



SRA 3.0

2021/2022
Zusammenfassung

Subnationale Risikoanalyse 2021/2022

Die BaFin hat ihre Subnationale Risikoanalyse (SRA) für den Finanzsektor im Bereich Geldwäsche (GW) und Terrorismusfinanzierung (TF) neu gefasst. Damit wurden die Weichen für das aufsichtliche Handeln 2021/2022 gestellt. Nachfolgend werden die Gründe hierfür und die wichtigsten Änderungen dieser SRA 3.0 im Vergleich zur Vorgängerversion 2.0 von 2019 erläutert.¹

Warum bedurfte es einer neu gefassten SRA 3.0?

Die BaFin erstellt seit mehreren Jahren umfassende subnationale Risikoanalysen. Schwerpunkt einer jeden SRA ist eine eigene, detaillierte Risikoanalyse der BaFin des von ihr beaufsichtigten Finanzsektors, welche die Grundlage für strategische Entscheidungen und Planungen bildet. Hierfür werden die aktuellen Risiken nach dem Risikoverständnis der BaFin ermittelt, analysiert und bewertet. Die Grundlage bilden nationale und internationale Erkenntnisse aus verschiedenen Quellen. Gibt es neue Erkenntnisse, so kann das Auswirkungen auf die Risikoanalyse, die darauf aufbauende Aufsichtsstrategie sowie das daraus entwickelte Aufsichtsprogramm haben.

In den letzten zwei Jahren hat die BaFin eine Vielzahl an neuen Erkenntnissen gewonnen. Diese resultieren insbesondere aus aktuellen Entwicklungen oder stammen aus der eigenen Aufsichtstätigkeit bzw. aus dem regelmäßigen Austausch mit anderen Behörden.

Die SRA 3.0 analysiert alle diese Erkenntnisse in Bezug auf die beaufsichtigten Sektoren, um ein möglichst detailliertes Bild über die aktuellen Risiken für den Finanzsektor zu erhalten. Dabei konnte festgestellt werden, dass die erweiterten Erkenntnisse einerseits sektorübergreifend zu einer Veränderung der Risikoschwerpunkte geführt haben, andererseits nur in wenigen Fällen eine Veränderung von Risiken einzelner Sektoren zur Folge hatten.

Die geänderte Erkenntnislage hatte auch Auswirkungen auf die Aufsichtsstrategie. Diese gibt die Leitlinien für die Abteilung Geldwäscheprävention vor und muss einerseits angemessen und proportional zum GW/TF-Risiko sein, gleichzeitig aber die vorhandenen bzw. aufzubauenden Personalkapazitäten berücksichtigen. Die Steuerung der Risiken erfolgt dabei über zwei Säulen: Die Bereichssteuerung und die thematische Steuerung. Letztere umfasst mit Blick auf die im Rahmen der Risikoanalyse festgestellten Risiken auch die Festlegung der Aufsichtsschwerpunkte 2021 und der Risikoschwerpunkte 2021.

Aus der aktualisierten Aufsichtsstrategie ist das Aufsichtsprogramm für das Aufsichtsjahr 2021 abgeleitet worden. Es hat die konkreten Aufsichtshandlungen innerhalb der einzelnen Referate festgelegt. Während sich die Aufsichtsstrategie vornehmlich an sektorübergreifenden und sektorspezifischen Risiken orientiert, bezieht das

¹ Siehe „[Subnationale Risikoanalyse 2019/2020 \(SRA 2.0\)](#)“

Aufsichtsprogramm neben diesen Risiken auch die konkreten institutsspezifischen Risiken mit ein. Das Aufsichtsprogramm wird jährlich aktualisiert.

