EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.3.2024
COM(2024) 112 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. EINFÜHRUNG

Die Kommission muss gemäß Artikel 65 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 ([1]) in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843 ([2]) geänderten Fassung einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie erstellen und ihn dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen. In dieser Bestimmung wird eine Reihe von Punkten aufgeführt, die im Bericht enthalten sein sollen, insbesondere Informationen über a) Maßnahmen zur Verhinderung und Bewältigung neu auftretender Probleme und neuer Entwicklungen, die eine Bedrohung für das Finanzsystem der Union darstellen, b) Folgemaßnahmen im Hinblick auf nationale Hindernisse für eine wirksame Aufsicht, c) den Zugang zu Informationen sowie d) die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den zentralen Meldestellen, e) Maßnahmen der Kommission, um zu überprüfen, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie einhalten, und um neu auftretende Probleme und neue Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu beurteilen, f) die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen mit Sitz außerhalb der Union und verstärkte Sorgfaltspflichten im Falle von politisch exponierten Personen und g) die Wahrung der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte und Grundsätze. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 prüft die Kommission, ob neue Legislativvorschläge zu bestimmten Themenbereichen vorgelegt werden müssen, insbesondere zu Datenbanken für die Erfassung von Nutzern virtueller Währungen, Vermögensabschöpfungsstellen und politisch exponierten Personen. In diesem Bericht soll auf alle in Artikel 65 der Richtlinie (EU) 2015/849 aufgeführten Aspekte eingegangen werden. Einige der in diesem Artikel aufgeführten Punkte werden in einem eigenen Abschnitt dieses Berichts behandelt, wohingegen andere Punkte zu einem Abschnitt zusammengefasst wurden, um sie in zusammenhängender Weise zu behandeln ([3]).

([1]) Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

([2]) Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43).

([3]) Die in Artikel 65 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 aufgeführten Punkte wurden in diesem Bericht wie folgt behandelt: Abschnitt 2 des Berichts behandelt den ersten Teil von Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe e zu den Maßnahmen der Kommission, mit denen überprüft werden soll, ob die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Erfüllung dieser Richtlinie ergriffen haben, sowie Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b. Abschnitt 3 befasst sich mit der Risikobewertung und der Risikominderung und umfasst den zweiten Teil von Buchstabe e betreffend die Maßnahmen der Kommission zur Beurteilung neu auftretender Probleme und neuer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sowie Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a. Die Punkte in Buchstabe c über den Zugang zu Informationen und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den zentralen Meldestellen, auch auf internationaler Ebene, werden in Abschnitt 4 abgedeckt. Abschnitt 5 widmet sich den im

Dieser Bericht stützt sich auf Informationen aus verschiedenen Quellen, insbesondere auf zwei von den Kommissionsdienststellen durchgeführte Erhebungen unter den Mitgliedstaaten sowie auf Beiträge der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und eine Studie des Europarats ([4]): Die Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und das EBA-Netz nationaler Sachverständiger für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben 2022 im Auftrag der Kommission eine Erhebung unter den Mitgliedstaaten durchgeführt, um die in Artikel 65 der Richtlinie (EU) 2015/849 geforderten Informationen über die auf Ebene der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen einzuholen. Darüber hinaus hat die Kommission 2022 eine Erhebung unter den zentralen Meldestellen über deren Zugang zu einschlägigen Informationen durchgeführt. Die EBA hat Beiträge zur Umsetzung der Geldwäscherichtlinie, zur Bewertung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, auch im Hinblick auf neu auftretende Risiken und die Risikominderung, sowie zum Zugang zu Informationen und zur Zusammenarbeit der zuständigen nationalen Behörden und der zentralen Meldestellen vorgelegt. Der Europarat hat im Auftrag der Kommission eine Studie über die wirksame Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Kommission hat all diese Beiträge geprüft und die Ergebnisse dieser Prüfung in den Bericht aufgenommen. Die letzten Beiträge gingen im Oktober 2023 ein, jedoch konnten nur die bis zum 15. September 2023 eingereichten Beiträge berücksichtigt werden, um genügend Zeit für die Auswertung der Informationen einzuräumen.

Seit der Annahme der Richtlinie (EU) 2018/843 am 30. Mai 2018, in der die Kommission mit der Erstellung eines Berichts über die Umsetzung der Richtlinie beauftragt wurde, wurde der Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiterentwickelt. Eine Reihe prominenter Geldwäschefälle in der EU, in die Kreditinstitute sowie einzelne Akteure und Unternehmen aus Bereichen wie der Wirtschaftsprüfung, der Steuerberatung und Treuhand- und Unternehmensdienstleistungen verwickelt waren, haben seit 2017 die strukturellen Schwächen des aktuellen Systems offenbart. Zur Behebung dieser Schwachstellen hat die Kommission am 7. Mai 2020 einen Aktionsplan und am 20. Juli 2021 ein Paket mit Legislativvorschlägen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgelegt, über das die gesetzgebenden Organe derzeit verhandeln ([5]). Im Einklang mit der Analyse, die im Rahmen

ersten Teil von Buchstabe f genannten Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften mit Sitz außerhalb der Union. Die verstärkten Sorgfaltspflichten in Bezug auf politisch exponierte Personen gemäß dem zweiten Teil von Buchstabe f werden in Abschnitt 6 behandelt. Abschnitt 7 befasst sich entsprechend Buchstabe g mit den Grundrechten. In Abschnitt 8 wird gemäß Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 bewertet, ob neue Legislativvorschläge zu Datenbanken für die Erfassung von Nutzern virtueller Währungen und zu Vermögensabschöpfungsstellen vorgelegt werden sollten.

([4]) Die Zusammenfassungen der Ergebnisse der Erhebungen sowie der Beiträge der EBA sind in der dem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthalten. Die Studie des Europarats ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts auf der Website der Europäischen Kommission öffentlich zugänglich.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_de

der Folgenabschätzung zum Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([6]) durchgeführt wurde, werden mit den Vorschlägen die Probleme angegangen, die bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843 geänderten Fassung festgestellt wurden. Allgemeines Ziel des Pakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist es, einen umfassenden regulatorischen und institutionellen Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu schaffen. Zu diesem Zweck werden die geltenden Vorschriften für Verpflichtete und für die Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen harmonisiert, die Aufgaben, Befugnisse und Instrumente der Aufsichtsbehörden und der zentralen Meldestellen gestärkt und durch die Arbeit der künftigen Europäischen Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche (AMLA) eine wirksame und einheitliche Aufsicht sowie eine engere Zusammenarbeit und ein engerer Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen sichergestellt. ([7]) So wurde im Rahmen der Folgenabschätzung zum Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bereits die Bewertung durchgeführt, die in mehreren der in Artikel 65 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 aufgeführten Punkte vorgesehen ist, und es wurden mit dem Paket bereits viele der ermittelten Probleme angegangen und einer Lösung zugeführt. Weitere Erläuterungen dazu, wie mit den Vorschlägen des Pakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung die einzelnen Probleme konkret angegangen werden, sind in den entsprechenden Abschnitten enthalten.

2. UMSETZUNG DER RICHTLINIE (EU) 2015/849 UND DER RICHTLINIE (EU) 2018/843 ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE (EU) 2015/849

Die Kommission muss im Einklang mit Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie (EU) 2015/849 einen Bericht über die Maßnahmen vorlegen, die sie ergreifen muss, um zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Erfüllung der Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergriffen haben.

Die wirksame Umsetzung steht nach wie vor im Mittelpunkt der Kommissionsstrategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In dem im Mai 2020 angenommenen Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([8]) wurde die wirksame Umsetzung des bestehenden EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und

([6]) Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Paket zur Bekämpfung der Geldwäsche, SWD (2021) 190 final. Über einige Teile des Gesetzgebungspakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird noch verhandelt (Stand: 15. September 2023).

