



Rat der
Europäischen Union

074136/EU XXVI. GP
Eingelangt am 06/09/19

Brüssel, den 26. Juli 2019
(OR. en)

11519/19

EF 253
ECOFIN 746
DROIPEN 128
CRIMORG 102

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	25. Juli 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 373 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 373 final.

Anl.: COM(2019) 373 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.7.2019
COM(2019) 373 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung
von Kreditinstituten aus der EU**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Bewertung aktueller Fälle von mutmaßlicher Geldwäsche unter Beteiligung von Kreditinstituten aus der EU

I. EINLEITUNG

Im Laufe der Zeit hat die Union im Einklang mit den internationalen Standards der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force – FATF) einen soliden rechtlichen Rahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geschaffen. Es gab jedoch in jüngster Zeit eine Reihe von Vorfällen unter Beteiligung von europäischen Banken, die den Fokus auf die Umsetzung der Unionsvorschriften gelenkt haben.

Am 12. September 2018 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung¹, in der sie Sofortmaßnahmen vorschlug, um einige der leichter feststellbaren regulatorischen und institutionellen Unzulänglichkeiten zu beheben; auf diese Mitteilung folgte eine weitere zur Wirtschafts- und Währungsunion², in der die Kommission bekräftigte, dass auf diese Sofortmaßnahmen eingehendere Überlegungen folgen müssen, welche weiteren Maßnahmen erforderlich sein könnten, um die Wirksamkeit des Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung langfristig zu gewährleisten.

Die gesetzgebenden Organe der Union sind sich auch darin einig, dass die strukturellen Mängel des derzeitigen Rechts- und Aufsichtsrahmens ermittelt werden müssen.³ Der Ausschuss des Europäischen Parlaments zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung und der Ausschuss für Wirtschaft und Währung haben wiederholt eine Bewertung der Angemessenheit des derzeitigen Rahmens gefordert. Am 4. Dezember 2018 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu einem Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche⁴ an, in denen die Kommission aufgefordert wurde, eine nachträgliche Überprüfung der jüngsten angeblichen Geldwäschefälle, an denen EU-Banken beteiligt gewesen sein sollen, durchzuführen.

Bei diesem Bericht handelt es sich um die Antwort der Kommission. Das Hauptziel besteht darin, Schwachstellen und gewonnene Erkenntnisse aufzuzeigen und eine Informationsgrundlage für etwaige weitere politische Maßnahmen zu schaffen, falls solche als notwendig erachtet werden. Die Erkenntnisse stützen sich auf Fallstudien

¹ Mitteilung der Kommission zur Stärkung des Unionsrahmens für die Finanzaufsicht und die Beaufsichtigung der Geldwäschebekämpfung bei Finanzinstituten, COM(2018) 645 final, 12.9.2018.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat und die Europäische Zentralbank zur Vertiefung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Eine Bilanz vier Jahre nach dem Bericht der fünf Präsidenten, COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

³ Der einschlägige Rahmen besteht hauptsächlich aus der 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 in der geänderten Fassung (Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche) und wird durch Bestimmungen der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen in der geänderten Fassung (die Eigenkapitalrichtlinie) ergänzt.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

anhand einer aus zehn Banken bestehenden Stichprobe⁵, die den Zeitraum 2012-2018 abdeckt, wenngleich einige der untersuchten Vorkommnisse noch länger zurückliegen. Die Banken wurden auf Aufforderung des Rates ausgewählt, wobei das Ziel darin bestand, ein hinreichend umfassendes Bild der Schwachstellen bei der Geldwäschebekämpfung in unterschiedlichen Kreditinstituten⁶ zu erhalten, die Vielfalt der aufsichtlichen Folgemaßnahmen darzustellen sowie die Auswirkungen der Fälle zu berücksichtigen. Die Auswahl der Fälle ist in keinem Fall als Zurechnung von Schuld oder Verantwortung an bestimmte einzelne Kreditinstitute oder Behörden oder als Hinweis darauf, dass es bei anderen Kreditinstituten oder Behörden keine Probleme gegeben hat, zu werten. Es sei darauf hingewiesen, dass das Recht der Kommission, wegen Verstößen gegen das Unionsrecht Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten, von diesem Bericht unberührt bleibt.

Während des Referenzzeitraums gab es erhebliche Änderungen der regulatorischen und institutionellen Rahmen. Die anzuwendenden gesetzlichen Anforderungen stammten entweder aus der Dritten oder aus der Vierten Geldwäscherichtlinie.⁷ Weitere Anforderungen in Bezug auf die Unternehmensführung und Risikomanagementsysteme stammten aus der Dritten und Vierten Eigenkapitalrichtlinie.⁸

Die Erkenntnisse der Kommission beruhen auf Schreibtischstudien sowie Gesprächen mit Kreditinstituten und Behörden aus elf Mitgliedstaaten. Auch die Europäische Zentralbank in ihrer Aufsichtsfunktion und die drei Europäischen Aufsichtsbehörden wurden ebenfalls eng einbezogen.

Auch wenn das Ziel des Berichts in erster Linie darin besteht, Feststellungen vorzustellen, die allen oder mehreren Fällen gemeinsam sind, ist es unvermeidlich, dass durch den Fokus auf Einzelfälle auch Probleme offenbar werden, die nur auf eine bestimmte Bank oder ein konkretes Land zutreffen. Solche Fälle wurden nur beschrieben, wenn sie aufgrund ihrer Schwere oder ihrer konkreten Eigenschaften spezifische Erkenntnisse für den rechtlichen oder institutionellen Rahmen der Union liefern könnten.

⁵ Die zehn in die Stichprobe einbezogenen Banken wurden keiner ganzheitlichen Analyse unterzogen; stattdessen lag der Schwerpunkt auf öffentlich bekannt gewordenen Fällen, die mit einzelnen Banken assoziiert werden, und den entsprechenden Aufsichtsmaßnahmen. Die Ergebnisse des Berichts gelten nicht zwangsläufig für alle untersuchten Fälle und sind auch nicht in allen Fällen, auf die sie zutreffen, gleichermaßen relevant. Die Stichprobe umfasste: Die ABLV Bank in Bezug auf Vorkommnisse, die zur Schließung der Bank führten, die Danske Bank in Bezug auf Vorkommnisse, die zur Schließung ihrer estnischen Zweigstelle führten, die Deutsche Bank in Bezug auf den „Mirror Trade“-Fall, der zur Verhängung von Geldbußen führten, die FBME Bank in Bezug auf Vorkommnisse, die zur ihrer Schließung führten, ING in Bezug auf Vorkommnisse, die zu dem Vergleich mit der niederländischen Staatsanwaltschaft führten, Nordea in Bezug auf Vorkommnisse, die zur Verhängung von Geldbußen wegen Verstößen gegen die Geldwäschevorschriften führten, Pilatus Bank in Bezug auf Vorkommnisse, die zu ihrer Schließung führten, Satabank in Bezug auf Vorkommnisse, aufgrund deren die Bankgeschäfte beschränkt wurden, Société Générale in Bezug auf Vorkommnisse, die zur Verhängung von Geldbußen wegen Verstößen gegen die Geldwäschevorschriften führten, Versobank in Bezug auf Vorkommnisse, die zur Schließung der Bank führten.

⁶ In Bezug auf Größe, Geschäftsmodell, grenzüberschreitende Präsenz, Unternehmensführungsmodelle usw.

⁷ 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 0849 vom 9.7.2018, S. 1.

⁸ Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1, und Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338.

Die Feststellungen werden in zwei Kategorien eingeteilt:

- Hervorhebung von Vorkommnissen innerhalb von Kreditinstituten;
- Untersuchung der infolge der Vorkommnisse von den verschiedenen Behörden ergriffenen Maßnahmen.

Wenngleich es wichtig ist, den Kontext des zum jeweiligen Zeitpunkt der Vorkommnisse geltenden Rechtsrahmens zu verstehen, ist es auch nützlich, die Feststellungen vor dem Hintergrund der jüngsten regulatorischen und institutionellen Entwicklungen zu sehen, insbesondere im Hinblick auf den Erlass der Fünften Geldwäscherichtlinie, den Erlass der Fünften Eigenkapitalrichtlinie⁹ und der Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden¹⁰. Des Weiteren ist dieser Bericht im Zusammenhang mit dem supranationalen Risikobewertungsbericht der Kommission¹¹, dem Bericht der Kommission über die zentralen Meldestellen (FIU)¹² und dem Bericht der Kommission über die Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen der Mitgliedstaaten für Bankkonten¹³ zu sehen, die alle zum selben Zeitpunkt wie der vorliegende Bericht veröffentlicht werden.

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist eine kontinuierliche Aufgabe, die sich auf einen Rechtsrahmen stützt, der regelmäßig aktualisiert werden muss, um neuen Entwicklungen gerecht zu werden. Was die Verbesserung des bestehenden Rahmens anbelangt, wurde bereits viel erreicht, vor allem durch die seit 2018 vorgenommenen rechtlichen Anpassungen. Gleichzeitig wird immer deutlicher, dass es bei der Anwendung der Rechtsvorschriften große Unterschiede gibt, was in Bezug auf die Fähigkeit der Union, einen Missbrauch des Finanzsystems für unrechtmäßige Zwecke zu verhindern, ein strukturelles Problem darstellt.

II. FESTSTELLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN SYSTEMEN DER KREDITINSTITUTE ZUR BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

Auch wenn die Prüfung der Fälle bei allen in die Stichprobe einbezogenen Kreditinstituten Schwachstellen in den Systemen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufgezeigt hat, sind nicht alle diese Schwachstellen identisch,

⁹ Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen, ABl. L 150 vom 7.6.2019.

¹⁰ 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 und Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 253) und die Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden, die am XXX formell angenommen werden soll.

¹¹ 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(2019) 370.

¹² Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung des Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU), COM(2019) 371.

¹³ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Vernetzung der zentralen automatischen Mechanismen (zentrale Register oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme) der Mitgliedstaaten für Bankkonten, COM(2019) 372.

und die anhand der gemeinsamen Analyse zusammengestellten *typischen Fehler* treten nicht unbedingt bei allen untersuchten Kreditinstituten auf.¹⁴

Auf der Grundlage der Analyse ließen sich die Schwachstellen in vier große Kategorien einteilen:

- 1) unwirksame oder mangelnde Erfüllung der rechtlichen Anforderungen an die Systeme und Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- 2) Versagen der Unternehmensführung in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- 3) falsche Gewichtung von Risikobereitschaft und Risikomanagement;
- 4) Nachlässigkeit in Bezug auf die gruppenweit anzuwendenden Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

1. Verstöße gegen die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Gemäß dem Rechtsrahmen der Union zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen die Kreditinstitute (i) Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ermitteln und bewerten und über Strategien, Kontrollen und Verfahren zur wirksamen Minderung und Steuerung dieser Risiken verfügen; (ii) angemessene Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden erfüllen; (iii) den zentralen Meldestellen jeden Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung melden.

