwei Ebenen unmöglich. Denn eine solche Normenkumulierung führt zu heiklen praktischen Problemen. Beispielsweise im Falle eines Touristen aus einem Drittstaat, der auf derselben Reise mehrere Mitgliedstaaten besuchen möchte. Ferner (siehe oben Rdnr. 14) sind seit Einführung des Euro unterschiedliche Kontrollniveaus nicht mehr zu rechtfertigen. Die Logik des Binnenmarkts und des freien Kapitalverkehrs verlangt daher ein Verfahren mit einer einheitlichen Anmeldung an der Außengrenze, das unter Beachtung des Artikels 58 EG-Vertrag an die Stelle der Verschiedenheit und Heterogenität der derzeitigen einzelstaatlichen Vorgehensweisen tritt. Der Gemeinschaftsrechtsakt müsste daher die einzelstaatlichen Anmeldeverfahren für innergemeinschaftliche Transaktionen wie für Transaktionen mit Drittstaaten überflüssig machen (siehe oben Rdnr. 23).

Verfahren mit Anmeldung

32. Nach Auffassung der Mitgliedstaaten, die über ein auf die Anmeldung gestütztes Verfahren verfügen, sind die Vorteile der Anmeldepflicht größere Klarheit, höhere Sicherheit und mehr für das Risikomanagement verwendbare rechtliche Informationen.

33. Nach Auffassung der Mitgliedstaaten, die nicht über ein auf die Anmeldung gestütztes Verfahren verfügen, besteht die Gefahr, dass eine Menge Papier produziert wird und Zollressourcen verbraucht werden, während die auf diese Weise erlangten Informationen fast ausschließlich von ehrlichen Reisenden stammen (und nicht von den eigentlich gemeinten Straftätern). Zugunsten des Anmeldeverfahrens wird geltend gemacht, dass die von ihm ausgehende abschreckende Wirkung nicht zu unterschätzen ist und dass die benötigten Ressourcen in der Praxis im Verhältnis zu den Ergebnissen und Vorteilen gering sind. Dies gilt insbesondere, wenn die Schwelle, ab der eine Anmeldung verlangt wird, auf dem hohen Niveau von 15 000 Euro festgesetzt wird.

34. Auf Gemeinschaftsebene sind andere Überlegungen anzustellen. Wegen der voneinander abweichenden Vorgehensweisen und der sehr begrenzten Erfahrung einiger Mitgliedstaaten mit der Überwachung des Bargeldverkehrs muss das Verfahren klar sein und in der ganzen Gemeinschaft einheitlich angewandt werden können.

35. Ein ausschließlich auf Nachforschungen gestütztes Verfahren wäre in einem Rechtsakt schwer darzustellen und würde wenig Gewähr für ein einheitliches Vorgehen bieten.

36. Im Interesse der Klarheit dürfte ein einheitliches Konzept mit einer angemessenen Information des Reisenden, einer allgemeinen Anmeldepflicht, einer gemeinsamen Schwelle und einem einfachen, in allen Mitgliedstaaten verwendbaren gemeinsamen Formblatt die geeignetste Methode sein, eine einheitliche Überwachung einzuführen. Die Logik gebietet es, dass aus dieser Bemühung um Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene Konsequenzen gezogen werden und dass die Mitgliedstaaten darüber nachdenken, ob es notwendig ist, im innergemeinschaftlichen Bargeldverkehr und im Bargeldverkehr mit Drittstaaten weiterhin eine einzelstaatliche Anmeldung von den Reisenden zu verlangen.

Überwachung durch den Zoll

37. Das auf Gemeinschaftsebene eingeführte Verfahren muss gewährleisten, dass alle Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten, die zurzeit den Bargeldverkehr nicht nach einzelstaatlichem Recht überwachen, über die Befugnis verfügen, effiziente Kontrollen vorzunehmen.

38. Dabei geht es nicht nur um die Befugnis zur Verwaltung und Überwachung des Anmeldeverfahrens, sondern auch um die Verhängung von Sanktionen, die in einem angemessenen Verhältnis zu der begangenen Zuwiderhandlung stehen. Unerlässlich ist die Möglichkeit, das Bargeld während eines begrenzten Zeitraums zurückzubehalten, in dem in Zweifelsfällen Informationen gesammelt werden (vor allem wenn das Bargeld aus dem Gebiet der Gemeinschaft verbracht werden soll).

39. Der Vorschlag muss jedoch den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs beachten, und alle getroffenen Maßnahmen dürfen nur verdächtige Bewegungen betreffen. Das Verfahren ist daher so konzipiert, dass verdächtige Bewegungen ermittelt und im Rahmen des Gemeinschaftsrechts oder des einzelstaatlichen Rechts behandelt werden können, je nachdem, um welchen Sachverhalt oder welche Zuwiderhandlung es geht.

40. Logischerweise sind die Anmeldungen beim Zoll abzugeben. Er verfügt über Dienststellen an der Außengrenze. Die Bearbeitung von Anmeldungen gehört zu ihrer normalen Tätigkeit. Dies wäre die für den Bürger praktischste Lösung und würde die Inanspruchnahme von Ressourcen der Mitgliedstaaten begrenzen. Der Zoll verfügt nicht nur über die nötige Erfahrung mit dem Austausch entsprechender Informationen, sondern auch über Verfahren, die einen sicheren und schnellen Austausch gewährleisten.