([7]) Weitere einführende Hintergrundinformationen sind der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht zu entnehmen.

([8]) Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (2020/C 164/06).

Terrorismusfinanzierung bereits als Hauptpriorität ausgewiesen. Die EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt und von den zuständigen Behörden und den Verpflichteten wirksam angewandt werden. Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Richtlinie (EU) 2018/843 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 ist derzeit von allen Mitgliedstaaten für abgeschlossen erklärt worden.

Die Kommission hat die Bewertung der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 abgeschlossen und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Von den 34 ursprünglich eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren ([9]) sind mit Stand vom 15. September 2023 nur noch zwei Verfahren anhängig.

Die Kommission hat die Prüfung der Vollständigkeit der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 Ende 2022 abgeschlossen. Im Februar 2020 wurden acht Aufforderungsschreiben im Zuge von Verfahren wegen Nichtmitteilung verschickt, nachdem die Umsetzungsfrist am 20. Januar 2020 abgelaufen war. Acht weitere Mitgliedstaaten erhielten im Mai 2020 Aufforderungsschreiben wegen nur teilweiser Umsetzung. In fünf Fällen wurde die Verfahrensetappe der mit Gründen versehenen Stellungnahme erreicht. Keines dieser Verfahren ist derzeit noch anhängig. Ein weiteres Verfahren wurde im Februar 2023 eingeleitet. Ferner wurden vier Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtkonformität eingeleitet, die sich mit Stand vom 15. September 2023 in der Phase der Übermittlung des Aufforderungsschreibens befinden. Die Kommission hat ihre Beurteilung Ende 2023 abgeschlossen.

Die wirksame Umsetzung des Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird neben der rechtlichen Durchsetzung auch durch verschiedene andere Instrumente gewährleistet. Dazu gehören die länderspezifischen Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Rahmen des Europäischen Semesters sowie die Umsetzung konkreter Etappenziele und Projekte in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Wirksamkeit der nationalen Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität.

Darüber hinaus hat der Europarat eine Studie über die wirksame Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. ([10]) Dieses im Auftrag der Kommission durchgeführte Projekt begann am 24. Juli 2019 und hatte eine Laufzeit von über drei Jahren. In dem Bericht zu dieser Studie fasste der Europarat die Ergebnisse und bewährten

([9]) 28 Fälle wegen Nichtumsetzung und 6 Fälle wegen Nichtkonformität.

([10]) Die Studie des Europarats ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts auf der Website der Europäischen Kommission öffentlich zugänglich.

Verfahren in den Mitgliedstaaten zusammen. Er kam zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um die einzelnen Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/849 wirksam umzusetzen. Die Mitgliedstaaten gingen entschlossen gegen Finanzkriminalität vor, und die wirksame Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sei zu einer ihrer wichtigsten Prioritäten geworden. Dennoch wurden einige Unzulänglichkeiten festgestellt, die von den Mitgliedstaaten behoben werden müssen, um die der Beurteilung unterzogenen Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/849 wirksam und konkret in die Praxis umzusetzen. Die Kommission setzt sich proaktiv und systematisch mit den Ergebnissen der Studie auseinander.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) hat im Einklang mit ihrem rechtlichen Mandat ([11]) zur Leitung, Koordinierung und Überwachung der EU-weiten Bemühungen des Finanzsektors zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einen umfassenden Rechtsrahmen geschaffen, der gemeinsame Standards für die Schritte festlegt, die Finanzinstitute und deren Aufsichtsbehörden gegen das Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unternehmen sollten. Darüber hinaus hat sie zur wirksamen Umsetzung dieses Rahmens beigetragen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden, den zentralen Meldestellen und anderen beteiligten Akteuren durch Kapazitätsaufbau-, Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen gefördert und die Ansätze der nationalen Aufsichtsbehörden für die Verhütung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung eingehend überprüft hat. Die EBA hat im Rahmen ihrer Überprüfungen gezielte Empfehlungen an die zuständigen Behörden gerichtet, um deren Ansätze zu stärken und wirksamer zu machen.

Der Bericht umfasst gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/849 Folgemaßnahmen, die auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der ihnen zur Kenntnis gebrachten Anliegen, einschließlich Beschwerden in Bezug darauf, dass nationale Rechtsvorschriften die Aufsichts- und Ermittlungsbefugnisse der zuständigen Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen behindern, ergriffen wurden. Viele dieser Herausforderungen auf EU-Ebene werden durch das Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aus dem Jahr 2021 in Angriff genommen. Dies betrifft insbesondere die oben genannten nationalen Hindernisse für eine wirksame Aufsicht, da die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften einen einheitlichen EU-Rahmen mit Kooperationsmechanismen zur Überwindung der nationalen Fragmentierung schaffen, der durch die Tätigkeit der künftigen Behörde zur

([11]) EBA-Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en

Geldwäschebekämpfung ergänzt wird. Keiner der 27 Mitgliedstaaten hat derartige Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene gemeldet. Darüber hinaus hat kein Mitgliedstaat Beschwerden in Bezug auf nationale Rechtsvorschriften gemeldet, die die Aufsicht behindern oder behindern könnten. Mehrere Mitgliedstaaten haben jedoch verschiedene Folgemaßnahmen gemeldet, mit denen die Wirksamkeit der Aufsicht und der von ihren Aufsichtsbehörden ergriffenen Maßnahmen verbessert werden soll, beispielsweise durch Initiativen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden.

3. RISIKOBEWERTUNG UND -MINDERUNG

Die Kommission muss im Einklang mit Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie (EU) 2015/849 einen Bericht über die Maßnahmen vorlegen, die sie ergreifen muss, um neu auftretende Probleme und neue Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu beurteilen. Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe a sind die ergriffenen spezifischen Maßnahmen und die eingerichteten Mechanismen auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten darzulegen, mit denen neu auftretende Probleme und neue Entwicklungen, die eine Bedrohung für das Finanzsystem der Union darstellen, verhindert und bewältigt werden sollen.

Im Oktober 2022 hat die Europäische Kommission die supranationale Risikobewertung veröffentlicht, in deren Rahmen das Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten beurteilt wurde. Es handelt sich um den dritten Bericht ([12]), nachdem die erste Ausgabe 2017 und die zweite 2019 erschienen sind. Im Mittelpunkt der Beurteilung stehen Schwachstellen auf EU-Ebene, sowohl mit Blick auf den Rechtsrahmen als auch auf dessen wirksame Anwendung. In dem Bericht werden die Hauptrisiken für den Binnenmarkt in einer Vielzahl von Branchen und innerhalb dieser Branchen die Schwachstellen auf horizontaler Ebene aufgezeigt. Ferner werden die Abhilfemaßnahmen zur Risikominderung dargelegt, die auf EU- und auf nationaler Ebene ergriffen werden sollten, und eine Reihe von Empfehlungen für die verschiedenen betroffenen Interessenträger ausgesprochen.

Auf EU-Ebene wurden spezifische Maßnahmen ergriffen und Mechanismen eingerichtet, um neu auftretende Probleme und neue Entwicklungen, die eine Bedrohung für das Finanzsystem der EU darstellen, zu verhindern und zu bewältigen: Mit der Richtlinie (EU) 2015/849 wurde der risikobasierte Ansatz im EU-Recht verankert. Darüber hinaus wurden die Europäischen

([12]) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt, COM(2022) 554 final.