In vielen der untersuchten Fälle haben die Kreditinstitute der Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihren Strategien keine Priorität eingeräumt. In einigen Fällen gab es formell zwar Kontrollsysteme, allerdings wurde in den Instituten selbst oder auf Gruppenebene keine allgemeine Bewertung des Risikos der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchgeführt. Darüber hinaus waren die Abteilungen für Rechtsbefolgung (Compliance) in einigen Fällen unterbesetzt oder nur selten in die endgültigen Entscheidungsprozesse eingebunden.

Aufgrund der unzureichenden Erfüllung der Sorgfaltspflichten hatten einige der Kreditinstitute keinen ausreichenden Überblick über die tatsächlichen Geschäfte ihrer Kunden und konnten letztlich nicht schlüssig beurteilen, ob die Geschäfte eines Kunden verdächtig waren oder nicht. Vielen Kreditinstituten fiel es schwer, die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer hinter ihren Kunden zu ermitteln, da die Identifizierung mühsam ist und die Register der wirtschaftlichen Eigentümer noch nicht vorhanden waren. In mehreren Fällen, in denen die Kreditinstitute Geschäftsbeziehungen zu einer erheblichen Anzahl politisch exponierter Personen unterhielten, waren diese Personen weder als solche identifiziert noch wurden sie als Kunden mit hohem Risiko behandelt, was einen Verstoß gegen die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Geldwäscherichtlinie darstellte. In anderen Fällen erschwerten Mängel im Zusammenhang mit Remote-Buchungsmodellen einige Aspekte der Transaktionsüberwachung (zum Beispiel die Ermittlung der Herkunft von Überweisungen und Zahlungen oder die Identifizierung von miteinander verbundenen Transaktionen in unterschiedlichen Ländern¹⁵).

¹⁴ In Bezug auf die einzelnen Ursachen oder die Ausprägungen der Abläufe bei der Bekämpfung von Geldwäsche bzw. der Terrorismusfinanzierung gab es große Unterschiede, wie es auch Unterschiede in Bezug auf deren Intensität gab.

¹⁵ Eines der untersuchten Kreditinstitute hatte komplexe Gruppenstrukturen, die es ermöglichten, Transaktionen in anderen Ländern durchzuführen, die anschließend über eine Niederlassung in Übersee in

Abschließend konnten auch bestimmte Mängel in Bezug auf die Meldung an die zentralen Meldestellen festgestellt werden. So wurde in einem bestimmten Fall die Zahl der von automatischen Überwachungssystemen ausgegebenen Warnungen auf eine Anzahl begrenzt, die in Bezug auf die Anzahl der Mitarbeiter, die diese Warnungen bearbeiten, als angemessen erachtet wurde, während in anderen Fällen bei den Kreditinstituten keine geeigneten Risikobewertungsinstrumente vorhanden waren, um Transaktionen zu analysieren. In den meisten Fällen war die Anzahl der übermittelten Verdachtsmeldungen niedrig – und die Anzahl verfolgbarer Verdachtsmeldungen noch niedriger.

Bei einer kleinen Anzahl der untersuchten Fälle waren die Mitarbeiter möglicherweise direkt an Geldwäsche beteiligt oder unterstützten die Kunden bei dieser Straftat.¹⁶ In anderen Fällen machte Nachlässigkeit bei den Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Geldwäsche durch die Kunden möglich oder sehr wahrscheinlich.

Fallstudie: Umsetzung von Strategien und Kontrollen zur Geldwäschebekämpfung

In einem Fall ergaben nationale strafrechtliche Ermittlungen in Bezug auf mehrere Organisationen, die Konten bei einer Bank führten, den Verdacht, dass die Bank oder deren Mitarbeiter dazu beigetragen hatte, Geldwäsche über diese Konten zu ermöglichen. Die anschließende Ausweitung der Ermittlungen auf die Strategien und Verfahren der Bank offenbarte in Bezug auf die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden, die Transaktionsüberwachung und die Meldung verdächtiger Transaktionen schwerwiegende Mängel bei der Anwendung der Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Bank – obwohl die Bank ihren Unterlagen zufolge über solide Strategien und Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfügte.

2. Schwachstellen bei der Unternehmensführung

Gemäß der Eigenkapitalrichtlinie¹⁷ müssen die Kreditinstitute über Regelungen für die Unternehmensführung verfügen, die ein solides und wirksames Risikomanagement gewährleisten. Dies umfasst geeignete interne Kontrollverfahren, die Verstöße gegen die Vorschriften verhindern sollten. Die Analyse zeigte auf, dass es bei den Kreditinstituten bei einer Reihe von Regelungen Schwachstellen gab, etwa bei der Unternehmensführung in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (einschließlich der „drei Verteidigungslinien“)¹⁸, der internen Berichterstattung sowie den gruppenweiten Strategien und den Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten der höheren Führungsebene. Diese Mängel haben möglicherweise erheblich dazu beigetragen, dass in einer Reihe von Kreditinstituten Geldwäsche möglich war oder dass diese Kreditinstitute aufgrund einer unwirksamen Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dem Risiko der Geldwäsche ausgesetzt waren.

Die drei Verteidigungslinien

die Union gebucht wurden. Dieses besondere Modell birgt Risiken hinsichtlich der Beteiligung Dritter an Zahlungen und umfasst in der Regel die vollständige Übertragung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden an die Niederlassung, die diese Buchung durchführt.

¹⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass diese Fälle von den nationalen Behörden zu untersuchen sind. Die Europäische Kommission ist dafür nicht zuständig.

¹⁷ Artikel 74 der Eigenkapitalrichtlinie 2013/36/EU.

¹⁸ Die drei Verteidigungslinien umfassen: (1. Linie) die Geschäftsbereiche, (2. Linie) die Abteilungen Compliance und Risikomanagement und (3. Linie) die interne Prüfungsfunktion.

In den meisten der untersuchten Fälle gab es Belege für Schwächen in Bezug auf eine oder mehrere Verteidigungslinien sowie Schwächen im Zusammenhang mit der Art, wie die Verantwortlichen in den verschiedenen Verteidigungslinien zusammenarbeiteten. In den schwerwiegendsten Fällen war die erste Verteidigungslinie (Geschäftsbereiche) praktisch nicht vorhanden, da die Mitarbeiter bei der Geschäftsanbahnung ihre grundlegenden Pflichten gemäß dem Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht erfüllten und etwa verdächtige Kunden und Transaktionen entweder nicht erkannten oder nicht meldeten. Häufig erwies sich auch die zweite Verteidigungslinie (Risikomanagement und Compliance) als unzureichend, da entweder die von den Mitarbeitern an der „Front“ erkannten Schwächen nicht richtig bewertet und behoben wurden oder ein Versagen der Mitarbeiter an der „Front“ im Zusammenhang mit der Rechtsbefolgung nicht erkannt wurde. In mehreren Fällen schien die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei der dritten Linie (interne Prüfung) keine angemessene Priorität zu genießen, die Linie war nicht unabhängig von der „Front“ oder erfuhr seitens der höheren Führungsebene nicht genügend Aufmerksamkeit. Des Weiteren stand die Mittelzuweisung oder Reaktionsfähigkeit der drei Verteidigungslinien häufig nicht im Verhältnis zu den Risiken der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung, denen das Kreditinstitut ausgesetzt war, oder blieb unverändert (und damit zunehmend unzureichend), obwohl das Kreditinstitut seine Tätigkeiten um risikoreichere Geschäfte erweiterte.

Interne Meldung von Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

In den meisten Fällen war die interne Meldung von Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von den Geschäftslinien und Kontrollabteilungen an die lokale oder höhere Führungsebene nicht gut genug eingerichtet – oder die diesbezüglichen Vorgaben wurden nicht befolgt. Die Informationen, die an die höhere Führungsebene gelangten, reichten zudem in vielen Fällen nicht aus, um fundierte Entscheidungen zu begründen. In großen grenzüberschreitenden Bankengruppen waren die Mängel in Bezug auf die Meldung offenbar einerseits auf fehlende Übersetzungen von Prüfberichten zurückzuführen und andererseits darauf, dass die Mitarbeiter vor Ort Schwierigkeiten hatten, Zugang zur obersten Leitungsebene des Kreditinstituts in einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten.

Fallstudie: Schwachstellen in Bezug auf bestehende Verteidigungslinien und die interne Berichterstattung

In einem Fall veranlasste das Leitungsorgan infolge eines Whistleblower-Berichts zu riskanten Geschäften und verdächtigen Zahlungsströmen in bestimmten Instituten einer Gruppe interne Untersuchungen. Die lokale Leitung hatte dem Leitungsorgan weder Probleme gemeldet noch hatte das Leitungsorgan interne Prüfberichte gelesen (die in der lokalen Sprache verfasst waren).

Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten der höheren Führungsebene

In mehreren Fällen war die höhere Führungsebene der Kreditinstitute nicht ausreichend über Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und über Geldwäscherisiken informiert und entsprechend nicht in der Lage, Verstöße rechtzeitig zu erkennen und angemessen dagegen vorzugehen. In einigen Fällen wurde in der von der höheren Führungsebene geförderten Unternehmenskultur der Rentabilität höhere Priorität eingeräumt als der Rechtsbefolgung (Compliance). Wenn auf Ersuchen der höheren Führungsebene interne Untersuchungen durchgeführt wurden, war deren Umfang manchmal sehr begrenzt, obwohl das Ausmaß des Risikos eine deutlich umfassendere Reaktion hätte auslösen müssen. Die Schwachstellen in Bezug auf die Rolle der höheren Führungsebene in großen und

komplexen Kreditinstituten waren auch darauf zurückzuführen, dass die Führungskräfte Problemen in kleineren Geschäftsbereichen nur begrenzt Aufmerksamkeit widmeten – trotz des unverhältnismäßig hohen Schadens, der für das Kreditinstitut entstehen würde, falls es in solchen Geschäftsbereichen zu Problemen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung kommen würde.

Fallstudie: Rolle der höheren Führungsebene

In einem Fall änderte sich die Zusammensetzung des Leitungsorgans der Bank mehrfach, unter anderem auf Ersuchen der Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtsbehörde war mit der Arbeit mehrerer aufeinanderfolgender Leitungsorganen unzufrieden, da es diesen es nicht gelungen war, die Ausrichtung der Bank von einem alleinigen Fokus auf Bereiche oder Kunden mit hohem Risiko wegzusteuern.