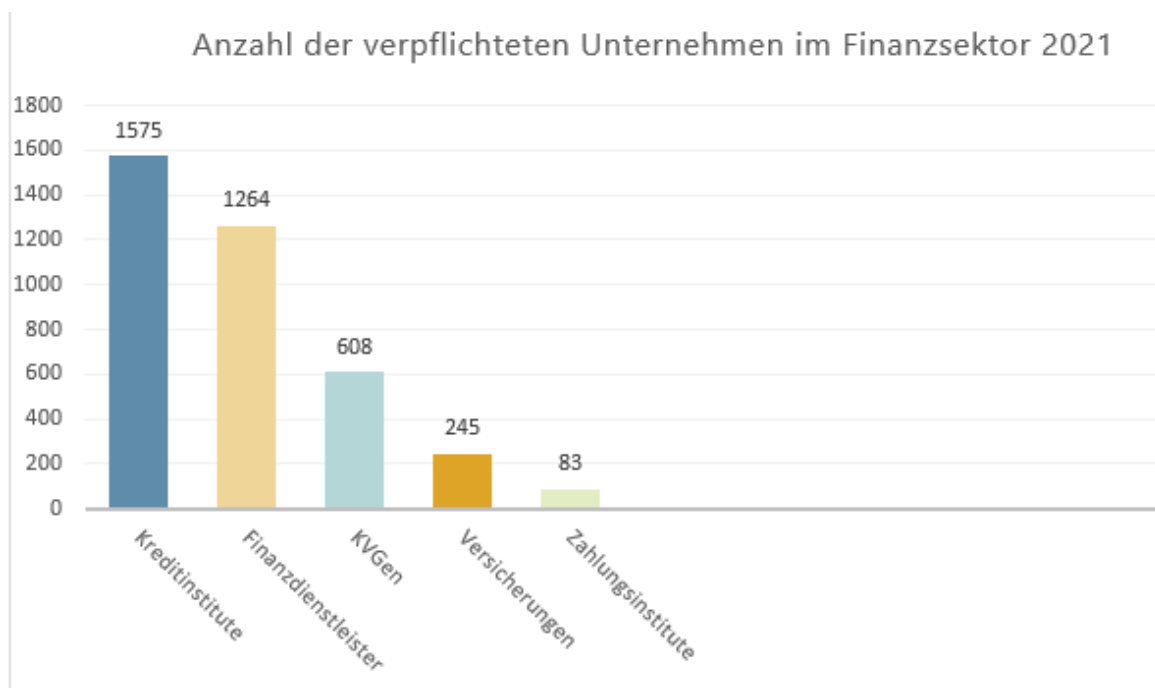
Die wichtigsten Änderungen der SRA 3.0

Marktüberblick Finanzsektor: Zahlen und aktuelle Entwicklungen

Der Marktüberblick hat gezeigt, dass der Finanzsektor seit der letzten SRA 2019/2020 weniger stark von zahlenmäßigen Veränderungen als von aktuellen inhaltlichen Entwicklungen betroffen war.

Finanzsektor in Zahlen

Der von der Abteilung GW beaufsichtigte Finanzsektor umfasste zum Stichtag 25.01.2021 insgesamt 3775 (Vorjahr: 3814) verpflichtete Unternehmen und 2723 Agenten. Die 3775 verpflichteten Unternehmen verteilen sich auf 1575 Kreditinstitute, 1264 Finanzdienstleister², 608 Kapitalverwaltungsgesellschaften (KVGGen), 245 Versicherungsunternehmen und 83 Zahlungsinstitute.



Insgesamt ist die Zahl der verpflichteten Unternehmen unter GW-Aufsicht der BaFin im Vergleich zu den Erhebungen für die SRA 2019/2020 nahezu stabil geblieben.

Allerdings hat die Zahl der Kreditinstitute weiter kontinuierlich abgenommen. Im Vergleich zur letzten Erhebung hat sich die Zahl um 72 Institute reduziert. Abgenommen hat hier insbesondere die Zahl der Verbundinstitute und der Privatbanken. Eine Zunahme der Zahl an Verpflichteten ist insbesondere im Sektor der Kapitalverwaltungsgesellschaften mit einem Plus von 46 zusätzlichen Unternehmen zu verzeichnen

² Erfasst sind die Finanzdienstleister Gruppe I bis V sowie die Kryptoverwahrer und die Wertpapierhandelsbanken

Hinsichtlich der von der BaFin beaufsichtigten Verpflichteten gilt der Grundsatz der Akzessorietät der Geldwäschaufsicht.