Aufsichtsbehörden ([13]) ersucht, Leitlinien herauszugeben, um ein gemeinsames Verständnis des risikobasierten Ansatzes für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch Kredit- und Finanzinstitute und ihre für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden zu fördern. Daraufhin haben die Europäischen Aufsichtsbehörden Leitlinien zu den Faktoren herausgegeben, die Kredit- und Finanzinstitute bei der Bewertung des mit einer Geschäftsbeziehung oder gelegentlichen Transaktion verbundenen Risikos von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen sollten, sowie zu den Maßnahmen, die sie zur Beherrschung dieser Risiken ergreifen sollten. ([14]) Außerdem haben sie an die Aufsichtsbehörden gerichtete Leitlinien zu den Merkmalen eines risikobasierten Aufsichtsansatzes bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung herausgegeben. ([15]) Die EBA hat inzwischen beide Leitlinien aktualisiert, um neuen Risiken Rechnung zu tragen und Lösungen für häufige Umsetzungsprobleme zu bieten. Ferner hat sie diese, soweit dies im Sinne eines einheitlichen Ansatzes erforderlich war, auf eigene Initiative durch Leitlinien und Stellungnahmen zu bestimmten Aspekten des europäischen Systems zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergänzt, z. B. zum Fern-Kundenannahmeprozess ([16]) und zu den Aufgaben und Zuständigkeiten des Beauftragten für die Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([17]).

Die Europäischen Aufsichtsbehörden geben seit 2017 alle zwei Jahre eine Stellungnahme zu den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt ab. Die EBA hat im Rahmen ihres überarbeiteten Mandats, mit dem ihr im Januar 2020 die alleinige Zuständigkeit auf EU-Ebene für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung übertragen

([13]) Die Europäischen Aufsichtsbehörden, namentlich die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), befassen sich in erster Linie mit der Harmonisierung der Finanzaufsicht in der EU und verfassen hierzu das einheitliche Regelwerk, eine Reihe von Aufsichtsstandards für einzelne Finanzinstitute. Die Europäischen Aufsichtsbehörden sorgen für eine einheitliche Anwendung des Regelwerks, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Außerdem sind sie mit der Bewertung von Risiken und Schwachstellen im Finanzsektor beauftragt.

([14]) EBA/GL/2021/02 vom 1. März 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016923/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_DE.pdf

([15]) EBA/GL/2021/16 vom 16. Dezember 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029570/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_DE.pdf

([16]) EBA/GL/2022/15 vom 22. November 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054113/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20%28EBA%20GL%202022%2015%29_DE_REV.pdf

([17]) EBA/GL/2022/05 vom 14. Juni 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039059/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_DE_COR.pdf

wurde, im Jahr 2021 ihre dritte Stellungnahme zu den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ([18]) veröffentlicht. Die Hauptrisiken im Jahr 2021 betrafen virtuelle Währungen und innovative Finanzdienstleistungen. Es wurden ebenfalls Bedenken hinsichtlich der Risikominderung vorgebracht, woraufhin die EBA im Januar 2022 einen Bericht und eine Stellungnahme und im März 2023 Leitlinien ([19]) zu diesem Thema veröffentlichte. Die vierte Stellungnahme zu den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ([20]) wurde im Juli 2023 veröffentlicht.

Seit Januar 2020 verfügt die EBA über neue Instrumente und Befugnisse, um ihre Aufgaben zu erfüllen. So führt die EBA zusätzlich zu ihren bestehenden Risikobewertungsaufgaben gemäß Artikel 9 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 „Risikobewertungen der Strategien, Kapazitäten und Ressourcen der zuständigen Behörden durch, um den wichtigsten aufkommenden Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Unionsebene, die in der supranationalen Risikobewertung ermittelt wurden, zu begegnen“.

Dazu gehört etwa die Bewertung von Risiken der Finanzkriminalität im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ([21]) ([22]), dem „Cum-Ex“-Dividendensteuerbetrug und den Reaktionen der europäischen Behörden auf die „Luanda Leaks“ ([23]). Vor dem Hintergrund des russischen Einmarschs in die Ukraine im März 2022 gab die EBA eine Erklärung ([24]) ab, in der sie die Bedeutung der Einhaltung der restriktiven Maßnahmen gegen Russland und des vorübergehenden

([18]) Die aktuellste Stellungnahme ist EBA/Op/2021/04 vom 3. März 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

([19]) EBA/GL/2023/04 vom 31. März 2023: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061459/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20%28EBA%20GL%202023%2004%29_DE_COR.pdf und Stellungnahme zur Risikominderung, EBA/Op/2022/01, 5. Januar 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

([21]) Erklärung der EBA zu Maßnahmen zur Minderung von Risiken der Finanzkriminalität während der COVID-19-Pandemie vom 31. März 2020 (in englischer Sprache): https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf

([22]) EBA-Newsletter zum Thema Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung (EBA AML/CFT Newsletter), 1. Ausgabe vom 15. Mai 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf

([23]) EBA/REP/2022/05 vom 22. Februar 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf

([24]) https://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

Schutzes, der Unterstützung und der Erleichterung des Zugangs zu Finanzmitteln für die infolge des Krieges aus der Ukraine fliehenden Menschen hervorhob; im April 2022 veröffentlichte sie diesbezüglich ausführlichere Anweisungen. Die letzte Risikobewertung der EBA gemäß Artikel 9a Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 beschäftigte sich mit den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Zahlungsinstituten und wurde im Juni 2023 veröffentlicht. ([25])

Außerdem wurden viele Aspekte im Rahmen des Gesetzgebungspakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung behandelt, beispielsweise durch die Aufnahme von Dienstleistungsanbietern für virtuelle Vermögenswerte, Crowdfunding-Dienstleistern, Edelmetall- und Edelsteinhändlern und Anbietern, die Investoren beim Erwerb von Aufenthaltsrechten unterstützen, in die Liste der Verpflichteten. Das Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sieht zudem neue Bestimmungen zur Harmonisierung und Stärkung der Anforderungen an die Risikobewertung auf EU-Ebene und nationaler Ebene vor (Häufigkeit, Aufnahme der Risikobewertung von juristischen Personen, Abdeckung der Risiken der Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen im Zusammenhang mit der Proliferationsfinanzierung), wodurch die EU besser in der Lage ist, neu auftretende Risiken zu erkennen und zu mindern ([26]).

Auf Ebene der Mitgliedstaaten haben laut der von der Kommission 2022 unter den Mitgliedstaaten durchgeführten Erhebung alle Mitgliedstaaten seit 2018 mindestens eine nationale Risikobewertung durchgeführt. Die Häufigkeit, mit der die Bewertungen aktualisiert werden, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Ferner zeigen die Antworten im Rahmen der Erhebung, dass die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden und die zentralen Meldestellen unterschiedliche thematische oder sektorale Risikobewertungen durchgeführt haben. In den meisten Mitgliedstaaten haben die zentralen Meldestellen strategische Analysen zu neu auftretenden oder spezifischen Risiken herausgegeben, insbesondere in Bezug auf Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte, Bargeldtransaktionen, Betrug und Steuermissbrauch.

Darüber hinaus gab eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten in der Erhebung 2022 an, dass sie seit 2018 gemäß den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte in die Liste der Verpflichteten aufgenommen haben. Mehrere Mitgliedstaaten haben zudem Crowdfunding-

([25]) Bericht über die Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Zahlungsinstituten: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

([26]) Über diesen Teil des Gesetzgebungspakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird noch verhandelt (Stand: 15. September 2023).

Dienstleister, Profifußballvereine oder politische Parteien oder auch Kunsthändler, Bürodienstleister oder Immobilienvermittler und -entwickler in die Liste aufgenommen.