41. Der Informationsaustausch sollte nach Möglichkeit unter Nutzung der bestehenden Systeme und Rechtsvorschriften durchgeführt werden. Dies würde die Notwendigkeit neuer Rechtsvorschriften verringern, die Förmlichkeiten und die Verwaltungskosten auf ein Mindestmaß beschränken, gleichzeitig aber ein hohes Maß an Sicherheit gewährleisten. Dieses Argument spricht für den Rückgriff auf die bestehenden Verfahren der gegenseitigen Amtshilfe im Zollwesen und den entsprechenden rechtlichen Rahmen.

42. Die vom Zoll gesammelten Informationen wären gegebenenfalls dem für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen einzelstaatlichen Finanzkontrollorgan und dem Zoll der von den verdächtigen Bewegungen betroffenen Mitgliedstaaten zu übermitteln. Die Übermittlung geeigneter Informationen an die Kommission würde ebenfalls dazu beitragen, die Gefährdung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu begrenzen.

43. Zu prüfen ist auch, ob in schweren Fällen, insbesondere in Fällen mit möglichem terroristischem Hintergrund, ein Informationsaustausch mit Drittstaaten zweckdienlich wäre. In diesem Bereich könnten mit den wichtigsten Partnern der Gemeinschaft besondere Verwaltungsbestimmungen vereinbart werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

44. Vor dem Hintergrund wachsender Beunruhigung wegen Geldwäsche und insbesondere ihrer Rolle bei der Finanzierung der internationalen Kriminalität und des internationalen Terrorismus wäre ein gemeinschaftliches Vorgehen bei der Überwachung des Bargeldverkehrs zweckmäßig.

45. Da die Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht über den gleichen Schatz an Erfahrungen verfügen, müsste das Konzept durch einen Austausch von Erfahrungen, Informationen und in diesem Bereich angewandten Risikomanagementtechniken unterstützt werden.

46. Das eingeführte Verfahren müsste zu gegebener Zeit evaluiert werden, damit es auch weiterhin den Anforderungen gerecht werden kann.

47. Zu diesem Zweck übermittelt die Kommission dem Rat den Vorschlag für eine Verordnung.

BEGRÜNDUNG

1. EINLEITUNG

1.1. Allgemeines

Die Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" des Rates beschloss im März 1999, eine Aktion zur gemeinsamen zollamtlichen Überwachung zu organisieren, um den Umfang der grenzüberschreitenden Bargeldströme zu ermitteln und statistische Daten zu sammeln, die in diesem Bereich bis dahin fehlten. Diese "Operation Moneypenny", an der sich alle Mitgliedstaaten beteiligten, wurde zwischen dem 1. September 1999 und dem 29. Februar 2000 durchgeführt.

Auf diese Weise konnte eine beträchtliche Zahl grenzüberschreitender Bewegungen von Bargeld und anderen flüssigen Mitteln ermittelt werden. In besonders großer Zahl wurden solche Bewegungen, die mit der organisierten Kriminalität in Zusammenhang stehen, in den Mitgliedstaaten festgestellt, in denen Rechtsvorschriften über die Überwachung der Bargeldströme bestehen. Der Moneypenny-Bericht kommt daher zu dem Schluss, dass es für die Union im Interesse einer effizienten und koordinierten Bekämpfung der organisierten Kriminalität zweckmäßig wäre, Rechtslücken zu schließen und die Mitgliedstaaten, die über keine entsprechenden Rechtsvorschriften verfügen, aufzufordern, diese zu erlassen.

Der Jumbo-Rat forderte die Kommission auf seiner Tagung vom 17. Oktober 2000 auf zu prüfen, ob die Effizienz des täglichen Kampfes gegen die Geldwäsche in der Union durch einen Gemeinschaftsrechtsakt zur Einführung einer allgemeinen Überwachung der Bargeldströme durch den Zoll sowie durch einen Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten und zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erhöht werden könnte.

Nach der letzten Tagung des Jumbo-Rates vom 16. Oktober 2001 hat die Kommission ihre Arbeit an einem analytischen Bericht fortgesetzt. Darin wird geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen die Einführung einer Überwachung auf Gemeinschaftsebene in diesem Bereich möglich und erstrebenswert ist. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass eine solche Überwachung die bestehenden Rechtsvorschriften der Union zur Bekämpfung der Geldwäsche sinnvoll ergänzen würde. Seine wichtigsten Feststellungen sind oben wiedergegeben.

1.2. Zweckmäßigkeit einer gemeinschaftlichen Politik

Zur Bekämpfung der Geldwäsche enthält die Richtlinie 91/308/EWG in ihrer geänderten Fassung[1] Bestimmungen über die Überwachung der von Finanzinstituten abgewickelten Transaktionen in Höhe von 15 000 Euro oder mehr auf Gemeinschaftsebene.