3. Geschäftsmodell und Risikobereitschaft

Die Analyse der Fälle ergab, dass bestimmte Kreditinstitute möglicherweise aktiv Geschäftsmodelle verfolgten, die aus Sicht der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung riskant sind. Konkret scheint es der Fall zu sein, dass sich einige Kreditinstitute an risikoreichen Geschäften beteiligten, die direkt in bestimmten Ländern (vor allem Drittländern) durchgeführt wurden oder die ihren Ursprung in diesen Ländern hatten; zudem schienen diese Kreditinstitute ihr Geschäftsmodell fast ausschließlich auf Einlagen Gebietsfremder zu gründen, ohne angemessene Strategien und Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzuführen. Darüber hinaus zeigten sich in mehreren der Fälle, dass im Kontext von Korrespondenzbankdienstleistungen erhebliche Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auftraten, die Kreditinstitute für diese Geschäfte jedoch keine eigenen oder keine ausreichend klaren Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgelegt hatten. Im Rahmen der Geschäftsanbahnung waren mehrere Kreditinstitute bereit, risikoreiche Kunden anzunehmen, ohne sie angemessen zu verwalten, darunter auch politisch exponierte Personen und Unternehmen, bei denen der wirtschaftliche Eigentümer nicht ermittelt werden konnte. In einigen Fällen waren Kreditinstitute an anonymen Transaktionen beteiligt oder unterhielten Geschäftsbeziehungen ohne persönliche Kontakte, ohne ihren Sorgfaltspflichten in angemessener Weise nachzukommen. In anderen Fällen schienen einige Kreditinstitute ein aggressives Geschäftsmodell zu fördern, das aus Kundenakquise und der Durchführung von Transaktionen auf der Grundlage bewusst begrenzter Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden bestand.

Fallstudie: Erhöhte Risikobereitschaft

In einem Fall hatte ein Kreditinstitut viele seiner Kunden durch ein Empfehlungssystem gewonnen, bei dem sogenannte Introducer dafür bezahlt wurden, neue Kunden anzuwerben; gleichzeitig waren diese Introducer auch dafür zuständig, die Integrität der potenziellen Kunden zu prüfen. Auch die Kunden leisteten Zahlungen an die Introducer. Es gibt keine Belege dafür, dass bei diesem Verfahren Kunden abgelehnt wurden, obwohl das Kreditinstitut einige Kundenkonten schloss und die Zusammenarbeit mit einer Reihe von Introducern beendete, nachdem es von der Aufsichtsbehörde aufgrund unzureichender Geldwäschekontrollen mit einer Geldbuße belegt worden war.

4. Gruppenweit anzuwendende Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Einige der Fälle umfassten Bankgeschäfte, die von verschiedenen Mitgliedern einer Gruppe durchgeführt wurden, entweder über Zweigstellen in anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern oder über Tochterunternehmen in anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat, in dem sich der Hauptsitz befindet. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung organisierten die meisten dieser Gruppen Compliance, Unternehmensführung und Risikobewertung in erster Linie mit dem Ziel, die Einhaltung der lokalen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu gewährleisten. Sehr oft wurden diese Bemühungen angemessen durch eine gruppenweite Strategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergänzt, in deren Rahmen lokale Rechtsvorschriften in umfassendere gruppenweite Strategien und Verfahren zu Risikomanagement und Compliance integriert worden wären. Das Fehlen einer gruppenweiten Strategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung lässt vermuten, dass potenzielle Probleme größtenteils der lokalen Leitung überlassen wurden. Teilweise befand sich das lokale Leitungsorgan in Drittländern und unterlag Pflichten, die nicht unbedingt so streng waren wie die in der Union geltenden Rechtsvorschriften.

In einigen Fällen hatte das Mutterunternehmen offenbar Schwierigkeiten, sich ein zutreffendes und umfassendes Bild der innerhalb der Gruppe bestehenden Risiken zu verschaffen. Dies scheint mehrmals dazu geführt zu haben, dass lokale Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Kontext gruppenweiter Maßnahmen keine Berücksichtigung fanden. In wenigen Fällen wurden die Strategien und Kontrollverfahren von (häufig auf grenzüberschreitender Grundlage) übernommenen Kreditinstituten nicht rechtzeitig auf den gruppenweiten Risikomanagementrahmen abgestimmt, sodass z. B. IT- und Meldesysteme getrennt blieben und nicht mit den Systemen der Gruppe verbunden oder in diese integriert wurden. Des Weiteren wurden in bestimmten Fällen Probleme in den Zweigniederlassungen auf Gruppenebene offenbar deswegen vernachlässigt, weil diese Probleme angesichts der Größe dieser Zweigniederlassungen im Verhältnis zur Gruppe als geringfügig angesehen wurden, wobei die negativen Auswirkungen, die selbst kleine Zweigniederlassungen und deren Geschäfte auf die gesamte Gruppe haben könnten, scheinbar außer Acht gelassen wurden.

III. FESTSTELLUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN MAßNAHMEN DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN

Der Schwerpunkt dieser Überprüfung lag auf den von den Aufsichtsbehörden ergriffenen Maßnahmen. Die Funktionsweise der zentralen Meldestellen und deren Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Behörden wird in dem Bericht über die Bewertung des Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen untersucht. Des Weiteren sind strafrechtliche Ermittlungen durch zuständige Behörden in den Mitgliedstaaten, die teilweise noch laufen, nicht Gegenstand dieses Berichts.

Die von den Aufsichtsbehörden ergriffenen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Versäumnissen einzelner Kreditinstitute bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wiesen in Bezug auf Zeitpunkt, Intensität und Art der Maßnahme deutliche Unterschiede auf. Zwar ist es wohl nicht in allen Fällen möglich, allgemeine Schlussfolgerungen zu ziehen, doch die Analyse zeigt einige Aspekte auf, die ein besseres Verständnis der Maßnahmen und Verfahren der Aufsichtsbehörden

ermöglichen. Da der institutionelle Rahmen von sich ergänzenden Vorschriften geregelt wird, die in den Rahmenregelungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Finanzaufsicht niederlegt sind, werden die Feststellungen getrennt aufgeführt, je nachdem, ob die Maßnahmen von den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen oder von den für die Finanzaufsicht zuständigen Kontroll- und den Aufsichtsbehörden verhängt wurden.

1. Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Gemäß der Dritten Geldwäscherichtlinie mussten die Mitgliedstaaten den zuständigen Behörden vorschreiben, wirksam zu überwachen, ob alle der Richtlinie unterliegenden Kreditinstitute und Personen die darin festgelegten Anforderungen einhalten, und dass sie die erforderlichen Maßnahmen treffen, um deren Einhaltung sicherzustellen. Im Fall von Kredit- und Finanzinstituten sollten die zuständigen Behörden über verstärkte Aufsichtsbefugnisse verfügen, insbesondere über die Möglichkeit, Prüfungen vor Ort durchzuführen und bei Verstößen gegen die Pflichten der Richtlinie verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen und Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen.

a) Befugnisse, Organisation und Mittel

In den meisten Fällen erfolgte die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch dieselbe Behörde, die auch für die Finanzaufsicht zuständig war. In einem Fall wurde die Überwachung von der zentralen Meldestelle durchgeführt. Mit sehr wenigen Ausnahmen schienen die zuständigen Aufsichtsbehörden über ausreichende und geeignete Aufsichtsbefugnisse zu verfügen, obwohl es in Bezug auf ihre Befugnisse für die Verhängung von Sanktionen und die Ergreifung von Maßnahmen aufgrund von Verstößen gegen die Geldwäscherichtlinie Unterschiede gab. In Bezug auf das Ausmaß¹⁹ der anwendbaren Sanktionen scheint es große Unterschiede gegeben zu haben, vor allem aufgrund der fehlenden Harmonisierung der Sanktionen aus der Dritten Geldwäscherichtlinie.

In mehreren Fällen scheinen die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden deutlich unterbesetzt gewesen zu sein, während in anderen Fällen das Personal nicht über ausreichend Erfahrung oder Wissen für die Wahrnehmung ihrer aufsichtsrechtlichen Aufgaben verfügte. Dies wirkt sich offenbar direkt auf die Fähigkeit der Aufsichtsbehörden aus, ihre Aufsichtspflichten wirksam zu erfüllen. In den meisten untersuchten Fällen war die Intensität der Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden vor allem von der untergeordneten Rolle beeinflusst, die Themen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowohl auf Regierungs- als auch auf Behördenebene spielte. Eine Reihe von Fällen trat vor dem Hintergrund der Finanzkrise auf, als sich der Blick der Öffentlichkeit und der Politik auf andere Schwachstellen im Finanzsystem richtete.

b) Beaufsichtigung lokal tätiger Unternehmen

Bei einer Reihe von Fällen scheint sich die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörde zu häufig auf

¹⁹ Während einige Behörden nur Geldbußen in Höhe von 46 500 EUR pro Verstoß verhängen konnten, konnten andere verwaltungsrechtliche Sanktionen in Millionenhöhe festlegen.

Fernüberwachungsinstrumente verlassen zu haben und nur wenige, begrenzte oder späte Prüfungen vor Ort durchgeführt zu haben, selbst bei einem augenscheinlich hohen Risiko. Sogar in den Fällen, in denen Prüfungen vor Ort durchgeführt wurden, scheinen sich die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden häufig auf von den Kreditinstituten eingereichte Unterlagen verlassen zu haben, ohne stichprobenartig zu prüfen, ob die von den Kreditinstituten vorgelegten Informationen richtig sind. Dies geschah häufig vor dem Hintergrund dessen, was die Aufsichtsbehörden als ein „Klima des Vertrauens“ zwischen den Aufsichtsbehörden und dem beaufsichtigten Institut beschrieben. In vielen Fällen traten erste Versäumnisse im Zusammenhang mit der Rechtsbefolgung über Jahre hinweg wiederholt auf, bevor sie aufsichtsrechtliche Konsequenzen hatten oder von der Bank gemeldet wurden. In wenigen Fällen schien die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörde den Schweregrad der Situation nicht rechtzeitig erkannt zu haben, was Maßnahmen gegen die beaufsichtigten Kreditinstitute verhinderte. Obwohl sie Verstöße feststellten, verhängten die Aufsichtsbehörden häufig keine Sanktionen bzw. ergriffen keine Aufsichtsmaßnahmen und beschränkten sich stattdessen in erster Linie auf informelle Schreiben und Empfehlungen.

Fallstudie: Kontrollkultur

In einem Mitgliedstaat erklärte die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige nationale Aufsichtsbehörde, dass die Aufsichtskultur nicht durch ein „Eingreifen“ gekennzeichnet sei und auf Vertrauen basiere. Die Aufsichtsbehörde verzichtete größtenteils auf Prüfungen vor Ort, tauschte sich schriftlich mit den beaufsichtigten Unternehmen aus und hatte niemals Sanktionen verhängt oder Aufsichtsmaßnahmen ergriffen.

c) Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen

In den meisten Fällen wurden die jeweiligen aufsichtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der relevanten Behörden weder ausreichend gut verstanden noch im Vorfeld abgestimmt, um zu gewährleisten, dass Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Ebene einer Gruppe und bei den einzelnen Instituten umfassend abgedeckt wurden. Tatsächlich schien sich in einem Fall keine der für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden für die Beaufsichtigung einer Gruppe verantwortlich zu fühlen; stattdessen verließen sich diese Behörden ausschließlich auf die Beaufsichtigung der lokalen Geschäftstätigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Einige Aufsichtsbehörden merkten an, dass die Dritte Geldwäscherichtlinie diesbezüglich keine spezifischen Pflichten enthielt. Allerdings ging eine solche Zuständigkeit sowohl aus der Richtlinie als auch den von der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) festgelegten Standards implizit hervor. Dies wurde in der Vierten Geldwäscherichtlinie klargestellt.