Der Erhebung von 2022 zufolge hat eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Leitlinien oder Rundschreiben zu Verfahren zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden und zu Risikofaktoren herausgegeben. Einige Mitgliedstaaten gingen noch einen Schritt weiter und führten maßgeschneiderte Regelungen und Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für bestimmte Branchen ein (z. B. Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte, Edelmetall- und Edelsteinhändler, Immobilienmakler).

4. ZUSTÄNDIGE NATIONALE BEHÖRDEN UND ZENTRALE MELDESTELLEN – ZUGANG ZU INFORMATIONEN UND ZUSAMMENARBEIT, AUCH AUF INTERNATIONALER EBENE

Die Kommission muss gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2015/849 darlegen, inwieweit den zuständigen Behörden und den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten einschlägige Informationen zur Verfügung stehen, um die Nutzung des Finanzsystems zu Zwecken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu verhindern, und gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe d über die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden und den zentralen Meldestellen Bericht erstatten.

In den Bereichen Informationsaustausch und Zusammenarbeit wurden zahlreiche Verbesserungen erzielt. Die Studie des Europarats kam zu dem Schluss, dass fast alle Mitgliedstaaten Ausschüsse oder Gremien auf nationaler Ebene eingerichtet haben, die für eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden sorgen, um die Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für das jeweilige Land zu ermitteln, zu bewerten und zu verstehen und die wirksame Entwicklung und Umsetzung von Strategien im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sicherzustellen.

Im Finanzsektor wurden seit der Annahme der Richtlinien (EU) 2015/849 und (EU) 2018/843 wichtige Schritte unternommen, um den Zugang zu Informationen und die aufsichtliche Zusammenarbeit zu verbessern. Dazu gehören insbesondere die Veröffentlichung der gemeinsamen Leitlinien der Europäischen Aufsichtsbehörden von 2019 für Kollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([27]), das multilaterale

([27]) Gemeinsame Leitlinien für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch, JC 2019 81 vom 16. Dezember 2019:

Übereinkommen von 2019 zwischen der EZB und den zuständigen Behörden, die EBA-Leitlinien von 2021 für die Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen ([28]), die Einrichtung der Datenbank der EBA zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (EuReCA) sowie die Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden.

Mit den gemeinsamen Leitlinien der drei Europäischen Aufsichtsbehörden für Kollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird ein Rahmen für die aufsichtliche Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kontext geschaffen. Die EBA hat die Einrichtung von Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erleichtert und überwacht deren Arbeit ([29]). Bis zum 15. September 2023 wurden 274 Kollegien eingerichtet. Mit dem Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird dieser Rahmen weiter gestärkt, da darin eine rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung von Kollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute oder in mehreren Mitgliedstaaten tätige Finanzinstitute enthalten ist.

Die im Dezember 2021 veröffentlichten Leitlinien der EBA zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung enthalten Hinweise zu den praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den Finanzaufsichtsbehörden, den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen in den Mitgliedstaaten und in der gesamten EU. Diese Leitlinien decken auf der Grundlage von Artikel 117 Absatz 6 der Richtlinie 2013/36/EU den gesamten Aufsichtszyklus ab und schaffen Klarheit darüber, welche Informationen mit wem und zu welchem Zeitpunkt zu teilen sind.

Eine weitere Verbesserung der aufsichtlichen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs wurde durch Artikel 57a Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 erreicht, der mit der Richtlinie (EU) 2018/843 eingeführt wurde. Demnach müssen die Europäischen Aufsichtsbehörden die EZB

---

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library//Joint%20Guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange%20on%20AML%20-%
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/1025384/Final%20AML-CFT%20Cooperation%20Guidelines.pdf20CFT.pdf

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026817/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_DE_COR.pdf

([29]) Siehe die Berichte der EBA über Kollegien zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf und https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

und die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Behörden dabei unterstützen, eine Vereinbarung zu schließen. Die EBA hat im Januar 2019 eine multilaterale Vereinbarung veröffentlicht, die von der Europäischen Zentralbank (EZB) und mehr als 50 für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden im Europäischen Wirtschaftsraum unterzeichnet wurde. Die Vereinbarung umfasst regelmäßige und punktuelle Meldungen beider Seiten über Verpflichtete (bislang wurden mehr als 1 000 Mal Informationen ausgetauscht).

Um die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch innerhalb der EU weiter zu stärken, hat die EBA im Januar 2022 die erste europäische Datenbank zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, mit dem Namen „EuReCA“, eingerichtet. Die Datenbank enthält Informationen über wesentliche Schwachstellen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die die Aufsichtsbehörden bei einzelnen Finanzinstituten festgestellt haben, sowie über spezifische Maßnahmen, die die Aufsichtsbehörden zur Behebung dieser Schwachstellen ergriffen haben. Die Meldepflichten beschränken sich nicht auf die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden, sondern erstrecken sich auf alle Finanzaufsichtsbehörden. Die EBA kann auf eigene Initiative oder auf Ersuchen einer Aufsichtsbehörde Informationen aus EuReCA an einzelne zuständige Behörden weitergeben, um diese in allen Phasen des Aufsichtsprozesses zu unterstützen. Sie nutzt die Datenbank auch, um spezifische Risiken und Trends auf sektoraler und europäischer Ebene auszumachen. Bis zum 15. September 2023 wurden insgesamt 924 Meldungen von 36 für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und Finanzaufsichtsbehörden (einschließlich der EZB) an EuReCA übermittelt, darunter 608 zu wesentlichen Schwachstellen und 316 zu Maßnahmen gegen 210 Einrichtungen (hauptsächlich Kreditinstitute und Zahlungsinstitute). ([30])

Im März 2022 hat die EBA überarbeitete Leitlinien zu gemeinsamen Verfahren und Methoden für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess ([31]) veröffentlicht, in denen dargelegt wird, wie die Finanzaufsichtsbehörden den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung bei ihrer Aufsichtstätigkeit Rechnung tragen sollten. Die überarbeiteten Leitlinien ergänzen die weiteren Arbeiten der EBA zur Bekämpfung der Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung durch Finanzaufsichtsmaßnahmen, darunter

([30]) EURECA-Berichterstattung bis zum 15. September 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 vom 18. März 2022, Leitlinien zum aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*): https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042311/Revised%20GL%20on%20SREP%20(EBA-GL-2022-03)%20-%20tracked%20-%20updated_DE_COR.pdf

Leitlinien zur Bewertung der Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und Inhabern von Schlüsselfunktionen ([32]) sowie Leitlinien zur internen Governance ([33]).

Dank der Bemühungen der EBA, die Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in allen Bereichen ihrer Aufsichtsarbeit zu berücksichtigen, verbessern sich die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden und den für die Finanzaufsicht zuständigen Behörden. Die EBA hat jedoch auch festgestellt, dass nach wie vor kulturelle und verfahrenstechnische Hindernisse bestehen, die eine wirksame Zusammenarbeit und Ergebnisse der Aufsicht behindern können. Sie erwartet, dass diese Schwierigkeiten mit der Umsetzung der einschlägigen Leitlinien durch die Finanzaufsichtsbehörden in Angriff genommen werden.