Das bedeutet, dass die BaFin als integrierte Aufsicht grundsätzlich nur dann für die Geldwäschaufsicht zuständig ist, wenn sie gleichzeitig auch die prudentielle Aufsicht innehat. Nur wenn ein Institut/Unternehmen von der BaFin zum Markt zugelassen wurde (durch Erlaubnis, Registrierung, Anzeige oder Notifizierung) und von dieser beaufsichtigt wird, wird üblicherweise eine Zuständigkeit der BaFin als Geldwäschaufsichtsbehörde begründet. Die akzessorische Geldwäschaufsicht verhindert ein Auseinanderfallen von Aufsichtszuständigkeiten auf verschiedene Aufsichtsbehörden. Durch die Zulassung sind die Unternehmen der BaFin bekannt und es liegen die für eine Aufsicht notwendigen Informationen und Kerndaten vor.

Ein Beispiel für diese Akzessorietät ist die Einführung einer Erlaubnispflicht für das Kryptoverwahrgeschäft. Im Bereich der Finanzdienstleister kam es dadurch zu einem neuen Sektor „Kryptoverwahrer“, der unter Geldwäschaufsicht steht.

Aktuelle Entwicklungen – Bedeutung für den beaufsichtigten Finanzsektor

Die SRA 3.0 beleuchtet die wesentlichen und aktuellen Entwicklungen im Bereich GW/TF und deren Auswirkungen auf die Aufsichtstätigkeit. Dazu gehören politische, wirtschaftliche und finanzmarktspezifische Entwicklungen, wie beispielsweise die Corona-Pandemie und der BREXIT sowie der Wirecard Bilanzskandal.

Die Corona-Pandemie hat die Aufsichtstätigkeit der Abteilung GW nur vorübergehend beeinträchtigt. Bereits ab April gab es flexible Lösungen Remote-Lösungen, bis mit Lockerung der Corona-Einschränkungen im Sommer dann in Absprache mit den Instituten auch wieder eingeschränkte Vor-Ort-Prüfungen stattfinden konnten.

Durch den BREXIT-bedingten Wegfall des Status als Mitgliedstaat der EU und die Nichtaufnahme in den EWR können Unternehmen mit Sitz in Großbritannien die bisher vorhandenen „Europäischen Pässe“ nicht mehr nutzen. Dies führte zu einem Rückgang bei der Zahl der Agenten unter GW-Aufsicht um über 1.300 auf 2.723 (Vorjahr: 4078 Agenten). Eine Abnahme der Zahl der Verpflichteten aufgrund des BREXIT ist auch bei den Zweigniederlassungen zu verzeichnen. Eine endgültige Bereinigung der Marktlage wird im Laufe des Aufsichtsjahres 2021 erfolgen. Die Abteilung GW war und ist zudem von konkreten Fragestellungen in Bezug auf die Anwendung des Geldwäschegesetzes (GwG) bei der Umstellung von Geschäften betroffen, z.B. in Hinblick auf erneute Identifizierung bei Übernahme des Kundenstamms.