Die Analyse ergab, dass in mehreren Fällen die Aufsichtsbehörde, die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung der Gruppe zuständig war, nicht in der Lage war, den Ernst der Probleme in einer Zweigstelle zu erkennen, da sie keinen oder nur begrenzten direkten Kontakt mit der Behörde hatte, die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Zweigstelle zuständig war, oder umgekehrt. Zudem erhielt die für die Überwachung der Gruppe zuständige Aufsichtsbehörde von der betreffenden zentralen Meldestelle keine relevanten Informationen und Analysen zu den Geschäften der Zweigstellen in Übersee. Dies hat möglicherweise dazu geführt, dass unterschätzt wurde, inwieweit sich Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung

von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf die Zweigstelle oder die Gruppe auswirkten.

d) Aufsichtsmaßnahmen und deren Wirksamkeit

Auch wenn in Bezug auf die rechtlichen Befugnisse der für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden Unterschiede festgestellt wurde, zögerten die Behörden – unabhängig vom Umfang ihrer Befugnisse – in vielen Fällen offenbar, Sanktionen zu verhängen oder Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Zwar ergriff die Aufsichtsbehörde in einigen Fällen bei schweren Verstößen wirksame Maßnahmen und verhängte erhebliche Sanktionen, doch meistens standen die Schwere der Verstöße und die verhängten Sanktionen bzw. ergriffenen Maßnahmen in einem Missverhältnis, was in einigen Fällen auch durch begrenzte rechtliche Befugnisse bedingt war. Wenn eine neue Prüfung vor Ort ergab, dass vorherige Maßnahmen nicht oder nur unzureichend eingehalten worden waren, zögerten die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden, neue Sanktionen zu verhängen oder Maßnahmen zu ergreifen. Tatsächlich gab es sehr unterschiedliche Ansätze, was den Rückgriff auf Sanktionen zur Bewältigung von festgestellten Problemen sowie die Wirksamkeit dieser Maßnahmen betraf. Mehreren Behörden hatten keine wirksamen Sanktionsbefugnisse, während andere offenbar zögerten, bestehende Befugnisse zu nutzen und dafür häufig Unsicherheit in Bezug auf die vorliegenden Beweise anführten. In mehreren Fällen ergriffen die Behörden mehrfach Aufsichtsmaßnahmen, die nicht zu wesentlichen Verbesserungen zu führen schienen. Die geltenden Rahmen und/oder deren Umsetzung schufen offenbar nicht die Sicherheit, die für die Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen und Maßnahmen durch die Aufsichtsbehörden erforderlich ist.

In einigen Fällen, in denen die Kreditinstitute trotz Aufforderungen der Aufsichtsbehörde, bessere, dem tatsächlichen Risiko angemessene spezifische Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durchzuführen, nicht nachkamen, forderten die Aufsichtsbehörden ausdrücklich die Beendigung oder Einschränkung bestimmter Geschäftsbeziehungen mit konkreten Kundenkategorien oder in bestimmten Ländern. Diese Maßnahme erwies sich als wirksam. In einem anderen Fall veranlassten die Aufsichtsbehörden Kontrollen für die Herausgabe von Einlagen durch die Benennung einer zuständigen Person, was sich ebenfalls als wirksam erwies. Der Entzug der Zulassung als Sanktion für einen Verstoß gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung scheint nur als letztes Mittel genutzt zu werden (siehe Abschnitt 2d).

In einigen Fällen leiteten Strafverfolgungsbehörden aufgrund von Versäumnissen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Maßnahmen ein, da dies in einigen Mitgliedstaaten in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Zusätzlich prüften die Strafverfolgungsbehörden Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche. In zwei Mitgliedstaaten haben die Strafverfolgungsbehörden gegen Mitarbeiter von Kreditinstituten, die mutmaßlich an Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche beteiligt waren, Anklage erhoben; das Verfahren läuft derzeit.

Fallstudie: Fehlen wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionsbefugnisse

Obwohl die Mitgliedstaaten gemäß den zum jeweiligen Zeitpunkt geltenden Anforderungen der Geldwäscherichtlinie sicherstellen mussten, dass die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden die Befugnis hatten, bei Verstößen gegen die Vorschriften der Richtlinie „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen zu verhängen, war in einem Mitgliedstaat die Geldbuße, die die relevante Behörde zu jenem Zeitpunkt verhängen konnte, auf einen Höchstbetrag von 46 500 EUR je Verstoß begrenzt.

2. Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Rahmen der Finanzaufsicht

Die Finanzaufsicht spielt neben der Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine wichtige Rolle beim Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ein. Diese Rolle ist im Aufsichtsrahmen verankert, wenngleich der Aspekt der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht immer ausdrücklich hervorgehoben wird. Die Finanzaufsichtsbehörden sind für die Erteilung und den Entzug von Zulassungen zuständig, beurteilen die Eignung von Anteilseignern und Mitgliedern des Leitungsorgans und der zentralen Funktionsträger der Kreditinstitute und führen aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozesse durch, mit denen geprüft wird, ob die Kreditinstitute über ausreichend Kapital und Liquidität und solide Unternehmensführungssysteme verfügen.

a) Befugnisse, Organisation und Mittel

Im Untersuchungszeitraum konzentrierten sich die Finanzaufsichtsbehörden vor allem auf Krisenmanagement und Abhilfemaßnahmen infolge der Finanzkrise von 2008-2009 und der anschließenden Staatsschuldenkrise. Da häufig anderen aufsichtsrechtlichen Aspekten Priorität eingeräumt wurde, wurde Problemen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung häufig nicht die gebührende Aufmerksamkeit zuteil. Obwohl alle befragten Finanzaufsichtsbehörden die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als wichtig erachten, wurden Priorität und Mittel in erster Linie anderen Aufsichtsaufgaben zugewiesen.

Obwohl der Aufsichtsrahmen sicherstellt, dass die Finanzaufsichtsbehörden mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet sind, äußerten mehrere Aufsichtsbehörden ihr Unbehagen in Bezug auf die tatsächliche Nutzung dieser Befugnisse im Zusammenhang mit Versäumnissen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, da in dem Aufsichtsrahmen nur in Ausnahmefällen ausdrücklich auf diese Fragestellungen eingegangen wird.

Mit der Einrichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus²⁰ wurden aufsichtsrechtliche Zuständigkeiten für bedeutende Kreditinstitute und, bei bestimmten Funktionen (Zulassung, Entzug der Zulassung und Beurteilung des Erwerbs qualifizierter Beteiligungen), für alle Kreditinstitute in der Bankenunion auf die Europäische Zentralbank übertragen. Wie alle für die Finanzaufsicht zuständigen Behörden muss die Europäische Zentralbank bei ihren aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen. Bei der Wahrnehmung ihrer

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63 (Verordnung zur Einrichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus).

Aufsichtsaufgaben gilt die Europäische Zentralbank nicht als die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Behörde.²¹ Die Übertragung von Aufsichtsbefugnissen an die Europäische Zentralbank hat eine zusätzliche institutionelle Ebene für die Koordinierung und Zusammenarbeit geschaffen und – zusätzlich zur Interaktion zwischen den inländischen, für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den Finanzaufsichtsbehörden – eine Interaktion mit der Europäischen Zentralbank begründet.

b) Beaufsichtigung lokal tätiger Unternehmen

Die Finanzaufsicht basiert auf dem Grundsatz der Herkunftslandkontrolle, gemäß dem die Aufsichtsaufgaben auf die zuständige Behörde desjenigen Mitgliedstaats übertragen werden, in dem das Kreditinstitut seinen Sitz hat (bei bedeutenden Kreditinstituten, die ihren Sitz in der Bankenunion haben, ist die Europäische Zentralbank zuständig). Die Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Zweigstellen des Kreditinstituts, unabhängig davon, ob sich diese in demselben Mitgliedstaat oder außerhalb befinden. Die Aufsichtsbehörde im Aufnahmemitgliedstaat, in dem sich die Zweigstellen befinden, ist nur noch für Aspekte von Allgemeininteresse und statistische Zwecke zuständig.²²

Aufgrund der Vertraulichkeit der Aufsichtsentscheidungen konnte nicht festgestellt werden, ob die Finanzaufsichtsbehörden bei der Bewertung der Existenzfähigkeit und der Anfälligkeit mehrerer Kreditinstitute konsequent Geschäftsmodellanalysen nutzten, selbst wenn die Tätigkeiten dieser Kreditinstitute erhebliche Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bargen. Es war auch nicht möglich, zu beurteilen, ob die Finanzaufsichtsbehörden bei der umfassenderen Überprüfung der Regelungen für die Unternehmensführung der Kreditinstitute Bedenken hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung konsequent berücksichtigten. Allem Anschein nach, und angesichts fehlender spezifischer Leitlinien im einheitlichen Regelwerk, wurden Bedenken im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozessen nicht konsequent einbezogen. Rückwirkend, und nach eingehenderer Untersuchung der Tätigkeit, gaben einige Behörden zu, dass es tatsächlich möglich gewesen wäre, Warnsignale zu erkennen. In mehreren Fällen schienen die Finanzaufsichtsbehörden den Ernst der Lage nicht rechtzeitig erkannt zu haben, sodass kein zielführender, angemessener Informationsaustausch und keine koordinierten Maßnahmen mit anderen Behörden stattfanden. In mehreren Fällen beriefen sich die Aufsichtsbehörden auf unzureichende Informationen in Bezug auf die Eignung der Compliance- oder Risikomanagementsysteme gemäß dem Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Bei einigen der untersuchten Fälle hatten bestimmte Kreditinstitute von den nationalen zuständigen Behörden eine Zulassung erhalten, ohne dass sie in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinreichend geprüft worden waren, weder hinsichtlich der Geschäftspläne noch hinsichtlich der Eignung der Anteilseigner und Mitglieder des Leitungsorgans und der zentralen Funktionsträger.

²¹ Erwägungsgrund 28 der Verordnung zur Einrichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus.

²² Den Behörden im Aufnahmemitgliedstaat werden von den Behörden im Herkunftsmitgliedstaat stärker in die Beaufsichtigung eingebunden, wenn die Zweigstellen im Aufnahmemitgliedstaat als „bedeutend“ eingestuft werden.

c) Beaufsichtigung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen

Während Zweigstellen im Ausland der Finanzaufsicht der Behörde des Herkunftsmitgliedstaats unterstehen, ist bei diesen Zweigstellen die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig. Für Bankengruppen (d. h. Mutter- und Tochterunternehmen) gelten gemeinsame aufsichtsrechtliche Anforderungen (unter anderem zur Unternehmensführung); entsprechend erfolgt die Finanzaufsicht auf konsolidierter Basis. Die konsolidierende Aufsichtsbehörde ist in der Regel die Behörde im Herkunftsmitgliedstaat, die das Kreditinstitut mit dem größten Kapital beaufsichtigt, bei dem normalerweise auch alle Strategien der Gruppe gebündelt sind. Der Aspekt der Gruppe ist bei der Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung deutlich weniger ausgeprägt, und der Behörde im Herkunftsmitgliedstaat werden nur sehr begrenzte Aufgaben übertragen.