Was dagegen die Überwachung der Bewegungen flüssiger Mittel angeht, so haben zwar einige Mitgliedstaaten Kontrollen an ihren Grenzen eingeführt, andere jedoch nicht. Die Menge der auf diese Wege beförderten flüssigen Mittel reicht aus, um eine potenzielle Gefahr für die Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten darzustellen. Der Moneypenny-Bericht weist darauf hin, dass die derzeitigen Kontrollen zur Bekämpfung der Geldwäsche

[1] Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABl. L 166 vom 28.6.1991, S. 77), geändert durch die Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABL. L 344 vom 28.12.2001, S. 76).

ihre Effizienz durch die unterschiedliche Handhabung der Überwachung der grenzüberschreitenden Bewegungen flüssiger Mittel zum Teil einbüßen. Wegen der stark voneinander abweichenden Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten besteht auf Gemeinschaftsebene tatsächlich nur ein geringer Schutz. Seit den Ereignissen des 11. September 2001 ist die Überwachung der von Finanzinstituten abgewickelten Transaktionen verschärft worden. Als Alternative könnte die Verwendung flüssiger Mittel zunehmen.

Nach Auffassung der Kommission ist daher ein die Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche ergänzender Rechtsakt gerechtfertigt, mit dem die Überwachung hoher Beträge flüssiger Mittel eingeführt wird, die die Außengrenze der Gemeinschaft überschreiten. Um die Kontrollen wirksam zu machen, muss ferner ein Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den von den verdächtigen Bewegungen betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission eingerichtet werden.

1.3. Praktische Probleme bei der Bekämpfung der Geldwäsche

Die offensichtliche Zweckmäßigkeit eines solchen Konzepts sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht muss mit der Notwendigkeit in Einklang gebracht werden, die Grundsätze des Binnenmarkts zu beachten, insbesondere den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs.

1.3.1. Ziel des Vorschlags muss es sein, die bestehende Überwachung der über Finanzinstitute abgewickelten Transaktionen zu ergänzen und so die Lücken zu schließen, die durch das Fehlen eines einheitlichen gemeinschaftlichen Konzepts für die Bewegungen flüssiger Mittel entstanden sind. Nur die Bewegungen hoher Beträge flüssiger Mittel müssten zu diesem Zweck überwacht werden; die Schwelle, ab der eine Überwachung stattfindet, müsste der für die Finanzinstitute geltenden Schwelle entsprechen (15 000 Euro).

1.3.2. Die Einführung eines Überwachungsverfahrens würde die Kontrolle der in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbrachten hohen Beträge flüssiger Mittel ermöglichen, ohne den Bürger oder die Verwaltungen übermäßig zu belasten. Die Vorgehensweise der Mitgliedstaaten, die Kontrollen vornehmen, ist sehr unterschiedlich und reicht von Verfahren mit förmlicher Anmeldung, die durch Nachforschungen unterstützt werden, bis zu Verfahren, die sich fast ausschließlich auf Nachforschungen stützen. In einigen Verfahren ist eine schriftliche Anmeldung abzugeben, in anderen besteht eine Anmeldepflicht, wenn der Zoll Angaben verlangt. Wieder andere umfassen keine Anmeldung.

Nach Auffassung der Mitgliedstaaten, die über ein auf die Anmeldung gestütztes Verfahren verfügen, sind die Vorteile der Anmeldepflicht größere Klarheit, höhere Sicherheit und mehr für das Risikomanagement verwendbare rechtliche Informationen.

Nach Auffassung der Mitgliedstaaten, die nicht über ein auf die Anmeldung gestütztes Verfahren verfügen und bei denen es sich größtenteils um Verfechter der Risikoanalyse handelt, besteht die Gefahr, dass eine Menge Papier produziert wird und Zollressourcen verbraucht werden, während die auf diese Weise erlangten Informationen fast ausschließlich von ehrlichen Reisenden stammen (und nicht von den eigentlich gemeinten Straftätern). Zugunsten des Anmeldeverfahrens wird geltend gemacht, dass die von ihm ausgehende abschreckende Wirkung nicht zu unterschätzen ist und dass die benötigten Ressourcen in der Praxis im Verhältnis zu

den Ergebnissen und Vorteilen gering sind, insbesondere, wenn die Schwelle auf hohem Niveau festgesetzt wird.

Auf Gemeinschaftsebene muss das gemeinsame Verfahren wegen der voneinander abweichenden Vorgehensweisen und der begrenzten Erfahrung einiger Mitgliedstaaten mit der Überwachung der Bewegungen flüssiger Mittel zum einen klar sein und zum anderen in der ganzen Gemeinschaft einheitlich angewandt werden können. Ein ausschließlich auf Nachforschungen gestütztes Verfahren würde wenig Gewähr für ein einheitliches Vorgehen bieten, da es eine unterschiedliche Handhabung durch die einzelnen Zollverwaltungen zulassen würde.

Im Interesse der Klarheit dürfte ein einheitliches Konzept mit einer angemessenen Information des Reisenden, einer allgemeinen Anmeldepflicht, einer gemeinsamen Schwelle und einem einfachen, in allen Mitgliedstaaten verwendbaren gemeinsamen Formblatt die geeignetste Methode sein, eine einheitliche Überwachung einzuführen.