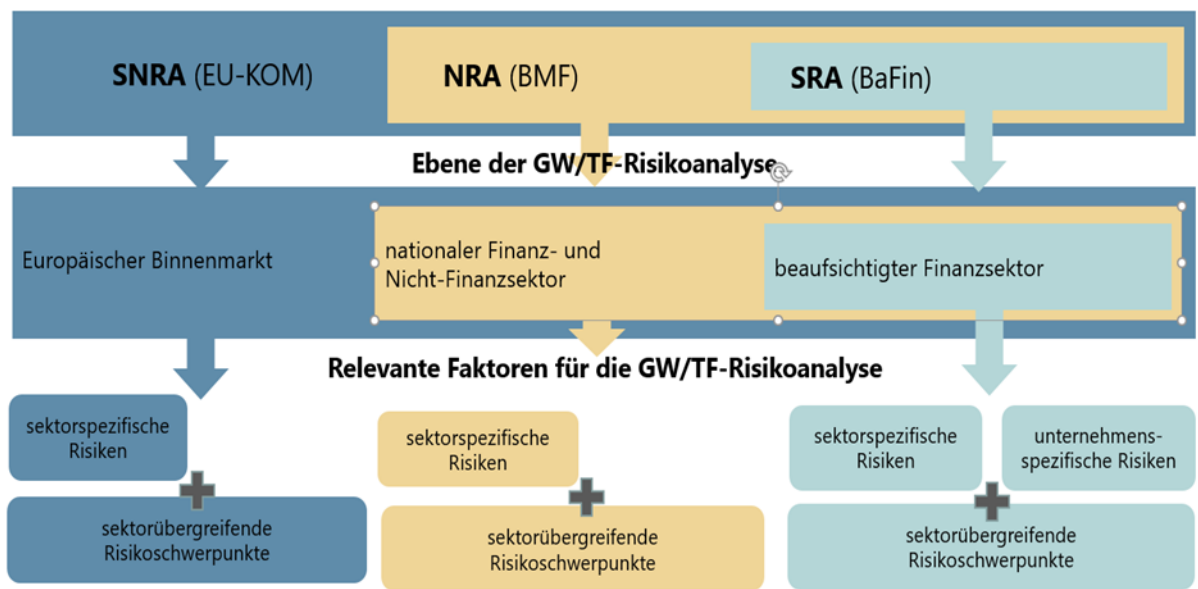
Im Kontext der Vorgänge um Wirecard richteten im Juli 2020 die BaFin und die FIU eine gemeinsame Task Force ein. Die Arbeiten der Task Force dienen dabei nicht der strafrechtlichen Aufarbeitung des Wirecard Skandals, sondern der Optimierung der Prozesse beider Behörden sowie der Intensivierung des fallbezogenen Austauschs. Im Rahmen der Zusammenarbeit wurden Handlungsmuster identifiziert, die auf ein erhöhtes GW/TF-Risiko

schließen lassen (Third-Party-Acquiring und Insurance Wrapping/Unit-Linked-Verträge). Hinsichtlich dieser Handlungsmuster erfolgt im Aufsichtsjahr 2021 eine erweiterte Aufklärung.

Risikoanalyse Finanzsektor

Das Kernstück der SRA ist die Risikoanalyse des Finanzsektors. Dabei lassen sich verschiedene Arten von Risiken unterscheiden: Risiken können sektorübergreifend sein, wenn sie für alle oder mehrere Sektoren relevant sind. Sie können sektorspezifisch sein, wenn sie sich nur auf den untersuchten Sektor beziehen. Und schließlich können Risiken auch nur unternehmensspezifisch sein, wenn sie mit der konkreten Geschäftstätigkeit des einzelnen Instituts zusammenhängen.

Die SRA der BaFin hat diese drei Risikoarten im Blick, denn anders als die Supranationale Risikoanalyse der EU-Kommission (SNRA) und die Nationale Risikoanalyse (NRA), welche den Rahmen für die BaFin SRA bilden, bezieht sie auch unternehmensindividuelle Risiken in die Analyse des Bedrohungs- und Verletzlichkeitspotentials mit ein.



Teilung des Finanzsektors

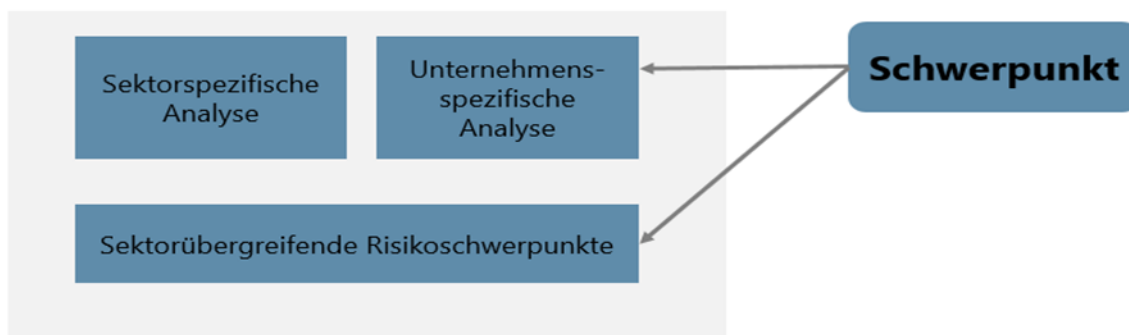
Die unternehmensspezifischen Risiken spielen eine unterschiedliche Rolle bei der Risikoanalyse des Finanzsektors. Grund hierfür ist die unterschiedliche Risiko- und Informationslage im Bankensektor und Nichtbanken-Finanzsektor. Der beaufsichtigte Finanzsektor wurde daher entsprechend geteilt.