Bei der Analyse wurde festgestellt, dass es häufig die für die Zweigstelle zuständige Finanzaufsichtsbehörde im Herkunftsmitgliedstaat war, die die Schwere der Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in einer Zweigstelle verkannte. Dies scheint darauf zurückzuführen zu sein, dass es keinen direkten Kontakt zwischen der Aufsichtsbehörde im Herkunftsmitgliedstaat und der für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörde im Aufnahmemitgliedstaat gab oder dass selbst die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Behörde im Aufnahmemitgliedstaat, mit der die Finanzaufsichtsbehörden im Herkunftsmitgliedstaat in regelmäßigem Kontakt stand, diese Probleme falsch beurteilte. In mehreren Fällen scheint dies dazu geführt zu haben, dass unterschätzt wurde, inwieweit sich Probleme im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die in einer Zweigstelle auftreten, auf das Mutterunternehmen und den Ruf der Gruppe auswirken können.

Was die konsolidierende Aufsichtsbehörde anbelangt, die für die Organisation und Führung der Aufsichtskollegien zuständig ist, gibt es Hinweise darauf, dass die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Tochterunternehmen regelmäßig Thema in den Aufsichtskollegien war. Allerdings gibt es keine Belege dafür, dass die Bankengruppen durch gemeinsame, auf der Gruppenebene getroffene Entscheidungen dazu verpflichtet wurden, Mängel in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung innerhalb der Gruppe strukturiert und konsequent zu beheben.

In vielen Fällen haben die verschiedenen Ebenen, auf die die Aufgaben zur Finanzaufsicht und zur Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verteilt wurden (Behörden im Herkunfts-/Aufnahmemitgliedstaat, nationale Behörden/Behörden der Union), offenbar die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit verschärft, unter anderem die Probleme bei der Ermittlung der jeweiligen institutionellen Ansprechpartner.

Fallstudie: Unzulänglichkeiten bei der Beaufsichtigung von Gruppen

Im Fall einer Bank mit Zweigstellen in Übersee handelte es sich bei der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats und der des Aufnahmemitgliedstaats um Behörden, die ihre Zuständigkeiten hinsichtlich der Finanzaufsicht und der Überwachung der Geldwäschevorschriften nicht unbedingt klar trennten. Obwohl die Aufsichtsbehörde im Herkunftsmitgliedstaat für die Finanzaufsicht über die Zweigstellen in Übersee zuständig war, berücksichtigte sie nicht die Probleme im Zusammenhang mit Geldwäsche, auf die sie von der Aufsichtsbehörde des Aufnahmemitgliedstaats aufmerksam gemacht wurde. Letztlich war es die Behörde des Aufnahmemitgliedstaats,

die die Zweigstelle aufforderte, ihre Tätigkeiten, die Risiken für Geldwäsche bzw. Terrorismusfinanzierung borgen, zunächst einzuschränken und später einzustellen.

d) Aufsichtsmaßnahmen und deren Wirksamkeit

Die Überprüfung ergab, dass die Finanzaufsichtsbehörden dann, wenn es keine detaillierten Regelungen zur Berücksichtigung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gab, im Wesentlichen auf die Abhilfemaßnahmen vertrauten, die von den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden ergriffen wurden, wenn solche Probleme festgestellt wurden. Unter bestimmten Umständen konzentrierten sich die Finanzaufsichtsbehörden darauf, Rückstellungen für Bußgelder, ein angemessenes Liquiditätsniveau oder höhere Eigenkapitalanforderungen für das operationelle Risiko sicherzustellen. Einige Finanzaufsichtsbehörden nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden aufsichtsrechtlichen Instrumente, darunter Prüfungen vor Ort und gezielte Detailanalysen, wenn sie auf Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche aufmerksam wurden. Dies führte manchmal dazu, dass qualitative Maßnahmen ergriffen wurden, mit denen Schwächen bei der Unternehmensführung, den internen Kontrollen und nicht nachhaltigen Geschäftsmodellen sowie im Risikomanagementrahmen der Kreditinstitute beseitigt werden sollten. Aufgrund von Geheimhaltungspflichten war es nicht immer möglich, zu ermitteln, ob die Aufsichtsbehörde konsequent angemessene und zeitnahe Aufsichtsmaßnahmen ergriffen hatte, um die Mängel bei der Unternehmensführung oder dem Risikomanagement zu beseitigen, die die Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erst möglich gemacht hatten. Einige Aufsichtsbehörden verlangten von bestimmten Kreditinstituten, ihr Geschäftsmodell mit Blick auf eine Risikominderung anzupassen.

Der Entzug der Zulassung für schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist im Aufsichtsrahmen ebenfalls als mögliche Sanktion genannt. Nur die Finanzaufsichtsbehörden können die Zulassung entziehen. Dieses Instrument wurde von den Finanzaufsichtsbehörden in mehreren der untersuchten Fälle in Anspruch genommen, in erster Linie bei kleineren Kreditinstituten. Es war nicht möglich, bei den untersuchten Fällen zu ermitteln, wie die Verstöße und deren Schwere bei der Entscheidung für oder gegen den Entzug der Zulassung bewertet wurden. Bei den analysierten Fällen gab es mehrere Situationen, in denen es sich beim Entzug der Zulassung eher um eine Formsache handelte als um eine Sanktion aufgrund eines Verstoßes gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, da für das Kreditinstitut bereits der Ausfall oder wahrscheinliche Ausfall erklärt worden war oder weil das Kreditinstitut schon einem Zwangsverwalter unterstand.

Für die Schließung von Zweigstellen gibt es keine einheitlichen Regeln, doch es gibt Hinweise dafür, dass die Behörde des Herkunftsmitgliedstaats nicht immer umfassend eingebunden ist, wenn die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Behörde des Aufnahmemitgliedstaats über die Schließung einer Zweigstelle entscheidet.

Fallstudie: Entzug der Zulassung

In einem Fall wurde einer Bank der Zugang zu den Märkten verwehrt, nachdem die Behörden eines Drittlands im Zusammenhang mit dieser Bank einen Verdacht auf Geldwäsche gemeldet hatten. Dies führte zu einer deutlichen Verschlechterung der Liquiditätsverhältnisse der Bank, sodass sie nicht mehr in der Lage war, bei Fälligkeit ihre Schulden oder andere Forderungen zu bedienen. Daraufhin erklärte die Finanzaufsichtsbehörde für die Bank den Ausfall oder wahrscheinlichen Ausfall. Die

Zulassung der Bank wurde einige Monate später entzogen, während die Bank liquidiert wurde.

3. Zusammenarbeit innerhalb der EU

Die Bestimmungen zur Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden sind über die Rechtsrahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Finanzmarktaufsicht verstreut und weisen in Bezug auf Präzision und Verbindlichkeit Unterschiede auf. Die Zusammenarbeit wird wesentlich von der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Behörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaats bestimmt, wobei in der Geldwäscherichtlinie der Schwerpunkt auf den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats und in der Eigenkapitalrichtlinie der Schwerpunkt auf den Behörden des Herkunftsmitgliedstaats liegt. Durch die Einrichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und die Ausübung aufsichtsrechtlicher Zuständigkeiten durch die Europäische Zentralbank entstand eine weitere Dimension der Zusammenarbeit.

Die meisten der befragten Behörden (Finanzaufsichtsbehörden, für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, zentrale Meldestellen) gaben an, dass sie willens seien, mit anderen relevanten Behörden zusammenzuarbeiten und mit ihnen Informationen auszutauschen. In den von der nachträglichen Analyse abgedeckten Fällen scheinen die Behörden in mehreren Fällen sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend zusammengearbeitet zu haben. So wiesen etwa die meisten dieser Behörden darauf hin, dass sich ihre für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und Finanzaufsicht zuständigen Abteilungen regelmäßig absprachen oder gelegentlich in gemischten Teams zusammenarbeiteten. Die Behörden scheinen sich über Grenzen hinweg im Kontext von Aufsichtskollegien oder bilateral über Themen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgetauscht zu haben, insbesondere dann, wenn Probleme an Brisanz gewannen. Allerdings arbeiteten nicht alle relevanten Behörden zusammen, und wo Zusammenarbeit stattfand, gab es in Bezug auf die Intensität und die Häufigkeit deutliche Unterschiede. In mehreren der untersuchten Fälle erwies sich die Zusammenarbeit eindeutig als unwirksam und verhinderte, dass der Ernst der Lage richtig erkannt wurde oder dass gemeinsame Aufsichtsmaßnahmen ergriffen wurden.

In Bezug auf die Zusammenarbeit im Inland hoben die Behörden eine Reihe von Aspekten hervor, die die Intensität, Qualität und Häufigkeit der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs beeinflusst haben könnten, und die den Schluss zuließen, dass die Zusammenarbeit nicht immer eine wirksame Beaufsichtigung ermöglichte. So erwähnten mehrere Behörden, dass Geheimhaltungspflichten eine wirksame Zusammenarbeit und einen sinnvollen Informationsaustausch zwischen den zentralen Meldestellen, den Strafverfolgungsbehörden und den Finanzaufsichtsbehörden oder den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden verhinderte. Andere Behörden verwiesen darauf, dass es keine ausreichenden Erfahrungen dafür gab, welche Informationen so wichtig waren, dass sie zwischen den zentralen Meldestellen und einer Finanzaufsichtsbehörde oder einer für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörde geteilt werden sollten; mit zunehmender Erfahrung habe sich dieser Informationsaustausch jedoch in letzter Zeit intensiviert. Einige Aufsichtsbehörden gaben an, im Kontext aufsichtsrechtlicher Beurteilungen wie etwa Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfungen niemals Informationen von einer zentralen Meldestelle angefordert zu haben, sondern sich auf Informationen von den Abteilungen für die Finanzaufsicht verlassen zu haben. Des Weiteren wurde in

vielen der untersuchten Fälle ersichtlich, dass die zentralen Meldestellen beim Informationsaustausch mit den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den Finanzaufsichtsbehörden nicht strukturiert vorgingen. Den zentralen Meldestellen waren in einigen Fällen aufgrund von Bestimmungen in nationalen Rechtsvorschriften möglicherweise nicht in der Lage, Informationen mit den Aufsichtsbehörden zu teilen (etwa wenn die von der zentralen Meldestelle durchgeführte Analyse als kriminalpolizeilich relevante Information galt und nur mit den Strafverfolgungsbehörden geteilt werden durfte). Auf der anderen Seite erhielten die zentralen Meldestellen nur sehr selten von den Aufsichtsbehörden Rückmeldung dazu, wie die zur Verfügung gestellten Informationen genutzt wurden und was das Ergebnis der auf der Grundlage dieser Informationen durchgeführten Untersuchungen war. Auf diese Punkte wird im Bericht über die Bewertung des Rahmens für die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen näher eingegangen.