1.3.3. Bisher haben sich die Mitgliedstaaten, die Kontrollen an ihren Grenzen vornehmen, auf Artikel 58 EG-Vertrag berufen. Diese Kontrollen haben jedoch nach Einführung eines einheitlichen Schutzes der Außengrenze der Gemeinschaft und nach Verschärfung der Gemeinschaftsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche keine Berechtigung mehr oder verlieren zumindest erheblich an Bedeutung. Sie lassen sich auch schwer mit dem Geist und den Grundsätzen des Binnenmarkts vereinbaren, vor allem seit Einführung einer einheitlichen Währung.

1.4. Rolle des Zolls

Das auf Gemeinschaftsebene eingeführte Verfahren muss gewährleisten, dass alle Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten, die zurzeit den Bargeldverkehr nicht nach einzelstaatlichem Recht überwachen, über die Befugnis verfügen, effiziente Kontrollen vorzunehmen.

Dabei geht es nicht nur um die Befugnis zur Verwaltung und Überwachung des Anmeldeverfahrens, sondern auch um die Verhängung von Sanktionen, die in einem angemessenen Verhältnis zu der begangenen Zuwiderhandlung stehen. Unerlässlich ist die Möglichkeit, das Bargeld während eines begrenzten Zeitraums zurückzubehalten, in dem in Zweifelsfällen Informationen gesammelt werden (vor allem wenn das Bargeld für einen Drittstaat bestimmt ist).

Der Vorschlag muss jedoch den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs beachten, und alle getroffenen Maßnahmen dürfen nur verdächtige Bewegungen betreffen. Das Verfahren ist daher so konzipiert, dass verdächtige Bewegungen ermittelt und im Rahmen des Gemeinschaftsrechts oder des einzelstaatlichen Rechts behandelt werden können, je nachdem, um welchen Sachverhalt oder welche Zuwiderhandlung es geht.

Logischerweise sind die Anmeldungen daher beim Zoll abzugeben. Er verfügt über Dienststellen an der Außengrenze. Zu deren normaler Tätigkeit gehört die Bearbeitung von Anmeldungen. Sie sind auch befugt, Wertgegenstände (wie Gold oder Diamanten) zu kontrollieren, die an die Stelle flüssiger Mittel treten könnten. Der Rückgriff auf den Zoll wäre die für den Bürger praktischste Lösung und würde die Inanspruchnahme von Ressourcen der Mitgliedstaaten begrenzen. Der Zoll verfügt nicht nur über die nötige Erfahrung mit dem Austausch entsprechender Informationen, sondern auch über Verfahren, die einen sicheren und schnellen Austausch gewährleisten. Die vom Zoll gesammelten Informationen sind

gegebenenfalls dem für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen einzelstaatlichen Finanzkontrollorgan zu übermitteln. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch der Informationsaustausch mit Drittstaaten in schweren Fällen, insbesondere in Fällen mit möglichem terroristischem Hintergrund. In diesem Bereich müsste es möglich sein, mit den wichtigsten Partnern der Gemeinschaft besondere Verwaltungsbestimmungen zu vereinbaren.

2. KOMMENTAR ZUM VERORDNUNGSENTWURF

In **Artikel 1** wird der Grundsatz der Anmeldepflicht bei der Einreise in das Zollgebiet der Gemeinschaft und bei der Ausreise aus diesem Gebiet aufgestellt und sein Geltungsbereich festgelegt. Nur flüssige Mittel in Höhe von insgesamt 15 000 Euro oder mehr fallen unter die Anmeldepflicht.

Auch der räumliche Geltungsbereich wird festgelegt. Er entspricht im Wesentlichen dem Zollgebiet der Gemeinschaft. Damit die Komplementarität zwischen der Verordnung und der Richtlinie 91/308/EWG gewährleistet ist, sind besondere Bestimmungen für die Teile des Zollgebiets vorgesehen, in denen die Richtlinie keine Anwendung findet. In diesen Teilen wie im übrigen Zollgebiet der Gemeinschaft löst das Mitführen flüssiger Mittel grundsätzlich die Anmeldepflicht aus. Diese Pflicht besteht sowohl bei der Einreise als auch bei der Ausreise. Daher ist der Zoll sowohl in geografischer als auch in praktischer Hinsicht am besten geeignet, die Erfüllung dieser Pflicht zu gewährleisten.

Die Anmeldung ist auf dem der Verordnung beigefügten Formblatt abzugeben, anderenfalls ist sie nichtig. Durch das Vorschreiben eines einheitlichen Formblatts wird eine größere Synergie und ein leichterer Informationsaustausch zwischen den Zollverwaltungen erreicht.

Um jeden Zweifel auszuräumen, wird schließlich klargestellt, dass die Anmeldung zwar zum Zeitpunkt des Grenzübertritts abgegeben werden kann, aber nicht nachträglich. Dies ist für eine effiziente Überwachung unerlässlich.

Die Anmeldepflicht trifft denjenigen, der die flüssigen Mittel mit sich führt, unabhängig davon, ob es sich dabei um den Eigentümer handelt.

Artikel 2 enthält die für die einheitliche Auslegung der Verordnung erforderlichen Legaldefinitionen. U.a. wird der Begriff "zuständige Behörden" bestimmt, der nicht nur die in erster Linie betroffenen Zolldienststellen, sondern auch andere Dienststellen (wie die Polizei) umfasst, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an der Anwendung der Verordnung beteiligt sind und insbesondere Anmeldungen annehmen und prüfen. Die Definition der "flüssigen Mittel" ist so gefasst, dass sie alle vertretbaren Vermögenswerte einschließt.