Die Erhebung unter den Mitgliedstaaten im Jahr 2022 hat ergeben, dass die Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor (darunter verschiedene Arten von Verpflichteten wie Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, aber auch Immobilienmakler, Glücksspielanbieter und bestimmte Warenhändler) weniger formalisiert ist als im Finanzsektor. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor ihre Ansprechpartner nicht immer leicht ermitteln können, da es keine klaren Vorschriften und keine EU-weite Behörde mit einem Mandat zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für diese Branchen gibt. Darüber hinaus ist der Austausch zwischen Selbstverwaltungseinrichtungen, die in einigen Mitgliedstaaten befugt sind, Rechtsberufe und Immobilienmakler zu beaufsichtigen, und anderen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden eher informell und findet auf Einzelfallbasis statt.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, einen reibungslosen Informationsaustausch zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und Verpflichteten zu gewährleisten, die Niederlassungen in einem Mitgliedstaat betreiben, aber deren Hauptsitz sich in einem anderen Land befindet, beispielsweise Zahlungsdienstleister und E-Geld-Emittenten, die Agenten und Vertriebsstellen im Finanzsektor in Anspruch nehmen. Die Erhebung von 2022 zeigt, dass die Ernennung von Vertretern, die als Kontaktstellen fungieren, ein weitverbreitetes und wirksames Instrument zur

([32]) Gemeinsame Leitlinien der ESMA und der EBA zur Bewertung der Eignung von Mitgliedern des Leitungsorgans und Inhabern von Schlüsselfunktionen gemäß der Richtlinie 2013/36/EU und der Richtlinie 2014/65/EU, EBA/GL/2021/06 vom 2. Juli 2021: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/joint_eba_and_esma_gl_on_the_assessment_of_suitability_de.pdf

([33]) Leitlinien zur internen Governance gemäß der Richtlinie 2013/36/EU, EBA/GL/2021/05 vom 2. Juli 2021: https://extranet.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-05%20Guidelines%20on%20internal%20governance/translations/1021314/GL%20on%20internal%20governance%20under%20CRD_DE%20-%20updated.pdf?retry=1

Informationsbeschaffung darstellt. Die Kommission hat im Rahmen des Pakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgeschlagen, die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Benennung einer zentralen Kontaktstelle vorzuschreiben, wie sie bereits für über Agenten oder Vertriebsstellen tätige E-Geld-Emittenten und Zahlungsdienstleister besteht, auf Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen auszuweiten.

In einer von der Kommission im Jahr 2022 durchgeführten zusätzlichen Erhebung wurden die zentralen Meldestellen gebeten, anzugeben, ob sie zu bestimmten Quellen von Finanz-, Verwaltungs- und Strafverfolgungsinformationen direkt oder indirekt Zugang haben. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen einige Unterschiede bei den Befugnissen der zentralen Meldestellen für den Zugang zu Informationen auf, die sich auf ihre Möglichkeiten zur Durchführung wirksamer Analysen und zur Zusammenarbeit untereinander auswirken können. Mit dem Vorschlag der Kommission für eine neue Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollen die zentralen Meldestellen in der EU zur Durchführung wirksamer Analysen befähigt werden, indem eine Liste von Informationen vorgeschrieben wird, auf die die zentralen Meldestellen mindestens Zugriff haben sollten.

Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der zuständigen nationalen Behörden mit Drittländern – ein Punkt, der in Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe d behandelt wird – zeigen die Ergebnisse der Erhebung von 2022, dass nicht alle für die Beaufsichtigung von Kredit- und Finanzinstituten im Zusammenhang mit der Geldwäschebekämpfung zuständigen Aufsichtsbehörden von Artikel 57a Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2015/849 Gebrauch gemacht haben, um Kooperationsvereinbarungen mit den zuständigen Behörden in Drittländern zu schließen. Dies hängt mit den vorhandenen Alternativen zusammen: In der Praxis scheinen die Aufsichtsbehörden einschlägige Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in andere bilaterale und multilaterale Vereinbarungen aufzunehmen (z. B. in die multilaterale Vereinbarung der Internationalen Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden). Darüber hinaus sehen die Aufsichtskollegien für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Einklang mit den Leitlinien der ESA gegebenenfalls die Hinzuziehung von Aufsichtsbehörden aus Drittländern als Beobachter vor, und die Ergebnisse der von der EBA durchgeführten Überwachung der Kollegien deuten darauf hin, dass dies bereits praktiziert wird. Dem Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zufolge könnten die Mitgliedstaaten alle Finanzaufsichtsbehörden ermächtigen, Kooperationsvereinbarungen zu schließen.

Im Nichtfinanzsektor wurden keine individuellen Vereinbarungen für den Informationsaustausch mit Drittländern gemeldet. Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass viele Verpflichtete im Nichtfinanzsektor auf lokaler Ebene und innerhalb nationaler Grenzen tätig sind, sowie durch die spezifischen Anforderungen, die für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen

gelten und unter Umständen eine weitere Zulassung erforderlich machen. In diesem Fall werden die Informationen mit den Aufsichtsbehörden von Drittländern auf Einzelfallbasis ausgetauscht.

In Bezug auf die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der zentralen Meldestellen sei darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen in den EU-Mitgliedstaaten mit den zentralen Meldestellen in Drittländern in der Richtlinie (EU) 2015/849 weder behandelt noch geregelt wird. Dennoch findet ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen in allen Mitgliedstaaten und den zentralen Meldestellen in Drittländern statt. Dieser Austausch erfolgt auf der Grundlage der Charta der Egmont-Gruppe, bilateraler Abkommen oder Absichtserklärungen. Der Geltungsbereich der Absichtserklärungen variiert je nach geografischem Schwerpunkt. Zum Beispiel hat eine zentrale Meldestelle berichtet, dass sie mehr als hundert derartiger Vereinbarungen geschlossen hat, wohingegen andere zentrale Meldestellen weniger Vereinbarungen eingegangen sind.

5. ANGABEN ÜBER DIE WIRTSCHAFTLICHEN EIGENTÜMER VON JURISTISCHEN PERSONEN MIT SITZ AUßERHALB DER UNION

Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe f muss eine Analyse der Durchführbarkeit von spezifischen Maßnahmen und Mechanismen auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten bezüglich der Möglichkeiten, die Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen mit Sitz außerhalb der Union zu erfassen und darauf zuzugreifen, durchgeführt werden.

Transparenz und Zugang zu Informationen über wirtschaftliche Eigentümer sind eine tragende Säule des EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Wenngleich Artikel 30 der Richtlinie (EU) 2015/849 Vorschriften zur Gewährleistung der Transparenz bezüglich der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen mit Sitz in der Union enthält, gelten diese Transparenzvorschriften nicht für ausländische Gesellschaften. Dies erschwert es den zentralen Meldestellen und den Strafverfolgungsbehörden, im Rahmen von Untersuchungen oder Ermittlungen gegen juristische Personen, die in mögliche kriminelle Machenschaften verwickelt sind, die Stellen zu identifizieren, die sie kontrollieren.

Die Befragung der Mitgliedstaaten im Jahr 2022 hat ergeben, dass die überwiegende Mehrheit (23 Mitgliedstaaten) derzeit keine Erhebung von Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ausländischer juristischer Personen vorschreibt. Einige der Befragten (12 Mitgliedstaaten) wiesen darauf hin, dass diese Informationen unter Umständen in begrenztem Umfang verfügbar sind, nämlich aufgrund der Sorgfaltspflichten der Verpflichteten gegenüber Kunden und/oder wenn eine nationale juristische Person im Eigentum oder unter der Kontrolle eines ausländischen Rechtsträgers und seines wirtschaftlichen Eigentümers (bzw. seiner

wirtschaftlichen Eigentümer) steht, die daher im nationalen Register der wirtschaftlichen Eigentümer eingetragen sind. Nur ein kleiner Teil der Befragten (5 Mitgliedstaaten) gab an, proaktiv Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ausländischer juristischer Personen zu erheben. Aus den Antworten geht hervor, dass diese Offenlegungspflicht für ausländische Rechtsträger beim Erwerb von Immobilien oder im Falle der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder steuerlicher Verpflichtungen der ausländischen juristischen Person aufgrund der Unterhaltung einer Niederlassung in dem Mitgliedstaat zum Tragen kommt.