Weitere Aspekte, die die Intensität, Qualität und Häufigkeit der Zusammenarbeit beeinträchtigen können, umfassen mehrere Definitionen und Vorschriften aus den einschlägigen Richtlinien, die zu einem unterschiedlichen Verständnis der Pflichten und zu unterschiedlichen Erwartungen seitens der verschiedenen Behörden geführt haben könnten.

Die Prüfung ergab, dass genau dann, wenn die Aufsichtsbehörden bei Fällen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eng mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiteten, wirksame Maßnahmen ergriffen wurden. Allerdings wurde deutlich, dass es eine Vielzahl von Auslösern für die Beteiligung von Strafverfolgungsbehörden gibt, da das Unionsrecht dazu keine einheitliche Aussage trifft. Dies erklärt möglicherweise auch, warum es nur wenig Kontakt zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Aufsichtsbehörden in anderen Mitgliedstaaten gibt. Zudem scheint es Unterschiede bei der Rolle und dem Umfang der Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden zu geben, was teilweise erklärt, warum Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung so selten bleibt.

In Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Union können – im Rahmen dieser Analyse – keine Aussagen zu Intensität, Qualität und Häufigkeit der Interaktion zwischen den verschiedenen Behörden getroffen werden. Die Fälle zeigten, dass die Kontakte zwischen den Behörden (den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den Finanzaufsichtsbehörden) über die Mitgliedstaaten hinweg unterschiedlich ausgeprägt waren und häufig auf einer Ad-hoc-Basis geknüpft wurden, was größtenteils auf Unterschiede in den geltenden Rechtsrahmen in Bezug auf die Aufteilung der Überwachungsbefugnisse und die Herangehensweise bei der Beaufsichtigung von Gruppen zurückgeführt werden kann. Die Zusammenarbeit war häufig auf einen bloßen Informationsaustausch begrenzt und führte nicht in allen Fällen zu einem einheitlichen Verständnis der grenzüberschreitenden Dimension oder zum Ergreifen gemeinsamer Aufsichtsmaßnahmen. Zudem war die Vermeidung von Geldwäsche zwischen der Vielzahl der beteiligten institutionellen Akteure offenbar kein gemeinsames strategisches Ziel.

4. Zusammenarbeit zwischen den Behörden in der Union und den Behörden in Drittländern

Die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten und den in diesem Bereich zuständigen Behörden

in Drittländern wird nicht von der Geldwäscherichtlinie geregelt. Stattdessen erfolgt die aufsichtsrechtliche Zusammenarbeit auf der Grundlage der von der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force — FATF) festgelegten Standards (insbesondere Empfehlung 40²³ und deren Auslegungsnote) fast ausschließlich auf bilateraler Basis. Die Finanzaufsichtsbehörden in der Union können im Rahmen von Aufsichtskollegien Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den Finanzaufsichtsbehörden von Drittländern besprechen, allerdings nehmen die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden nicht an solchen Gesprächen teil. Von beiden Aufsichtsbehörden wird erwartet, dass sie die in den Leitlinien für ein solides Management der Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung des Basler Ausschusses festgelegten Grundsätze beachten.

Etwa die Hälfte der in die nachträgliche Überprüfung einbezogenen Fälle umfasste Interaktionen der Aufsicht mit Behörden in Drittländern. Die Interessenträger wiesen auf folgende Probleme bei der Zusammenarbeit mit Behörden in Drittländern hin: Mangelnde Bereitschaft auf beiden Seiten, vertrauliche Informationen mit bestimmten Behörden auszutauschen, mangelndes gegenseitiges Vertrauen und Bedenken, dass der Informationsaustausch in den seltenen Fällen, in denen er die Übermittlung personenbezogener Daten umfasste, einen Verstoß gegen die Datenschutz-Grundverordnung²⁴ darstellen würde.

In einigen der untersuchten Fälle berichteten die Behörden, dass sie eine regelmäßige und weitgehend zufriedenstellende Zusammenarbeit einschließlich Informationsaustausch mit den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden und den Finanzaufsichtsbehörden eines Drittlands pflegten, obwohl es in wenigen Fällen Anzeichen dafür gab, dass der Informationsaustausch nicht ausgewogen war. In anderen Fällen betonten die Behörden Mängel bei der Zusammenarbeit mit Behörden in Drittländern, insbesondere hinsichtlich des Zeitpunkts und Umfangs der ausgetauschten Informationen oder hinsichtlich der Koordinierung von Maßnahmen. In einigen wenigen Fällen, in denen die Behörden eines Drittlands rechtmäßige Maßnahmen gegen ein in der Union ansässiges Kreditinstitut ankündigten, wussten die Finanzaufsichtsbehörden und die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden der Union offenbar nicht von den bevorstehenden Maßnahmen und deren Hintergrund. Diese Maßnahmen hatten große Auswirkungen auf die betroffenen Banken, wurden aber ohne eine ausreichende vorherige Warnung ergriffen, die es den zuständigen Behörden der Union ermöglicht hätte, Präventivmaßnahmen in Bezug auf die betroffenen Kreditinstitute einzuleiten und andere Maßnahmen zu ergreifen, um vor der öffentlichen Bekanntgabe der Maßnahmen die Finanzstabilität zu sichern. In diesen Fällen kam es zu Situationen, in denen die Maßnahmen insbesondere von den Strafverfolgungsbehörden des Drittlands ergriffen wurden – und nicht von den Aufsichtsbehörden.

Des Weiteren sahen sich in mehreren Fällen, in denen die Strafverfolgungsbehörden aufgrund aufsichtsrechtlicher Feststellungen Ermittlungen einleiteten, diese Behörden mit Problemen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit einigen Drittländern konfrontiert. Konkret antworteten die Behörden der Drittländer nicht auf die Rechtshilfeersuchen der

²³[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

²⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Dadurch gelang es den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten nicht, Belege für die unrechtmäßige Herkunft der Gelder zu sammeln, was schlussendlich dazu führte, dass keine Anklage erhoben werden konnte.

Die für die Aufsicht mehrerer Gruppen zuständigen Behörden in der Union stimmten ihre Interaktion mit den Behörden von Drittländern nur in wenigen Fällen ab. Bei den meisten der untersuchten Fälle wurden dafür jedoch keine Belege dafür gefunden. Im Rahmen der Analyse konnte ebenso wenig festgestellt werden, ob die Behörden in der Union in allen Fällen relevante Informationen, die sie von Behörden in Drittländern erhalten hatten, an die anderen europäischen Behörden weitergegeben hatten.

Fallstudie: Interaktion mit Behörden in Drittländern

In zwei Fällen waren die nationalen Behörden nicht in der Lage, gegen die Verstöße, die Anlass für die Maßnahmen der Behörden eines Drittlands waren, vorzugehen oder diese Verstöße zu bestätigen, da sie von den Behörden des Drittlands erst kurz vor der öffentlichen Bekanntgabe von den geplanten Maßnahmen unterrichtet wurden. Nach Bekanntgabe der Maßnahmen mussten zwei europäische Kreditinstitute ihre Geschäftstätigkeit einstellen.

IV. JÜNGSTE FORTSCHRITTE IN DER UNION

In den letzten Jahren haben die Kreditinstitute und die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen, um die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verbessern. Diese Fortschritte und die verbleibenden Herausforderungen sind in den länderspezifischen Empfehlungen und den begleitenden Länderberichten dokumentiert.²⁵ Darüber hinaus gab es auf Unionsebene mehrere Entwicklungen.

1. Entwicklungen des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Seit der Einführung der Geldwäscherichtlinie wurde der Rechtsrahmen der Union mit der Vierten Geldwäscherichtlinie, die bis Juni 2017 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden musste, wesentlich verbessert. Die Fünfte Geldwäscherichtlinie, die bis Januar 2020 umzusetzen ist, enthält weitere Ergänzungen. Dieser neue Rahmen stellt insbesondere aufgrund folgender Änderungen eine Verbesserung der bisherigen Vorschriften dar: (i) Es wird klargestellt, dass die Kreditinstitute Risikobewertungen durchführen und dafür sorgen müssen, dass angemessene Strategien und Verfahren zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorhanden sind. (ii) Es werden Register der wirtschaftlichen Eigentümer, der Konten der Kreditinstitute und der Listen der politisch exponierten Personen erstellt, die es den Kreditinstituten deutlich erleichtern, ihren Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden wirksam nachzukommen. (iii) Die Rolle des Mutterinstituts bei der Umsetzung der Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung für die gesamte Gruppe wird klargestellt. (iv) Es wird klargestellt, welche Rolle die Aufsichtsbehörde, die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei dem Mutterinstitut zuständig ist, in diesem Zusammenhang bei der Beaufsichtigung der gesamten Gruppe

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_de

hat. (v) Die Befugnisse der Aufsichtsbehörden zur Verhängung von Sanktionen und verwaltungsrechtlichen Maßnahmen bei Verstößen gegen relevante Pflichten werden deutlich erweitert, und solche Sanktionen und Maßnahmen müssen künftig öffentlich bekannt gegeben werden. (vi) Der Informationsaustausch zwischen den relevanten zuständigen Behörden wird deutlich verbessert, insbesondere durch die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht beim Austausch von Informationen zwischen den Aufsichtsbehörden und durch Abschluss einer gemeinsamen Absichtserklärung über den Austausch zwischen den Aufsichtsbehörden und der Europäischen Zentralbank. (vii) Den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten wird ermöglicht, gemeinsame Absichtserklärungen für die Zusammenarbeit und den Austausch vertraulicher Informationen mit den entsprechenden Behörden in Drittländern abzuschließen.

Ergänzt wird dieser präventive Rahmen durch die Richtlinie (EU) 2018/1673 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, in der die Definition des Straftatbestands der Geldwäsche und die zugehörigen Sanktionen harmonisiert werden. Die Richtlinie trat im Dezember 2018 in Kraft und muss von den Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden. Dieser neue Rahmen stellt eine Verbesserung der bisherigen Vorschriften dar, insbesondere weil damit (i) Geldwäsche mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren geahndet wird; (ii) Umstände dann als erschwerende Umstände gelten, wenn es sich bei dem Täter um den Verpflichteten handelt und er die Straftat in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit begangen hat; (iii) sichergestellt wird, dass die Strafverfolgungsbehörde wirksame Ermittlungsinstrumente nutzen können, wie sie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder anderer schwerer Straftaten verwendet werden; (iv) den Mitgliedstaaten ermöglicht wird, auch Geldwäsche, die leichtfertig oder grob fahrlässig begangen wurde, als Straftatbestand einzustufen.