Artikel 3 regelt den Informationsaustausch. Es gilt der Grundsatz, dass die bei der Überwachung gesammelten Informationen von Rechts wegen zu übermitteln sind. Diese Informationen sind für die Zollbehörden der Mitgliedstaaten (Wohnsitzmitgliedstaat und Herkunfts- bzw. Bestimmungsmitgliedstaat) und für die für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Behörden dieser Staaten zugänglich. Im Falle von Geldwäschetransaktionen, bei denen es um den Erlös aus einem Betrug oder einer sonstigen rechtswidrigen Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu gehen scheint, werden die genannten Informationen auch der Kommission übermittelt.

Mit **Artikel 4** werden den Zollbeamten die für eine effiziente Überwachung erforderlichen Befugnisse übertragen.

Diese Befugnisse werden in **Artikel 5** um die Möglichkeit der Verhängung von Sanktionen ergänzt. In diesem Artikel geht es nur um die Sanktionen, die wegen des Fehlens einer Anmeldung verhängt werden. Nicht behandelt werden dagegen die Sanktionen wegen der Geldwäschetransaktionen, die bei der in der Verordnung vorgesehenen Überwachung durch den Zoll aufgedeckt werden. Denn für diese ist nicht das Gemeinschaftszollrecht, sondern eine besondere rechtliche Regelung maßgebend. Im Rahmen dieser Regelung sind Sanktionen im bestehenden[2] wie im zurzeit in diesem Bereich ausgearbeiteten Gemeinschaftsrecht vorgesehen (z.B. im Entwurf einer Verordnung über die Integration von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen im Bereich der direkten Ausgaben[3]).

Die Höhe der Sanktionen wird begrenzt. Denn ohne Höchstgrenze könnten die Mitgliedstaaten Geldbußen verhängen, die so hoch wären, dass der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs übermäßig beeinträchtigt oder gar missachtet würde.

In **Artikel 6** ist der besondere Fall von Bewegungen flüssiger Mittel geregelt, die mit dem Terrorismus in Zusammenhang stehen könnten. Die mit Hilfe der in Artikel 1 genannten Anmeldung gesammelten Informationen können unter bestimmten Voraussetzungen Drittstaaten übermittelt werden.

---

2 Siehe Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. L 312 vom 23.12.1995, S. 1.

3 Siehe Aktionsplan 2001-2003 für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Betrugsbekämpfung, Ziel 1.2.2 (KOM(2001) 254 endgültig).

2002/0132 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Verhinderung der Geldwäsche durch Zusammenarbeit im Zollwesen

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 135,

auf Vorschlag der Kommission[1],

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses[2],

gemäß dem Verfahren nach Artikel 251 EG-Vertrag[3],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Geldwäsche durch grenzüberschreitende Bargeldbewegungen stellt eine Gefahr für die Sicherheit und die finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft dar. Diese Gefahr kann von den Zollverwaltungen effizient bekämpft werden. Denn diese sind an den Grenzen präsent, wo die Überwachung am effizientesten ist. Ferner verfügen einige von ihnen über beträchtliche Erfahrung in diesem Bereich. Außerdem sind sie in der Lage, sowohl die flüssigen Mittel zu kontrollieren als auch die Wertgegenstände, die an ihre Stelle treten können.

(2) Schließlich sind die Zollverwaltungen aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung[4] und des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen[5] bereits mit der internationalen Zusammenarbeit und vor allem mit dem Informationsaustausch vertraut.

(3) Den ergänzenden Arbeiten anderer internationaler Gremien sollte ebenfalls Rechnung getragen werden. So werden im Rahmen der OECD die Staaten mit der Empfehlung Nr. 22 der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um Bewegungen flüssiger Mittel aufzuspüren.

---

1 ABl. C …
2 ABl. C …
3 ABl. C …
4 ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.
5 ABl. C 24 vom 23.1.1998, S. 2.

(4) Die Zusammenarbeit im Zollwesen ist notwendig, da zurzeit nur ein Teil der Geldwäschetransaktionen unter den Mechanismus fällt, der mit der Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 10. Juni 1991 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche[6] eingeführt wurde, die nur für Finanzinstitute, Kreditinstitute und bestimmte Berufe gilt.

(5) Daraus ergibt sich, dass beträchtliche Summen in die und aus der Gemeinschaft verbrachten Geldes zweifelhafter Herkunft von diesem Aufspürungsmechanismus nicht erfasst werden. Zwar haben einige Mitgliedstaaten für ihren Bereich Rechtsakte erlassen und ihre Zollstellen zu entsprechenden Kontrollen ermächtigt, diese Initiativen sind jedoch innerhalb der Gemeinschaft nicht abgestimmt. Andere Mitgliedstaaten verfügen nicht über solche Rechtsakte. Die Wahrscheinlichkeit, dass Geldwäschetransaktionen aufgedeckt werden, hängt daher von dem Mitgliedstaat ab, über den die betreffenden Gelder eingeführt werden. Dies führt dazu, dass der Schutz vor Geldwäsche an den Außengrenzen qualitativ geschwächt wird.