Das Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung enthält Bestimmungen, um die mit ausländischen juristischen Personen verbundenen Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung anzugehen und zu begrenzen. Diese Bestimmungen ergänzen das in Artikel 31 Absatz 3a der Richtlinie (EU) 2015/849 festgelegte Erfordernis, Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer von Trusts zu erheben und zu speichern, wenn sich der Ort der Niederlassung oder der Wohnsitz des Trustees oder einer Person, die eine gleichwertige Position in einer ähnlichen Rechtsvereinbarung innehat, außerhalb der Union befindet. Die Registrierung von Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer juristischer Personen mit Sitz außerhalb der Union ist erforderlich, wenn diese eine Geschäftsbeziehung mit einem Verpflichteten eingehen oder Immobilien in einem Mitgliedstaat erwerben. Der Vorschlag für das Paket trägt der im März 2022 angenommenen überarbeiteten Empfehlung 24 der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF), dem internationalen Normungsgremium im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, bereits Rechnung in der unter anderem gefordert wird, dass die zuständigen Behörden Zugang zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen und anderen juristischen Personen haben sollten, die nicht in dem betreffenden Land ansässig sind, aber eine hinreichende Verbindung zu diesem Land haben und Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung bergen.

6. POLITISCH EXPONIERTE PERSONEN – VERSTÄRKTE SORGFALTSPFLICHTEN

In Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe f wird eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in Artikel 20 Buchstabe b genannten Maßnahmen vorgeschrieben. Darin werden die zusätzlichen Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden festgelegt, die im Falle von Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen zu ergreifen sind, insbesondere die Einholung der Zustimmung der Führungsebene für die Aufnahme oder Fortführung von Geschäftsbeziehungen zu diesen Personen, angemessene Maßnahmen zur Bestimmung der Herkunft des Vermögens und der Gelder, die im Rahmen von Geschäftsbeziehungen oder Transaktionen mit diesen Personen eingesetzt werden, sowie eine verstärkte fortlaufende Überwachung dieser Geschäftsbeziehungen. In Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 wird ferner gefordert, dass dem Bericht bei Bedarf geeignete

Legislativvorschläge beigefügt werden, gegebenenfalls auch zur risikobasierten Anwendung dieser Maßnahmen.

Die Forderungen der FATF hinsichtlich politisch exponierter Personen wurden in die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufgenommen, insbesondere in die Begriffsbestimmungen in Artikel 3 Nummern 9, 10 und 11 der Richtlinie (EU) 2015/849 sowie in Artikel 20 über zusätzliche Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden der genannten Richtlinie. Die FATF definiert eine politisch exponierte Person als eine natürliche Person, die wichtige öffentliche Ämter ausübt oder ausgeübt hat. Die Anwendung zusätzlicher Maßnahmen auf politisch exponierte Personen wird damit begründet, dass für sie aufgrund ihrer vorteilhaften Stellung und ihres Einflusses ein erhöhtes Risiko besteht, Straftaten im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu begehen. Die FATF stellt daher in der Empfehlung 12 eine Liste von Präventivmaßnahmen auf, um diese Risiken zu mindern. ([34]) Sie fordert, dass Finanzinstitute zusätzlich zu den üblichen Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden gemäß Empfehlung 10 über geeignete Risikomanagementsysteme verfügen sollten, um festzustellen, ob es sich bei dem Kunden oder seinem wirtschaftlichen Eigentümer um eine ausländische politisch exponierte Person handelt. Dies erfordert proaktive Maßnahmen wie die Bewertung von Kunden anhand von Risikokriterien, Risikoprofilen und Geschäftsmodellen sowie die Überprüfung der Angaben im Rahmen der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden. ([35]) Um festzustellen, ob es sich bei einer Person um eine politisch exponierte Person aus dem Inland oder auf Ebene internationaler Organisationen handelt, sind gemäß Empfehlung 12 angemessene Maßnahmen auf der Grundlage einer Risikoeinstufung der Geschäftsbeziehung zu ergreifen, was bedeutet, dass die gemäß Empfehlung 10 im Rahmen der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erhobenen Angaben überprüft werden müssen. Wird ein Kunde als ausländische politisch exponierte Person eingestuft oder besteht eine mit einem höheren Risiko behaftete Geschäftsbeziehung mit politisch exponierten Personen aus dem Inland oder auf Ebene internationaler Organisationen, so sollten nach Maßgabe von Empfehlung 12 verstärkte Risikominderungsmaßnahmen ergriffen werden. Zu diesen Maßnahmen gehören die Einholung der Zustimmung der Führungsebene für die Aufnahme oder Fortführung solcher Geschäftsbeziehungen, die Ergreifung angemessener Maßnahmen zur Bestimmung der Herkunft des Vermögens und der Gelder sowie eine verstärkte fortlaufende Überwachung der Geschäftsbeziehung. Die Anforderungen für alle Arten von politisch exponierten Personen sollten auch für deren Familienmitglieder oder nahestehende Personen gelten.

([34]) FATF (2012-2023), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (Internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung), FATF, Paris, Frankreich, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

([35]) FATF-Leitlinien zu politisch exponierten Personen (Empfehlungen 12 und 22), Juni 2013 (in englischer Sprache): FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)

In Artikel 20 der Richtlinie (EU) 2015/849 werden alle von der FATF geforderten verstärkten Sorgfaltspflichten aufgegriffen, ohne dabei zwischen ausländischen und inländischen politisch exponierten Personen zu unterscheiden.

7. GRUNDRECHTE

Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe g ist eine Beurteilung der Frage vorzunehmen, inwieweit die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Grundrechte und Grundsätze gewahrt wurden. Die in der Charta verankerten Grundrechte bilden das Rückgrat des Rechtssystems der EU und müssen stets gewahrt werden. Die Bestimmungen der Charta richten sich an die Organe und Einrichtungen der EU bei all ihren Maßnahmen sowie an die nationalen Behörden bei der Umsetzung von EU-Recht. Die Charta schützt natürliche und juristische Personen vor Handlungen dieser Institutionen und Behörden, die gegen die Grundrechte verstoßen.

Die in der Charta verankerten Rechte und Grundsätze müssen in allen Phasen des EU-Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden. Um sicherzustellen, dass alle Vorschläge für EU-Rechtsvorschriften mit der Charta in Einklang stehen, muss die Kommission bereits bei der Ausarbeitung neuer Vorschläge deren Auswirkungen auf die Grundrechte prüfen. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens arbeitet die Kommission mit den beiden gesetzgebenden Organen zusammen, um sicherzustellen, dass das Unionsrecht mit der Charta in Einklang steht. Im Bereich des Datenschutzes muss die Kommission nach der Annahme eines Vorschlags für einen Rechtsakt den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Frage konsultieren, ob sich Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ergeben, um die Kohärenz der Vorschriften in der gesamten EU zu gewährleisten. ([36]) Im September 2021 gab der Datenschutzbeauftragte eine Stellungnahme zum Gesetzgebungspaket der Kommission zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ([37]) ab, in der er die mit den Vorschlägen verfolgten Ziele allgemein begrüßte.

Bei Verstößen gegen die Charta sollte zwischen verschiedenen Fällen unterschieden werden: Verstoßen Maßnahmen eines EU-Organs gegen die Grundrechte, ist der Gerichtshof der Europäischen Union befugt, die Rechtmäßigkeit des Rechtsakts zu überprüfen; verstößt eine nationale Behörde bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften gegen die in der Charta verankerten Rechte, sind die nationalen Gerichte befugt, für die Einhaltung der Charta im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu sorgen. Die Kommission kann

([36]) Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

([37]) Stellungnahme 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf

einen Mitgliedstaat wegen Verletzung der Grundrechte bei der Umsetzung von EU-Recht verklagen, namentlich wenn mit einer nationalen Maßnahme das EU-Recht in einer Weise angewendet wird, die mit der Charta unvereinbar ist.