Die Risikolage im Bankensektor ist geprägt durch seine Komplexität und seine systemische Bedeutung. Der Großteil der Kreditinstitute verfügt als Universalbank über eine Erlaubnis für alle Geschäftsarten. Das deutsche Universalbankensystem unterscheidet sich insofern maßgeblich von dem Trennbanken-/Spezialbankensystem anderer Länder.

Aufgrund dieser Besonderheit des deutschen Finanzsystems kann durch eine Zuordnung zu einem bestimmten Sektor für sich genommen keine abschließende Aussage über die konkrete GW/TF-Risikolage eines Kreditinstitutes getroffen werden.

Die endgültige Beurteilung des GW/TF-Risikos von Kreditinstituten erfordert vielmehr regelmäßig eine institutsspezifische Klassifizierung. Maßgeblich für die Bestimmung des GW/TF Risikos sind im Bankensektor daher - neben sektorübergreifenden Risiken - die unternehmensspezifischen Informationen. Diese sind aufgrund langjähriger und intensiver GW-Institutsaufsicht und strukturierten und umfassenden GW-Berichtspflichten nach der PrüfbV vorhanden. Sie spiegeln sich in den BaFin-intern individuell erstellten Risikoprofilen wieder.

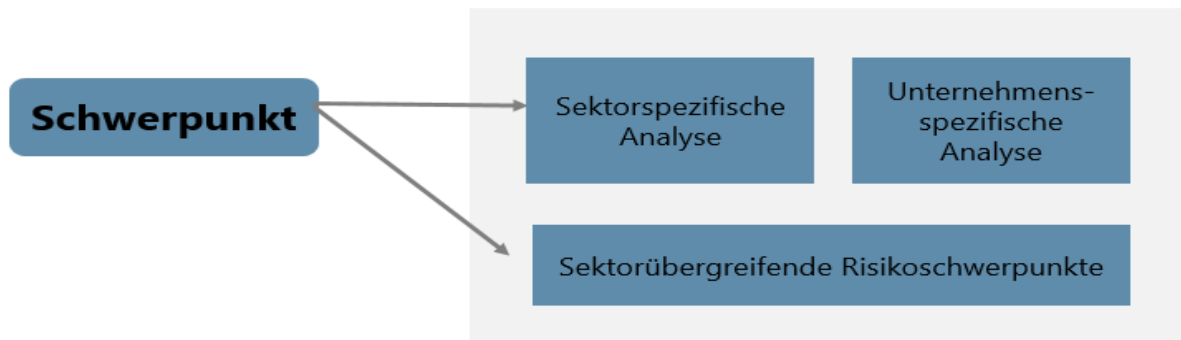
Faktoren für die GW/TF Risikoanalyse Bankensektor



Im Gegensatz zum Bankensektor ist die Risikolage im Nichtbanken-Finanzsektor gekennzeichnet durch eine große Anzahl von äußerst heterogenen Unternehmensgruppen.