(6) Die bestehenden Rechtsvorschriften sollten daher auf der Grundlage des Artikels 135 EG-Vertrag, der nunmehr ausdrücklich die Zusammenarbeit im Zollwesen vorsieht, durch Mechanismen der Zusammenarbeit im Zollwesen ergänzt werden. Zum einen sollten die durch einzelstaatliches Recht eingeführten Kontrollmethoden harmonisiert werden und zum anderen alle Zollverwaltungen der Gemeinschaft die Möglichkeit erhalten, Informationen zu sammeln, wenn flüssige Mittel in der in der Richtlinie 91/308/EWG vorgesehenen Höhe in das Zollgebiet der Gemeinschaft oder aus diesem Gebiet verbracht werden. Unter diesen Umständen ist die Einführung einer Anmeldepflicht die für die Sammlung entsprechender Informationen am besten geeignete Methode. Diese Informationen sollten im Verdachtsfall den Behörden übermittelt werden, die nach der Richtlinie 91/308/EWG die Bekämpfung der Geldwäsche koordinieren.

(7) Daher sollte der Grundsatz festgelegt werden, dass flüssige Mittel an den Außengrenzen angemeldet werden müssen. Denn die Anmeldepflicht ist das bestgeeignete Mittel zur Überwachung von Handlungen, mit denen die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Geldwäsche umgangen werden könnten. Damit sich die Behörden auf die wichtigsten Fälle von Geldwäsche konzentrieren können, sollte die Anmeldepflicht nur für flüssige Mittel in Höhe von 15 000 Euro oder mehr gelten.

(8) Die Form der Anmeldung sollte bei sonstiger Nichtigkeit ebenfalls vorgeschrieben werden. Mit einem einheitlichen obligatorischen Formblatt für die Erklärung wird eine größere Synergie und ein leichterer Informationsaustausch zwischen den Zollverwaltungen erreicht. In Anbetracht der beabsichtigten Präventiv- und Abschreckungswirkung der Erklärung kann diese nach dem Grenzübertritt nicht mehr abgegeben werden. Daher ist der Zeitpunkt festzulegen, zu dem diese Förmlichkeit zu erfüllen ist. Schließlich ist klarzustellen, dass die Anmeldepflicht denjenigen trifft, der die flüssigen Mittel mit sich führt, unabhängig davon, wer der Eigentümer ist.

(9) Zur einheitlichen Auslegung der Verordnung sollten Definitionen festgelegt werden. Der Begriff "zuständige Behörden" sollte nicht nur die in erster Linie betroffenen

---

[6] ABl. L 166 vom 28.6.1991, S. 77. geändert durch die Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 76).

Zolldienststellen, sondern auch andere Dienststellen umfassen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und der Verwaltungsorganisation ihres Mitgliedstaates an der Anwendung der vorliegendenVerordnung beteiligt sind. Diese Begriffsbestimmung zielt auf den Fall ab, dass eine andere Verwaltung als der Zoll (z.B. die Polizei oder der Grenzschutz) befugt ist, Anmeldungen anzunehmen und zu prüfen. Die "flüssigen Mittel" sollten so definiert werden, dass sie alle vertretbaren Vermögenswerte einschließen.

(10) Was den räumlichenGeltungsbereich gemäß den Bestimmungen des EG-Vertrages, insbesondere Artikel 299 Absätze 3, 4 und 6 Buchstabe c) betrifft, so findet die Richtlinie 91/308/EWG auf bestimmte europäische Staaten und Gebiete wie Monaco, die Kanalinseln und die Insel Man keine Anwendung. Es sollte daher auf die Gefahr, die im Zusammenhang mit der Geldwäsche von diesen Staaten und Gebieten ausgeht, geachtet und hierfür eine Sonderregelung vorgesehen werden. Sowohl bei der Einreise als auch bei der Ausreise sollte eine Anmeldung verlangt werden, unabhängig davon, ob die betreffende Bewegung in der Gemeinschaft oder in einem Drittstaat endet bzw. begonnen hat.

(11) Um die vorliegende Verordnung auf die nationalen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche abzustimmen, muss der Grundsatz festgelegt werden, dass die bei der Überwachung gesammelten Informationen von Rechts wegen zu übermitteln sind. Diese Informationen sollten für die Zollbehörden der Mitgliedstaaten (Wohnsitzmitgliedstaat und Herkunfts- bzw. Bestimmungsmitgliedstaat) und für die für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständigen Behörden dieser Staaten zugänglich sein. Gegebenenfalls sollten diese Informationen auch der Kommission zu übermitteln sein. Außerdem sollte die Übermittlung bestimmter Informationen bei Zweifeln wegen wiederholter Bewegungen flüssiger Mittel unterhalb der festgesetzten Schwelle vorgesehen werden.

(12) Den Zollbehörden sollten die für eine effiziente Überwachung erforderlichen Befugnisse übertragen werden.