Der Gerichtshof hat sich in verschiedenen Zusammenhängen mit der Achtung der Grundrechte im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung befasst, insbesondere im Hinblick auf Artikel 7 der Charta über die Achtung des Privat- und Familienlebens und Artikel 8 über den Schutz personenbezogener Daten sowie Artikel 12 über die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

Im Lichte der Artikel 7 und 8 hat der Gerichtshof ein Urteil zu den Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über den wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften und anderen juristischen Personen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erlassen. ([38]) In seinem Urteil hat der Gerichtshof die Bestimmung der Richtlinie (EU) 2015/849 für ungültig erklärt, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassene Gesellschaften und sonstigen juristischen Personen in allen Fällen allen Mitgliedern der Öffentlichkeit zugänglich sind (Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2015/849 in der durch die Richtlinie (EU) 2018/843 geänderten Fassung). Der Gerichtshof befand, dass ein derart unterschiedsloser Zugang einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten darstellt. Im vorliegenden Fall konnte dieser Eingriff nicht als gerechtfertigt erachtet werden, da er nicht den geltenden Notwendigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen standhielt.

Im Lichte der Artikel 7, 8 und 12 der Charta über das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf Vereinigungsfreiheit erließ der Gerichtshof ferner ein Urteil über die Beschränkungen, denen ein Mitgliedstaat die Finanzierung von Organisationen der Zivilgesellschaft durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Personen unterworfen hatte. ([39]) In seinem Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass der Mitgliedstaat diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen eingeführt hatte, die einen Verstoß gegen die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Bezug auf den freien Kapitalverkehr und aus den Artikeln 7, 8 und 12 der Charta darstellen. Der Gerichtshof stellte als mögliche Rechtfertigung

([38]) Urteil des Gerichtshofs vom 22. November 2022 in den verbundenen Rechtssachen WM (C-37/20) und SOVIM SA (C-601/20) gegen Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=268059&part=1&doclang=DE&text=&dir=&occ=first&cid=2267673

([39]) Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020 in der Rechtssache C-78/18 (Kommission/Ungarn): https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=227569&part=1&doclang=DE&text=&dir=&occ=first&cid=2266727

dieser Beschränkung fest, dass Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, die insbesondere die Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und der organisierten Kriminalität betreffen, geltend gemacht werden können. Diese Gründe dürften jedoch nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Bedrohung eines grundlegenden Interesses der Gesellschaft vorliege, die der Mitgliedstaat im konkreten Fall nicht nachgewiesen hatte.

Was die Achtung der in der Charta anerkannten Grundrechte und Grundsätze auf nationaler Ebene anbelangt, so wurden die Mitgliedstaaten in der Erhebung von 2020 insbesondere nach möglichen Beeinträchtigungen der folgenden in der Charta verankerten Grundrechte und Grundsätze durch Auflagen zur Geldwäschebekämpfung befragt: i) Artikel 7 über die Achtung des Privat- und Familienlebens, ii) Artikel 8 über den Schutz personenbezogener Daten, iii) Artikel 11 über die Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, iv) Artikel 12 über die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, v) Artikel 16 über die unternehmerische Freiheit, vi) Artikel 17 über das Eigentumsrecht, vii) Artikel 20 über die Gleichheit vor dem Gesetz, viii) Artikel 21 über Nichtdiskriminierung, ix) Artikel 47 über das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, x) Artikel 48 über die Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte, xi) Artikel 49 über die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen und xii) Artikel 50 über das Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden. Acht Mitgliedstaaten haben über Verfahren berichtet, die im Zusammenhang mit dieser Art von Eingriffen vor nationalen Gerichten anhängig sind. Den anderen Mitgliedstaaten, die diese Frage beantwortet haben, waren solche Fälle nicht bekannt.

Die Mitgliedstaaten haben keine Fälle von Eingriffen in andere als die oben genannten Grundrechte gemeldet. Im Hinblick auf das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten ergab die Erhebung von 2022 Folgendes: In den meisten Mitgliedstaaten wurden Verwaltungsbeschwerden über Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/849 bei den Datenschutzbehörden eingereicht (in 17 Mitgliedstaaten). Die Datenschutzbehörden wurden im Zuge der Ausarbeitung nationaler Gesetze zur Umsetzung oder Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/849 in fast allen Mitgliedstaaten konsultiert (in 24 Mitgliedstaaten). Neun Mitgliedstaaten haben andere Arten von Beschwerden bzw. Konsultationen mit anderen nationalen Behörden angeführt, die mit der Wechselwirkung zwischen den Bestimmungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und den Grundrechten zusammenhängen.

8. BESTIMMUNGEN ZU MÖGLICHEN LEGISLATIVVORSCHLÄGEN GEMÄß ARTIKEL 65 ABSATZ 1 UNTERABSATZ 3

Gemäß Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 prüft die Kommission, ob zu einigen bestimmten Themen neue Legislativvorschläge vorgelegt werden müssen, insbesondere zu Datenbanken für die Erfassung von Nutzern virtueller Währungen, Vermögensabschöpfungsstellen und politisch exponierten Personen. Die letztgenannte Kategorie wurde bereits in Abschnitt 6 behandelt.

8.1. Datenbanken für die Erfassung von Nutzern virtueller Währungen

In Bezug auf virtuelle Währungen muss die Kommission gemäß Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 erforderlichenfalls einen Legislativvorschlag ausarbeiten, der Ermächtigungen zur Einrichtung und Pflege einer für die zentralen Meldestellen zugänglichen zentralen Datenbank für die Erfassung von Benutzeridentitäten und Adressen von Anbietern elektronischer Geldbörsen sowie Eigenerklärungsformulare für Nutzer virtueller Währungen umfasst.

Die Einrichtung einer zentralen Datenbank auf EU-Ebene würde voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten bereits über solche Register verfügen, die dann miteinander verknüpft werden und in ein zentrales Register einfließen könnten, oder dass auf EU-Ebene Mittel für die direkte Einrichtung eines zentralen Registers bereitgestellt würden. ([40]) Die Erhebung aus dem Jahr 2022 hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten derzeit keine Register für Kryptowertekonten führen. Die Rechtsvorschriften für virtuelle Währungen haben sich seit der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2018/843, in der erstmals auf einen möglichen Legislativvorschlag für die Einrichtung einer Datenbank für die Erfassung von Nutzern virtueller Währungen verwiesen wird, sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene mehrfach geändert.

Die im Juni 2019 von der FATF verabschiedeten neuen Standards zu neuen Technologien sehen vor, dass Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte (im EU-Recht auch als Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen bezeichnet) in den Rechtsordnungen zu Zwecken der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung reguliert werden sowie zugelassen oder eingetragen sein müssen und über wirksame Systeme zur Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der in den FATF-Empfehlungen geforderten einschlägigen Maßnahmen verfügen müssen. Diese Standards schreiben auch die Rückverfolgbarkeit von Transfers virtueller

([40]) Siehe die 2021 veröffentlichte „Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)" (Studie zu den Entwicklungen im Zusammenhang mit Nutzern virtueller Vermögenswerte und der möglichen Einrichtung und Pflege einer für die zentralen Meldestellen zugänglichen zentralen Datenbank für die Erfassung von Benutzeridentitäten und Adressen von Anbietern elektronischer Geldbörsen).