Im Unterschied zum Bankensektor wird die Tätigkeit der einzelnen Unternehmen im Nichtbanken-Finanzsektor begrenzt durch die formelle Erlaubnis der Unternehmen. Anders als im Bankensektor existieren im Nichtbanken-Finanzsektor auch keine Universalerlaubnisse. Durch diese formelle Beschränkung der Geschäftstätigkeit ist eine speziellere Zuordnung der Unternehmen zum Sektor bzw. Sub-Sektor möglich. Diese konkrete Zuordnung ermöglicht im Nichtbanken-Finanzsektor bereits eine spezifische Aussage zum GW/TF Risiko des einzelnen Unternehmens. Individuelle unternehmensspezifische Analysen- welche aufgrund unterschiedlicher Berichtspflichten teilweise vorhanden sind – sind für eine Risikosteuerung zunächst nicht erforderlich. Im Nichtbanken-Finanzsektor bilden daher die sektorspezifische Risikoanalyse verbunden mit den sektorübergreifenden Risiken die maßgeblichen Faktoren für die Bestimmung des unternehmensspezifischen GW/TF Risikos.

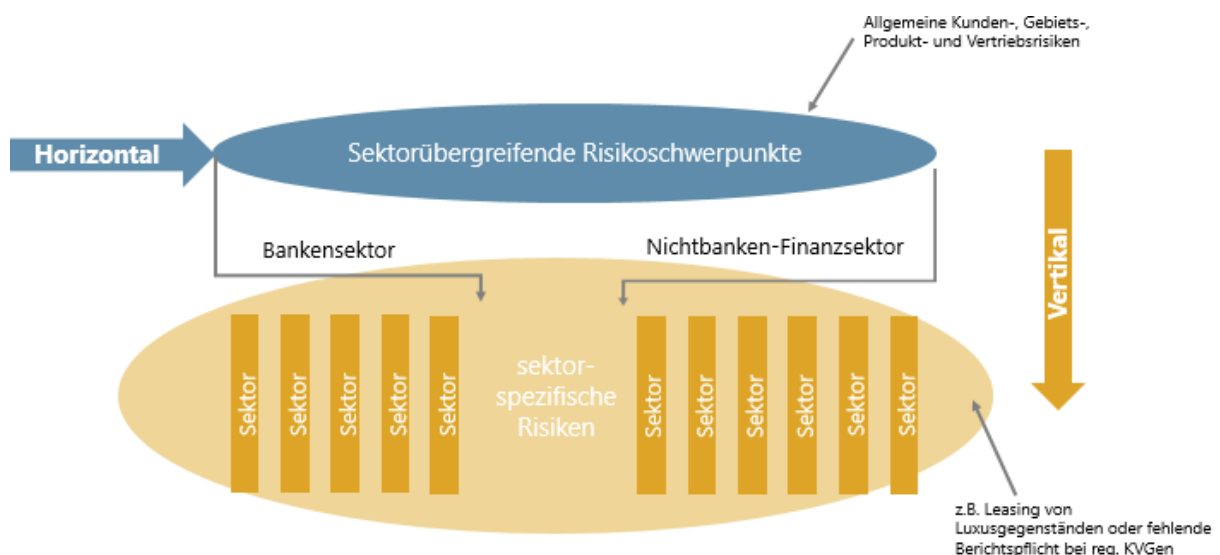
Faktoren für die GW/TF Risikoanalyse Nichtbanken-Finanzsektor



Sektorübergreifende Risikoschwerpunkte

Sektorübergreifende Risikoschwerpunkte ergeben sich aus allgemeinen Kundenrisiken, geografischen Risiken, Produkt- und Dienstleistungsrisiken, ebenso wie aus Transaktions- oder Vertriebskanalrisiken. In der Regel gehen diese Risikoschwerpunkte mit einem erhöhten Maß an Anonymität und Intransparenz einher.

Eine Liste für potenziell risikoerhöhende Faktoren enthält die Anlage 2 zum GWG. Diese Faktoren bilden jederzeit ein Einfallstor für Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung. Da diese Risikoschwerpunkte in allen Sektoren gleichermaßen zu einer Steigerung des GW/TF-Risikos führen, werden sie auch als horizontale GW/TF-Risiken bezeichnet. Diese Risiken wirken sektorübergreifend und führen für alle betroffenen Unternehmen oder Unternehmensgruppen unabhängig vom Sektor zu einer potentiellen Risikoerhöhung.