2. Entwicklungen des Aufsichtsrahmens

Der Aufsichtsrahmen wurde im Jahr 2018 umfangreich aktualisiert, wobei die Änderungen bis Ende 2020 umzusetzen sind²⁶. In Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wurde mit diesen Änderungen eine ausdrückliche Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden und den zentralen Meldestellen eingeführt; zudem wurden Geheimhaltungspflichten abgeschafft, die einen wirksamen Informationsaustausch zwischen diesen Behörden verhinderten. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde wurde mit der Entwicklung detaillierter Leitlinien zu verschiedenen Gesichtspunkten der Verpflichtung zur Zusammenarbeit beauftragt.

Des Weiteren wurde mit der Fünften Eigenkapitalrichtlinie klargestellt, dass die Finanzaufsichtsbehörden die Möglichkeit haben, die verfügbaren aufsichtsrechtlichen Instrumente zu nutzen, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aus Sicht der Finanzaufsicht zu bekämpfen. Die Fünfte Eigenkapitalrichtlinie enthält mehr Details zur Bewertung der internen Kontrollen und der Risikomanagementsysteme während des Zulassungsverfahrens. Sie führt zudem eine ausdrückliche Befugnis ein, Mitglieder des Leitungsorgans abuberufen, falls es Bedenken hinsichtlich deren Eignung gibt, auch vor dem Hintergrund der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

²⁶ Richtlinie (EU) 2019/878 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2013/36/EU im Hinblick auf von der Anwendung ausgenommene Unternehmen, Finanzholdinggesellschaften, gemischte Finanzholdinggesellschaften, Vergütung, Aufsichtsmaßnahmen und -befugnisse und Kapitalerhaltungsmaßnahmen, ABl. L 150 vom 7.6.2019.

Darüber hinaus wird in der Fünften Eigenkapitalrichtlinie die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausdrücklich im Kontext des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses genannt, wobei die zuständigen Behörden verpflichtet werden, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten und Befugnissen erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, falls im Rahmen der Finanzaufsicht Bedenken in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung deutlich werden. Zudem sind die zuständigen Behörden verpflichtet, die Europäische Bankenaufsichtsbehörde und die für die Überwachung der Bekämpfung der Geldwäsche zuständige Aufsichtsbehörde zu informieren, falls sie Schwachstellen bei der Unternehmensführung, den Geschäftstätigkeiten oder dem Geschäftsmodell feststellen, die einen Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung begründen.

3. Entwicklung der Rolle der Europäischen Aufsichtsbehörden in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Auf Unionsebene gelten die derzeitigen Mandate der drei Europäischen Aufsichtsbehörden – der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde – auch für den Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Diese Aufsichtsbehörden sind befugt, in diesem Bereich Vorschriften und Leitlinien zu entwickeln, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Behörden und die aufsichtliche Konvergenz zu fördern und sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung richtig angewendet werden. Allerdings handelt es sich bei den Europäischen Aufsichtsbehörden nicht um Aufsichtsbehörden mit eigenen Rechtsbefugnissen und Instrumenten, die dazu dienen, die Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften und Empfehlungen sicherzustellen, oder um Aufsichtsbehörden, die angemessen an der Zusammenarbeit mit den Behörden in Drittländern beteiligt werden müssen. Stattdessen müssen sie mit den relevanten nationalen Behörden zusammenarbeiten und dabei auf die Befugnisse zurückgreifen, die ihnen durch ihre Gründungsverordnungen verliehen wurden²⁷.

In den vergangenen Jahren lag der Schwerpunkt der Europäischen Aufsichtsbehörden im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf einer Reihe von Regulierungsaufgaben, die ihnen im Rahmen der Vierten Geldwäscherichtlinie übertragen worden waren. Allerdings hat sich der Schwerpunkt in letzter Zeit auf Konvergenzarbeiten verlagert, unter anderem auf die richtige Anwendung der einschlägigen Vorschriften.

So gab der Rat der Aufseher der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde im Juli des vergangenen Jahres im Fall einer Bank Empfehlungen an die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige Aufsichtsbehörde ab, in denen Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Geldwäscherichtlinie

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, Verordnung Nr. 1094/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/79/EG der Kommission, Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/77/EG der Kommission, ABl. L 331 vom 15.12.2010.

vorgeschlagen wurden. Im Anschluss daran richtete die Kommission eine Stellungnahme an jene Aufsichtsbehörde, in der Maßnahmen aufgelistet waren, mit denen die Einhaltung der Rechtsvorschriften der Union sichergestellt werden sollten.²⁸

In diesem Jahr hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde auf Ersuchen der Kommission zudem gegen Aufsichtsbehörden in zwei Mitgliedstaaten ermittelt, und zwar im Zusammenhang mit den Umständen, unter denen eine Bank über ihre Zweigstellen in Übersee ein risikoreiches Portfolio aus ausländischen Kunden verwaltete. In diesem Fall leitete die Europäische Bankenaufsichtsbehörde im Februar 2019 aufgrund einer Verletzung von Unionsrecht eine offizielle Untersuchung gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (Verordnung zur Errichtung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde)²⁹ ein. Nach Einleitung der Untersuchung und einer umfassenden Analyse durch die Mitarbeiter der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde legte der unabhängige Ausschuss für Verletzungen von Unionsrecht der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde dem Rat der Aufseher einen Entwurf für Empfehlungen im Zusammenhang mit einer Reihe von Verletzungen des Unionsrechts in Bezug auf die wirksame Aufsicht und Zusammenarbeit durch beide Aufsichtsbehörden vor. Der Rat der Aufseher der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (der sich aus den Leitern der Finanzaufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten zusammensetzt) lehnte die Empfehlung am 16. April 2019 ab.

Die endgültige Entscheidung des Rates der Aufseher der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde in dem Verfahren zur Verletzung von Unionsrecht durch die entsprechende Bank stützte sich möglicherweise vor allem auf folgende Punkte:

- Auch wenn sich die Mitglieder des Rates der Aufseher darüber einig waren, dass die Aufsicht mangelhaft war, berücksichtigten sie offenbar, dass die Pflichten der Aufsichtsbehörden in den jeweiligen Richtlinien nicht ausreichend klar und unbedingt waren und daher nicht als Begründung für eine Empfehlung aufgrund einer Verletzung von Unionsrecht herangezogen werden konnten. Des Weiteren berücksichtigten die Mitglieder des Rates der Aufseher die Tatsache, dass der Rechtsrahmen in dem Zeitraum, in dem die Behörde ihre Untersuchung durchführte, geändert wurde.
- Die Mitglieder des Rates der Aufseher berücksichtigten zudem, dass dieser Fall die Vergangenheit betraf und dass die Verfahren zur Verletzung von Unionsrecht nach Artikel 17 der Verordnung zur Errichtung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde nicht das richtige Instrument für die Beseitigung vergangener Probleme sind.³⁰

Diese Feststellungen werfen Fragen für die Zukunft auf, insbesondere dazu, wie sichergestellt werden kann, dass die Aufsichtsbehörden für ihre Tätigkeiten zur Rechenschaft gezogen werden können, sodass die Einhaltung des Unionsrechts seitens der Finanzinstitute sichergestellt ist – insbesondere im Rahmen von Mindestharmonisierungsrichtlinien. Gleichzeitig zeigen diese Feststellungen auch, wie wichtig es ist, dass die Europäischen Aufsichtsbehörden von den ihnen zur Verfügung

²⁸ C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission, ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 12.

³⁰ Obwohl der Umfang der Untersuchungen gemäß Artikel 17 nicht auf aktuelle Verletzungen beschränkt ist, vertraten die Mitglieder insbesondere die Auffassung, dass die Aussprache von Empfehlungen, „in der die Maßnahmen erläutert werden, die zur Einhaltung des Unionsrechts ergriffen werden müssen“ in Fällen, in denen es um vergangene Aufsichtstätigkeiten geht, möglicherweise kein geeignetes Mittel ist.

stehenden Instrumenten – einschließlich vorausschauenden Umsetzungsbewertungen – Gebrauch machen, um die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der Praxis innerhalb der EU zu stärken. Es sei angemerkt, dass die Entscheidung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde das Recht der Kommission, auf der Grundlage derselben Tatsachen ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, nicht berührt.

Die vor Kurzem durchgeführte Überprüfung der Europäischen Aufsichtsbehörden hat Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stärker in den Fokus gerückt. Ab Januar 2020 wird das Mandat zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, das derzeit auf die drei Europäischen Aufsichtsbehörden aufgeteilt ist, bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde konzentriert, die bei der Förderung von Integrität, Transparenz und Sicherheit des Finanzsystems eine führende, koordinierende und überwachende Rolle übernehmen wird, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern und zu bekämpfen. Neue Vorschriften zum Austausch und zur Verbreitung von Informationen sollten die Zusammenarbeit zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden deutlich verbessern und die Rolle der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde stärken, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften konsequent untersucht werden und dass die nationalen Aufsichtsbehörden, die für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig sind, die Unionsvorschriften einhalten. Des Weiteren soll die Europäische Bankenaufsichtsbehörde bei Fällen, in denen es Hinweise auf Verstöße gegen die Geldwäscherichtlinie gibt, die Zusammenarbeit mit den Behörden aus Drittländern koordinieren.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist für den Erhalt der Integrität des Binnenmarktes und die Bekämpfung der Kriminalität entscheidend. Diese Aufgabe fällt vielen Stellen zu, von Kreditinstituten, den für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den Finanzaufsichtsbehörden (einschließlich der Europäischen Zentralbank im Kontext der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion) bis hin zu den zentralen Meldestellen und den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte). Diese Stellen müssen ihren Aufgaben im Zusammenhang mit der Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unbedingt ausreichende Priorität einräumen. Es ist zudem wichtig, dass die Rechtsvorschriften von den Kreditinstituten vollständig und wirksam angewendet und von den öffentlichen Behörden, die mit ausreichenden Ermittlungs- und Aufsichtsbefugnissen ausgestattet sind und die wirksame und abschreckende Sanktionen verhängen können, konsequent durchgesetzt werden. Bei der Bekämpfung der wachsenden Bedrohung der grenzüberschreitenden Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kommt – auch außerhalb der Union – der Zusammenarbeit und dem wirksamen Informationsaustausch zwischen der Vielzahl der relevanten Behörden eine zentrale Rolle zu. Die Analyse ergab, dass diese entscheidenden Aspekte in der Praxis häufig nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

1. Feststellungen im Zusammenhang mit den Systemen der Kreditinstitute zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung

Die Analyse der ausgewählten Fälle ergab, dass es bei den Kreditinstituten in Bezug auf die Erfüllung zentraler Anforderungen der Geldwäscherichtlinie erhebliche Mängel gibt, etwa bei der Risikobewertung, den Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden und der Meldung verdächtiger Transaktionen und Tätigkeiten an die zentralen Meldestellen. Bei Fällen, bei denen über einen längeren Zeitraum Mängel in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung deutlich wurden, wurden in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auch hinsichtlich der Unternehmensführung umfassende Mängel sichtbar, insbesondere bei der Kontrollfunktion und in einigen Fällen bei der Einstellung der höheren Führungsebene.