(13) Die Befugnisse der Zollbehörden sollten um die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergänzt werden, Sanktionen vorzusehen. Es ist jedoch angebracht, nur solche Sanktionen vorzusehen, die wegen des Fehlens einer Anmeldung verhängt werden, nicht dagegen Sanktionen wegen der Geldwäschetransaktionen, die bei der in dieser Verordnung vorgesehenen Überwachung durch den Zoll aufgedeckt werden. Die Sanktionen müssen zwar abschreckend, jedoch in ihrer Höhe begrenzt sein. Denn ohne Höchstgrenze könnten die Mitgliedstaaten Geldbußen verhängen, die so hoch wären, dass der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs übermäßig beeinträchtigt oder gar missachtet würde.

(14) Im Falle von Bewegungen flüssiger Mittel, die mit dem Terrorismus in Zusammenhang stehen, muss es möglich sein, die gesammelten Informationen unter bestimmten Voraussetzungen Drittstaaten zu übermitteln.

(15) Diese Verordnung lässt die Anwendung der allgemeinen und besonderen gemeinschaftlichen Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, insbesondere im Zollwesen oder zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft unberührt, vor allem soweit diese die vorliegenden Amtshilfemechanismen verbessern oder verstärken können.

(16) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die Verstärkung der Zusammenarbeit im Zollwesen zur Bekämpfung der Geldwäsche, von einzeln handelnden Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und sich daher wegen des staatenübergreifenden Charakters des Phänomens Geldwäsche im Binnenmarkt besser auf Gemeinschaftsebene erreichen lässt, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

(17) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und befolgt die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Prinzipien -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Anmeldepflicht

(1) Jede natürliche Person, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft einreist oder aus diesem Gebiet ausreist und flüssige Mittel in Höhe von 15 000 Euro oder mehr mit sich führt, ist verpflichtet, diese nach nach Maßgabe dieser Verordnung anzumelden.

Jede natürliche Person, die in einen Teil des Zollgebiets der Gemeinschaft, in dem die Richtlinie 91/308/EWG keine Anwendung findet, einreist oder aus diesem Gebiet ausreist und flüssige Mittel in Höhe von 15 000 Euro oder mehr mit sich führt, unterliegt ebenfalls der Anmeldepflicht.

(2) Die Anmeldepflicht ist nur erfüllt, wenn die in Absatz 1 genannte Person das im Anhang enthaltene Formblatt für die Anmeldungausgefüllt und der Zollstelle des Mitgliedstaates übergeben hat, über den sie in das Zollgebiet der Gemeinschaft bzw. in den Teil des Zollgebiets der Gemeinschaft, in dem die Richtlinie 91/308/EWG keine Anwendung findet, einreist oder aus diesem Gebiet ausreist.

Im Übrigen ist die Anmeldepflicht nur bei richtigen und vollständigen Angaben erfüllt.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bedeutet der Ausdruck:

(1) "Zollgebiet der Gemeinschaft" das in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates[7] genannte Gebiet der Mitgliedstaaten;

(2) "zuständige Behörden" die Zollbehörden der Mitgliedstaaten und die übrigen mit der Anwendung der vorliegenden Verordnung befassten Behörden;

---

[7] ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 2.

(3) "flüssige Mittel":

a) Bargeld (Banknoten und Münzen),

b) Reiseschecks und Postschecks ,

c) unnabhängig vom Aussteller jedes anonyme oder auf den Inhaber ausgestellte Finanz- oder Geldinstrument, das in Bargeld umgetauscht werden kann, insbesondere Wertpapiere und andere Schuldscheine.

Artikel 3

Übermittlung von Informationen

(1) Lassen Anzeichen oder Umstände vermuten, dass die mitgeführten flüssigen Mittel für Geldwäschetransaktionen benutzt werden sollen, so werden die aus der Anmeldung nach Artikel 1 oder bei einer anschließenden Kontrolle gewonnenen Informationen von Rechts wegen den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates übermittelt, in dem die in Artikel 1 Absatz 1 bezeichnete Person ihren Wohnsitz hat, sowie den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates, über den sie in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingereist bzw. aus diesem Gebiet ausgereist ist.

Ferner werden die Informationen den in Artikel 6 der Richtlinie 91/308/EWG genannten einzelstaatlichen Behörden übermittelt, die in dem Mitgliedstaat, über den die Person in das Zollgebiet der Gemeinschaft eingereist bzw. aus diesem Gebiet ausgereist ist, für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständig sind.

Im Falle von Geldwäschetransaktionen, bei denen es vermutlich um den Erlös aus einem Betrug oder einer sonstigen rechtswidrigen Handlung zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft geht, werden die genannten Informationen auch der Kommission übermittelt.

(2) Lassen Anzeichen oder Umstände darauf schließen, dass von einer natürlichen Person, die in das Zollgebiet der Gemeinschaft oder in einen Teil des Zollgebiets der Gemeinschaft, in dem die Richtlinie 91/308/EWG keine Anwendung findet, einreist oder aus diesem Gebiet ausreist, wiederholt flüssige Mittel unterhalb der in Artikel 1 festgesetzten Schwelle mitgeführt werden, um sie für Geldwäschetransaktionen zu benutzen, so können den zuständigen Behörden und unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 der Kommission auch der Name der Person, ihre Staatsangehörigkeit, das Kennzeichen des benutzten Verkehrsmittels und die genannten Anzeichen oder Umstände übermittelt werden.