Weitere sektorübergreifende Risikoschwerpunkte ergeben sich aus der SNRA und der NRA, wie z.B. Geschäfte mit Bargeld und bargeldähnlichen Produkten, aber auch mit Kryptowerten, E-Geld oder Pre-Paid-Kreditkarten. Ebenso birgt der Immobiliensektor bei bestimmten Konstellationen ein erhöhtes GW-Risiko.

Auch die laufende Aufsichtstätigkeit der Abteilung GW hat Themen hervorgebracht, die sektorübergreifend als Risikoschwerpunkt betrachtet werden. So sollen aufsichtliche Maßnahmen z.B. in Bezug auf Insurance Wrapping und Third-Party-Acquiring Erkenntnisgewinne liefern, um die Risikosituation sektorübergreifend besser einschätzen zu können.

Schließlich ergeben sich Risikoschwerpunkte auch aus der Zusammenarbeit mit anderen Behörden. So legt die FIU in ihrem Eckpunktepapier operative Risikoschwerpunkte im Rahmen der Bekämpfung von GW/TF fest. Sie identifiziert hierbei neue Methoden und „Trends“ für GW/TF. Aufgrund der Aufgaben der FIU sind die Risikoschwerpunkte operativ ausgerichtet und damit deutlich orientiert an einer Vortatenanalyse der Geldwäsche. Gleichwohl liefern die Schwerpunkte der FIU Anhaltspunkte für eigene aufsichtliche Maßnahmen der Abteilung GW, z.B. durch eine Sensibilisierung der Verpflichteten für Themen wie handelsbasierte Geldwäsche, Immobilieninvestitionen im Bereich der sog. „Clan-Kriminalität“ oder Identitätsbetrug beim Video-Ident-Verfahren.

Sektoranalyse

Für die differenzierte Risikoanalyse der GW/TF-Risiken wurden Bankensektor und Nichtbanken-Finanzsektor in weitere Sektoren und ggf. Subsektoren unterteilt. Die Aufteilung entspricht im Grundsatz der bisherigen Struktur aus den Vorjahren. Für nähere Ausführungen zu den einzelnen Sektoren wird daher auf die SRA 2.0 verwiesen. Nachfolgend werden nur die Änderungen im Vergleich zu 2019/2020 dargestellt.

In Sektor 1 ist das Risiko von „high“ auf „very high“ angestiegen. Grund hierfür ist eine Neustrukturierung in zwei Subsektoren, deren Feinjustierung eine Risikoerhöhung ergeben hat. So stellen u.a. die Bedeutung des Korrespondenzbankgeschäftes und Anforderungen an ein umfangreiches Datenmanagement sehr hohe Risiken für Großbanken dar.

Der neue Sektor 8 umfasst mit den sogenannten „Kryptoverwahrern“ eine neue Gattung von Finanzdienstleistern. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur 4. EU-Geldwäscherichtlinie zum 01.01.2020 wurde das Kryptoverwahrgeschäft als neue erlaubnispflichtige Finanzdienstleistung in das Kreditwesengesetz (KWG) aufgenommen.

Sektor 8 umfasst Institute, die unter der als vorläufig erteilt geltenden Erlaubnis im Rahmen der Übergangsbestimmungen des § 64y KWG agieren bzw. Institute nach entsprechender Erlaubniserteilung. Nicht in Sektor 8 erfasst sind Institute, die bereits wegen anderer Finanzdienstleistungen oder Bankgeschäfte unter Aufsicht der BaFin stehen. Ebenfalls nicht erfasst sind Institute, die ohne Inanspruchnahme der Übergangsbestimmungen die Erlaubnis beantragt haben und insofern noch nicht tätig sind. Insgesamt ergab die Ersteinschätzung des Sektors bislang ein außergewöhnlich heterogenes Bild sowohl im Hinblick auf die zum Teil gänzlich verschiedenen Geschäftsmodelle als auch hinsichtlich der Art der verwahrten Kryptowerte. Bisher war nur eine allgemeine Betrachtung der wesentlichen Sektor-Risiken möglich, die zu einer Einstufung als mittel-hoch („medium-high“) führen.