Vermögenswerte vor. Konkret müssen die Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte bei Transfers Angaben zu dem Originator und dem Begünstigten dieser Transfers übermitteln (die sogenannte „Travel Rule“). Diese Bestimmung wurde mit der Verordnung (EU) 2023/1113 vom 31. Mai 2023 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und Transfers bestimmter Kryptowerte ([41]), bei der es sich um eine Neufassung der Verordnung (EU) 2015/847 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers ([42]) handelt, in das EU-Recht eingeführt.

Das Gesetzgebungspaket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von 2021 enthält mehrere weitere Vorschläge, um die mit der Verwendung virtueller Währungen verbundenen Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung anzugehen und einzudämmen. Erstens werden alle Dienstleistungsanbieter für virtuelle Vermögenswerte, die ein wahrscheinliches Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko aufweisen, in die Liste der Verpflichteten aufgenommen. Zweitens wird in dem Paket vorgeschlagen, die Bereitstellung und Verwahrung von anonymen Krypto-Geldbörsen zu verbieten, da diese keine Rückverfolgung von Kryptowertetransfers erlauben und ein höheres Risiko des Missbrauchs zu kriminellen Zwecken bergen.

In allgemeinerer Hinsicht soll mit der Verordnung über Märkte für Kryptowerte ein klarer, eigenständiger und harmonisierter EU-Rechtsrahmen für Kryptowerte und Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen geschaffen werden, der die Zulassung dieser Dienstleister durch eine zuständige nationale Behörde vorschreibt, um ihre Tätigkeit auszuüben. Darüber hinaus soll diese Verordnung für einen angemessenen Schutz für alle Verbraucher sorgen, da diese den Kauf, Handel und Transfer von Kryptowerten über zugelassene Börsen, Geldbörsen und Handelsplattformen abwickeln werden.

Insgesamt werden die neue Verordnung über Märkte für Kryptowerte und die Verordnung über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers die Überwachung von Kryptowertetransfers unter dem Gesichtspunkt der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung durch die zuständigen Behörden in der gesamten EU erheblich verstärken. Die neue Verordnung zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird die mit der Verwendung virtueller Währungen verbundenen Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung weiter verringern, ohne die Einrichtung einer zentralen Datenbank gemäß Artikel 65 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 vorzusehen. Mit der Verabschiedung der Verordnung (EU) 2023/113 werden Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen in den Anwendungsbereich von Finanzinstituten im Sinne der Geldwäscherichtlinie aufgenommen und unterliegen somit allen für

([41]) Verordnung (EU) 2023/1113 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und Transfers bestimmter Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 (ABl. L 150 vom 9.6.2023, S. 1).

([42]) Verordnung (EU) 2015/847 vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1).

den Finanzsektor geltenden Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, wodurch sichergestellt wird, dass die zuständigen Behörden, einschließlich der zentralen Meldestellen, rasch auf Informationen über die Inhaber verwahrter Krypto-Geldbörsen zugreifen können.

8.2. Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten

Die Kommission ist nach Artikel 65 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 verpflichtet, erforderlichenfalls einen Legislativvorschlag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten vorzulegen.

Am 25. Mai 2022 hat die Kommission einen Vorschlag für eine neue Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten angenommen. ([43]) Er enthält ein umfassendes Regelwerk, das die Abschöpfung von Vermögenswerten von Anfang bis Ende regelt – von der Aufspürung und Ermittlung, über die Sicherstellung und Verwaltung bis hin zur Einziehung und endgültigen Veräußerung der Vermögenswerte. Mit dem Vorschlag soll insbesondere die Fähigkeit der Vermögensabschöpfungsstellen zur Aufspürung und Ermittlung von Erträgen aus Straftaten gestärkt werden, indem sie einen breiteren Zugang zu den erforderlichen Informationen erhalten sowie ein rascher Informationsaustausch zwischen diesen Stellen gewährleistet und es ihnen ermöglicht wird, Vermögensgegenstände umgehend sicherzustellen, wenn die Gefahr besteht, dass sie beiseitegeschafft werden.

9. FAZIT UND AUSBLICK

Die letzten Jahre waren von zahlreichen Herausforderungen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geprägt. Das Risikoumfeld hat sich zwar erheblich verändert, aber die Kommission hat kontinuierlich auf diese Veränderungen reagiert, indem sie das Risiko regelmäßig analysiert, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern schriftliche Leitlinien an die Hand gegeben und in Fällen einer nicht ordnungsgemäßen oder unvollständigen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten eingegriffen hat. Die EBA hat durch ihre Peer-Reviews der Aufsichtspraktiken, zahlreiche Leitlinien und Stellungnahmen im Bereich der Anwendung risikobasierter Maßnahmen durch Kredit- und Finanzinstitute und eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsbehörden zur Harmonisierung der Vorgehensweisen und zur aufsichtlichen Konvergenz beigetragen. In den letzten Jahren wurden insbesondere in den Bereichen Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Finanzaufsichtsbehörden erhebliche Verbesserungen erzielt.

([43]) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, COM(2022) 245 final.

Die Kommission hat 2021 ein ehrgeiziges Gesetzgebungspaket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgeschlagen, um die bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 festgestellten Probleme zu beheben. Dadurch wird eine umfassende Reform des EU-Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingeleitet, sowohl aus regulatorischer als auch aus institutioneller Sicht. Im Rahmen dieses Pakets wird ein wesentlicher Teil der Richtlinie in eine Verordnung überführt, sodass die Verpflichteten unmittelbar anwendbaren Vorschriften unterliegen werden. Damit entfällt der Umsetzungsbedarf, etwaige nationale Abweichungen werden unterbunden und es kommt zu weniger Verzögerungen bei der Anwendung des EU-Rechts. Mit der Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäsche werden harmonisierte Bestimmungen für interne Strategien, Verfahren und Kontrollen sowie die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden geschaffen, die Vorschriften für die Transparenz in Bezug auf die wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen genauer geregelt und die Liste der Verpflichteten erweitert, unter anderem um Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen. Mit dem Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden die Aufgaben, Befugnisse und Instrumente der Aufsichtsbehörden und zentralen Meldestellen gestärkt, um ihre Funktionsweise zu verbessern. Außerdem sollen klare Regeln für alle Behörden festgelegt werden, um eine wirksame Zusammenarbeit und einen wirksamen Informationsaustausch zu gewährleisten. All dies wird der EU ein umfassendes und integriertes System an die Hand geben, das der Integration ihres Binnenmarkts angemessen Rechnung trägt. Das neue integrierte Aufsichtssystem zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird sich aus der neuen Europäischen Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche (AMLA) als Kernstück und den nationalen Behörden mit einem Aufsichtsmandat für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zusammensetzen und auf gemeinsamen Aufsichtsansätzen und Risikobewertungsmethoden beruhen. Um eine wirksame und kohärente Aufsicht zu gewährleisten, wird die AMLA die grenzüberschreitend tätigen Finanzunternehmen mit dem höchsten Risiko direkt beaufsichtigen sowie für die Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden und -maßnahmen, auch für den Nichtfinanzsektor, verantwortlich sein. Die AMLA wird auch mit der Aufgabe der Koordinierung der zentralen Meldestellen betraut sein. Da alle in jüngster Zeit gemeldeten großen Geldwäschefälle in der EU eine grenzüberschreitende Dimension hatten, sollen durch diesen Ansatz eine engere Zusammenarbeit und ein engerer Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen erfolgen und Synergieeffekte zwischen den Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen erzielt werden. Die AMLA wird daher eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Aufdeckung von Geldwäsche, deren Vortaten und Terrorismusfinanzierung spielen und das Herzstück eines soliden EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bilden.