(3) Auf die Übermittlung der nach dieser Verordnung gesammelten Informationen finden die Bestimmungen der Titel V und VI der Verordnung (EG) Nr. 515/97 entsprechende Anwendung.

Artikel 4

Befugnisse der zuständigen Behörden

Zur Überwachung der Erfüllung der Anmeldepflicht nach Artikel 1 sind die zuständigen Behörden auch ohne vorherige Anzeichen für die Begehung einer Straftat befugt, Personen und ihr Gepäck zu kontrollieren, Personen über die Herkunft der dabei entdeckten flüssigen Mittel zu befragen und zu entscheiden, dass die Mittel auf dem Verwaltungsweg zurückbehalten werden.

Die Mittel dürfen höchstens drei Arbeitstage lang zurückbehalten werden; diese Frist kann jedoch nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts verlängert werden. Auf jeden Fall ist die Zurückbehaltung auf das für die Zwecke der Ermittlungen Notwendige zu beschränken.

Artikel 5

Sanktionen

(1) Unbeschadet der wegen Geldwäsche zu verhängenden Sanktionen sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass nach Maßgabe des einzelstaatlichen Rechts ein Verfahren gegen die verantwortlichen Personen eingeleitet wird, wenn insbesondere bei nach einer Kontrolle oder Prüfung gemäß dieser Verordnung feststeht, dass die Anmeldepflicht nach Artikel 1 nicht erfüllt ist.

Das Verfahren muss im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften des einzelstaatlichen Rechts Folgen haben, die in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der durch die Nichtanmeldung bzw. unrichtige Anmeldung begangenen Zuwiderhandlung stehen, um von weiteren Zuwiderhandlungen der gleichen Art wirksam abzuschrecken.

(2) Die im Verfahren nach Absatz 1 verhängte Geldbuße darf höchstens ein Viertel der mitgeführten Summe betragen.

(3) Die Mitgliedsstaaten teilen der Kommission spätestens am 31. Dezember 2003 mit, welche Sanktionen bei Nichtbeachtung der Anmeldepflicht gelten.

Artikel 6

Beziehungen zu Drittstaaten

(1) Lassen Anzeichen oder Umstände vermuten, dass die mitgeführten flüssigen Mittel für Geldwäschetransaktionen terroristischer Gruppen oder für Geldwäschetransaktionen zugunsten terroristischer Gruppen benutzt werden sollen, so können die nach dieser Verordnung erlangten Informationen mit Zustimmung der zuständigen Behörden, von denen sie stammen, nach Maßgabe der für sie geltenden internen Vorschriften über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten einem Drittstaat übermittelt werden.

(2) Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über den im Rahmen der gegenseitigen Amtshilfe durchgeführten Informationsaustausch mit Drittstaaten, wenn dies für das reibungslose Funktionieren der Bekämpfung der Geldwäsche nach dieser Verordnung von besonderem Interesse ist und wenn die ausgetauschten Informationen in den Geltungsbereich dieser Verordnung fallen.

Artikel 7

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Der Präsident	*Der Präsident*

ANHANG

FORMBLATT FÜR DIE ANMELDUNG

Ich erkläre, die nachstehend aufgeführten Gelder und Wertpapiere mit einem Wert von insgesamt 15 000 Euro oder mehr mitzuführen.

ART DER ANMELDUNG	BEI DER EINREISE IN DIE GEMEINSCHAFT	ja/nein **(*)**		
	BEI DER AUSREISE AUS DER GEMEINSCHAFT	ja/nein **(*)**		
ANMELDER	NAME + VORNAME			
	Anschrift (Hauptwohnsitz)			
	Staatsangehörigkeit			
	Geburtsdatum			
	Geburtsort			
EIGENTÜMER DER MITTEL (im Falle der Beförderung für einen Dritten)	NAME + VORNAME			
	Anschrift (Hauptwohnsitz)			
	Staatsangehörigkeit			
EMPFÄNGER DER MITTEL	NAME + VORNAME			
	Anschrift (Hauptwohnsitz)			
	Staatsangehörigkeit			
		(*)	**BETRAG**	**WÄHRUNG**
BESCHREIBUNG DER GELDER UND WERTPAPIERE	Banknoten, Münzen	ja/nein		
	Reiseschecks/Postschecks	ja/nein		
	jedes andere anonyme oder auf den Inhaber ausgestellte Finanz- oder Geldinstrument, wie Wertpapiere und andere Schuldscheine	ja/nein		
	n	ja/nein		
		INSGESAMT	**(in €)**	
VERWENDUNG DER MITTEL				
REISEWEG	Ursprungsland / Abgangsmitgliedstaat			
	Herkunftsland / Ausreisemitgliedstaat			
	Bestimmungsmitgliedstaat / -land			
VERKEHRS-TRÄGER	LUFT	ja/nein		
	SEE	ja/nein		
	STRASSE	ja/nein		
	BAHN	ja/nein		

(*) Nichtzutreffendes streichen.

Macht der Unterzeichner unrichtige oder unvollständige Angaben, so gilt die Anmeldepflicht als nicht erfüllt.

- Ort, Datum, Unterschrift