Bei Sektor 10 „Leasingunternehmen“ ist aufgrund von Verschiebungen innerhalb der Subsektoren eine Erhöhung des Risikos von „low“ auf „medium-low“ zu verzeichnen.

	Sektor	Sektorrisiko
Bankensektor	1. Großbanken sowie genossenschaftliche und öffentlich-rechtliche Zentralinstitute	very 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. Kryptoverwahrer	medium-high
	9. KVGen	medium-high
	10. Sortengeschäft	medium
	11. Leasing	medium-low
	12. Factoring	medium
	13. Zahlungsdienstleister	medium-high
	14. Agenten	high
	15. Versicherungen	medium-low

Aufsichtsstrategie

Ziel der Aufsichtsstrategie ist es, durch die gezielte Steuerung von Aufsichtshandlungen die in der Risikoanalyse festgestellten GW/TF-Risiken bestmöglich zu mindern. Außerdem soll die Informationslage der Aufsicht fortlaufend aktualisiert und vertieft werden. Die Steuerung lässt sich dabei unterteilen in Bereichssteuerung und thematische Steuerung.

Die Bereichssteuerung leitet die Aufsicht in die höchsten Risiken (Sektoren/Verpflichtete) durch risikoadäquate Verteilung der Ressourcen. Die höchsten Risiken sollen die höchste Aufsichtsintensität erlangen. Dazu werden Aufsichtsprozesse festgelegt, die vertiefte Prozesse für hohe Risiken und gestraffte Prozesse für niedrige Risiken vorsehen. Basisaufsicht findet in Sektoren mit den Risiken „medium“ oder „medium-high“ bzw. bei Verpflichteten der Risikoklasse II statt. Erleichterte Basisaufsicht gilt bei geringeren Risiken, erweiterte Aufsicht und Intensivaufsicht bei entsprechend höheren Risiken.

Eine aufbauorganisatorische und ressourcentechnische Ausprägung der Bereichssteuerung bildet bei den Kreditinstituten einerseits die Einrichtung von Referaten für Intensivaufsicht, andererseits das Kompetenzzentrum Verbundinstitute.

Die thematische Steuerung hat das Ziel, durch Aufsichtsmaßnahmen die Informationslage zu verbessern sowie die Angemessenheit der Präventionsmechanismen zu prüfen. Es wurden thematische Schwerpunkte gewählt, die als Aufsichtsschwerpunkte oder Risikoschwerpunkte zu berücksichtigen sind.

Die Aufsichtsschwerpunkte Finanztransfergeschäft, Verdachtsmeldungen und Kryptogeschäfte des Jahres 2020 wurden im Jahr 2021 fortgeführt. Teilweise wird mit dem Schwerpunkt ein erweiterter Erkenntnisgewinn angestrebt, teilweise sollen die Ordnungsmäßigkeit der betriebenen Präventionsmaßnahmen der Verpflichteten geprüft und etwaige Mängel beseitigt werden.

Bei den Risikoschwerpunkten aus Aufsichtstätigkeit (siehe auch „sektorübergreifende Risikoschwerpunkte“) handelt es sich um Themen aus der laufenden Aufsichtstätigkeit, die ein potentiell höheres Risiko für GW/TF aufweisen. Hauptziel ist die Einleitung aufsichtlicher Maßnahmen zum Erkenntnisgewinn, um die konkrete Risikosituation im Markt besser einschätzen zu können. Allerdings sind nicht immer alle Gruppen von Verpflichteten betroffen, manche Schwerpunkte betreffen nur einen eingeschränkten Kreis. Risikoschwerpunkte sind flexibler als die jeweils für ein Jahr festgelegten Aufsichtsschwerpunkte. So ist beispielsweise das Thema „Kryptogeschäfte“ ein Aufsichtsschwerpunkt in Bezug auf alle Verpflichteten, das Thema „Kryptoverwahrgeschäft“ ist Risikoschwerpunkt, da sich im Laufe der Aufsichtstätigkeit hier Neuerungen ergeben haben, die fokussiert betrachtet werden.