Viele der untersuchten Banken führen Geschäfte durch, die unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung riskant sind, ohne angemessene Kontrollen und ein geeignetes Risikomanagement einzuführen. Häufig traten die Risiken lange vor der Feststellung von Mängeln durch die Kreditinstitute auf. Selbst wenn Mängel festgestellt wurden, benötigten einige Banken viel Zeit, um dagegen vorzugehen.

Viele der grenzüberschreitend tätigen Bankengruppen organisierten ihre Abteilungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung lokal und konzentrierten sich dabei auf die Einhaltung der vor Ort geltenden Rechtsvorschriften, ohne diesen Ansatz durch eine rigorose und konsequente Umsetzung gruppenweiter Strategien und Kontrollverfahren zu ergänzen.

Auch wenn einige der festgestellten Mängel offenbar größtenteils auf Fahrlässigkeit zurückzuführen sind, gab es auch Fälle, in denen es den Anschein hatte, dass Mitarbeiter oder Führungskräfte der Kreditinstitute Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung unterstützten oder Abwehrmechanismen absichtlich außer Kraft setzten, um gewinnbringende, jedoch höchst verdächtige Geschäfte abzuwickeln. In einigen wenigen Fällen waren die Mängel so schwerwiegend, dass sie letztlich zu einem Ausfall oder der Schließung des Kreditinstituts oder des spezifischen Geschäftsbereichs führten.

Dank der schrittweisen Entwicklung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben jedoch viele der überprüften Kreditinstitute in den vergangenen Jahren umfassende Maßnahmen ergriffen, um ihre einschlägigen Compliance-Systeme zu verbessern. Sie haben in den Abteilungen für Risikomanagement und Compliance mehr Mitarbeiter eingestellt und überarbeiten ihre Verfahren und internen Kontrollen. Auch einige der damit im Zusammenhang stehenden Pflichten dürften eindeutiger definiert sein, sobald die Fünfte Geldwäscherichtlinie und die Fünfte Eigenkapitalrichtlinie umgesetzt sind. Darüber hinaus arbeitet die Europäische Bankenaufsichtsbehörde gemäß dem im Dezember 2018 vom Rat angenommenen Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung derzeit an detaillierteren Leitlinien für die Anwendung der einschlägigen Vorschriften. Ziel dieser Maßnahmen ist es, zu verdeutlichen, welche Erwartungen an die Kreditinstitute gestellt werden und ihnen dabei zu helfen, sich besser auf ihre Rolle bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorzubereiten. Dennoch sollten mehrere Aspekte des Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung möglicherweise noch einmal durch bindende Vorschriften, die wenig Interpretationsspielraum lassen, bekräftigt werden.

2. Feststellungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen der zuständigen Behörden

Im Rahmen der Analyse wurden die Maßnahmen und Reaktionen der Aufsichts- und anderer Behörden in den jeweiligen Fällen untersucht. In einigen Fällen erkannten die Behörden Mängel bei den Kreditinstituten im Vorfeld und forderten frühzeitig Abhilfemaßnahmen, doch in mehreren anderen Fällen schritten die Behörden erst ein, wenn signifikante Risiken eintraten oder wenn wiederholt Verstöße gegen die Rechtsvorschriften und Mängel bei der Unternehmensführung festgestellt wurden. In Bezug auf die zügige und wirksame Umsetzung der Aufsichtsmaßnahmen, die gegenüber den Kreditinstituten eingeleitet wurden, gab es große Unterschiede.

Die Wirksamkeit der Aufsichtsmaßnahmen wurde offenbar von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. So setzten die Behörden bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verschiedene Prioritäten und stellten unterschiedliche Ressourcen bereit, was die Unterschiede bei Tiefe und Intensität der Aufsichtsmaßnahmen erklären könnte. Die Aufsichtstätigkeiten wurden in vielen Fällen nicht regelmäßig genug durchgeführt, während in anderen Fällen die Mitarbeiter der Behörden nicht über die notwendige Erfahrung verfügten. Diesbezüglich ist es wichtig, durch Überprüfungen und Schulungen der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde den Fokus zusätzlich auf die aufsichtsrechtliche Umsetzung und Konvergenz bei der Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu legen. Mehrere Finanzaufsichtsbehörden waren sich auch unsicher, inwieweit und mit welchen Mitteln sie die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihrem Instrumentarium berücksichtigten sollten. Künftig sollen die Leitlinien der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde, auch im Hinblick auf die Integration solcher Anliegen in die Finanzaufsicht, die Grundlage für die Arbeit der Aufsichtsbehörden bilden.

Der dezentrale Rahmen zur Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stützte sich vorwiegend auf ein „Gastlandprinzip“, bei dem der Schwerpunkt auf der Überwachung der Einhaltung des lokalen Rechtsrahmens durch inländische Kreditinstitute lag, ohne dabei deren grenzüberschreitende Tätigkeiten zu berücksichtigen. Tatsächlich schien sich keine der für die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden für die Beaufsichtigung auf Gruppenebene verantwortlich zu fühlen; stattdessen verließen sich diese Behörden ausschließlich auf die Beaufsichtigung der lokalen Geschäftstätigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten, sodass die Einhaltung der gruppenweiten Strategien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht überwacht wurde. Obwohl mit der Vierten Geldwäscherichtlinie die Beaufsichtigung von Gruppen im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung klarer definiert wurde, ist sie in der Praxis noch nicht wirksam von den Behörden umgesetzt. Nach wie vor enthält der Rahmen keine klar definierten Aufgaben für die Beaufsichtigung von Gruppen, keinen konkreten Koordinierungsmechanismus und keine gemeinsamen Entscheidungsprozesse unter Einbindung aller für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung relevanten Behörden – im Gegensatz zu den wirksamen Verfahren für die grenzüberschreitende Finanzaufsicht, die mit der Vierten Eigenkapitalrichtlinie und der Einrichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus eingeführt wurden. Der Bildung von Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und deren Überwachung durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde kommen dabei eine wichtige Rolle zu.

Was die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den relevanten Behörden betraf, so ist festzuhalten, dass beides zwar erfolgte, allerdings nicht immer rechtzeitig oder wirksam war. Die Gründe dafür scheinen fehlender direkter Kontakt zwischen den Finanzaufsichtsbehörden und den für die Überwachung der Bekämpfung

von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden und den zentralen Meldestellen, die Unterschiede bei den institutionellen Strukturen in der Union und die damit in Verbindung stehende Komplexität bei der Zusammenarbeit, fehlende Mittel und rechtliche Hindernisse für den Informationsaustausch gewesen zu sein.

Die Zusammenarbeit mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden und Durchsetzungsbehörden in Drittländern erwies sich in einigen Fällen als schwierig, und die von den Behörden von Drittländern ergriffenen Maßnahmen bleiben größtenteils unvorhersehbar – trotz potenziell erheblicher Auswirkungen in den Mitgliedstaaten der Union. Obwohl der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde eine umfangreichere Rolle bei der Koordinierung mit Drittländern übertragen wurde, bleibt diese Rolle aufgrund ihrer Befugnisse wahrscheinlich begrenzt.

Im Kontext der Entwicklung des Rechtsrahmens zur Geldwäschebekämpfung haben die Aufsichtsbehörden insbesondere in den vergangenen zwei Jahren den Schwerpunkt verstärkt auf Aspekte der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gelegt. Die jüngste Welle an Vorfällen führte zudem zu gezielten Änderungen des einschlägigen Rechtsrahmens, besonders in Bezug auf den Aufsichtsrahmen und die Durchsetzung durch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde. Viele Behörden wurden oder werden derzeit umstrukturiert und mit zusätzlichen Mitteln und neuem Wissen ausgestattet. Diese Entwicklung wird sich voraussichtlich fortsetzen und sollte durch Hilfestellungen bei der Umsetzung und wirksame, EU-weite Informationsflüsse auf Grundlage der künftigen Datenbank der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde unterstützt werden.

3. Ungelöste strukturelle Probleme

Auch wenn einige der Ursachen der untersuchten Vorkommnisse durch die jüngsten Änderungen des rechtlichen Rahmens beseitigt wurden oder in Kürze beseitigt werden, rückte die Analyse eine Reihe ungelöster struktureller Probleme in den Vordergrund. Die Feststellungen in diesem Bericht sollen in die Debatte über die weitere Verbesserung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einfließen und als Ausgangspunkt für weitere Gespräche mit den relevanten Interessenträgern dienen.

Einige der in diesem Bericht hervorgehobenen Mängel sind struktureller Natur und wurden noch nicht angegangen. Die unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Kreditinstitute und deren Überwachung durch die nationalen Behörden sind eine Folge der minimalen Harmonisierung auf Unionsebene. Die Integration der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in die Finanzaufsicht ist besonders bei grenzüberschreitenden Situationen noch nicht ausreichend klar im Aufsichtsrahmen definiert.

Dies führt zu einer Fragmentierung der Regulierungs- und Aufsichtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die angesichts zunehmender grenzüberschreitender Tätigkeiten in der Union und der zentralisierten Finanzaufsicht in der Bankenunion ungeeignet erscheint. Schwachstellen bedrohen die Integrität des Finanzsystems der Union als Ganzes und werden weiter bestehen, falls nicht sichergestellt wird, dass alle Stellen auf kohärente und wirksame Weise einheitliche Vorschriften umsetzen und der bestmöglichen Aufsicht unterstellt werden.

Dies bedeutet, dass die Aufgaben der verschiedenen relevanten Behörden, die an der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligt sind, klar formuliert

und eindeutig zugewiesen werden sollten, wobei gleichzeitig sichergestellt sein muss, dass Tätigkeiten, in deren Rahmen Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung möglich ist, immer überwacht werden. Zudem sollte auf internationaler Ebene die Zusammenarbeit mit wichtigen Behörden in Drittländern strukturierter und systematischer gestaltet werden, um sicherzustellen, dass dabei abgestimmte Standpunkte vertreten werden.

Eine weitere Harmonisierung des Regelwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte sowohl in Bezug auf die Pflichten der Kreditinstitute als auch hinsichtlich der Befugnisse, Pflichten und Instrumente, die für eine wirksame Aufsicht erforderlich sind, erwogen werden. So sollte insbesondere die Umwandlung der Geldwäscherichtlinie in eine Verordnung, die das Potenzial hätte, einen harmonisierten, direkt anwendbaren Unionsrahmen für die Bekämpfung der Geldwäsche zu schaffen, in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus sollte die grenzüberschreitende Dimension der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stärker herausgearbeitet werden, um die Rechtsvorschriften an den Integrationsgrad des Bankenmarkts anzupassen. Eine hochwertige, konsequente Überwachung der Bekämpfung der Geldwäsche, ein reibungsloser Informationsaustausch und eine optimale Zusammenarbeit zwischen allen relevanten Behörden in der Union könnte auch auf anderen Wegen erreicht werden. Dabei wäre möglicherweise eine Übertragung spezifischer Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Geldwäsche an eine Einrichtung der Union erforderlich.