



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 7. Mai 2020
(OR. en)

7870/20

EF 68
ECOFIN 286
FSC 5
DROIPEN 22
CRIMORG 43

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Mai 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2020) 2800 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2020) 2800 final.

Anl.: C(2020) 2800 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.5.2020
C(2020) 2800 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von
Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung**

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

I. EINFÜHRUNG

Die Kommission tritt nachdrücklich dafür ein, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowohl in der EU als auch weltweit zu bekämpfen. Gegenüber illegalen Geldströmen sollte in der Europäischen Union absolute Null-Toleranz herrschen. Die jüngste Zunahme krimineller Aktivitäten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie¹ hat einmal mehr vor Augen geführt, dass Kriminelle alle erdenklichen Wege nutzen, um ihre illegalen Machenschaften zum Schaden der Gesellschaft fortzuführen. Mit entsprechender Entschlossenheit muss die EU dafür sorgen, dass diese Kriminellen nicht von Erträgen aus diesen Straftaten profitieren.

In den letzten dreißig Jahren hat die EU einen soliden Rechtsrahmen zur Prävention und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung entwickelt, der durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union² untermauert wird. Die EU-Vorschriften sind weitreichend und gehen über die von der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF)³ angenommenen internationalen Standards hinaus. Mit der Zeit wurden immer mehr Unternehmen und Berufe in den Geltungsbereich dieser Vorschriften einbezogen.

Die jüngsten Weiterentwicklungen der Rechtsvorschriften zielten darauf ab, den EU-Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) zu stärken. Dazu gehörten die Änderung der vierten Geldwäscherichtlinie durch die fünfte Geldwäscherichtlinie⁴, ein verstärktes Mandat für die Europäische Bankenaufsichtsbehörde⁵, ab Juni 2021 geltende neue Vorschriften für

¹ Europol, „Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis“ (Aus der Pandemie Profit schlagen: Wie Kriminelle die COVID-19-Krise ausnutzen – nur in englischer Sprache), März 2020. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde hat die Kredit- und Finanzinstitute ebenfalls an die Bedeutung wirksamer Systeme und Kontrollen erinnert und die zuständigen Behörden ersucht, sie in dieser Hinsicht zu unterstützen. Siehe „EBA statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic“ (Erklärung der EBA zur Minderung der Risiken der Finanzkriminalität in der COVID-19-Pandemie – nur in englischer Sprache).

² Der Gerichtshof hat anerkannt, dass das Ziel der Bekämpfung der Geldwäsche, die Teil des Ziels des Schutzes der öffentlichen Ordnung ist, ein legitimes Ziel darstellt, das eine Beschränkung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten rechtfertigen kann. Die Beschränkungen müssen verhältnismäßig sein (siehe *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11 und *Lhu Zeng*, C-190/17).

³ Die FATF ist ein zwischenstaatliches Gremium, das Standards festlegt und die wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fördert. Die Kommission, 14 EU-Mitgliedstaaten und zwei EFTA/EWR-Staaten sind Mitglieder der FATF, während 13 andere Mitgliedstaaten der regionalen Organisation Moneyval angehören.

⁴ 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 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43).

⁵ Verordnung (EU) 2019/2175 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für

die Überwachung von Barmitteln⁶, die Änderung der Eigenmittelrichtlinie (CRD V)⁷, neue Vorschriften über den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Finanzinformationen⁸ und eine harmonisierte Definition von Straftatbeständen und strafrechtlichen Sanktionen im Zusammenhang mit Geldwäsche⁹.

Darüber hinaus hat die EU eine neue umfassende Regelung zum Schutz von Hinweisgebern eingeführt, die bis Dezember 2021 umgesetzt werden soll¹⁰ und die in der vierten Geldwäscherichtlinie bereits enthaltenen bestehenden Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern ergänzt. Die neue Regelung wird die nationalen und die EU-Behörden besser in die Lage versetzen, Verstöße insbesondere auch gegen die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern, aufzudecken und dagegen vorzugehen.

Dennoch ist zunehmend unstrittig, dass der Rahmen noch erheblich verbessert werden muss. Die großen Unterschiede bei der Anwendung und die gravierenden Schwächen bei der Durchsetzung der Vorschriften müssen behoben werden.

In ihrer Mitteilung über *Wege zu einer besseren Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*¹¹ und den zugehörigen Berichten vom Juli 2019 hat die Kommission dargelegt, welche Maßnahmen erforderlich sind, um eine umfassende EU-Politik zur Prävention von Geldwäsche und zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) sicherzustellen. Dazu gehören eine bessere Umsetzung der bestehenden Vorschriften, ein detaillierteres und harmonisiertes Regelwerk, eine konsequente Aufsicht von hoher Qualität, unter anderem indem bestimmte Aufsichtsaufgaben auf eine EU-Einrichtung übertragen werden, die Vernetzung zentraler Bankkontenregister und ein stärkerer Mechanismus zur Koordinierung und Unterstützung der Arbeit der zentralen Meldestellen (FIU).

Diese Auffassung wird vom Europäischen Parlament und vom Rat unterstützt. In seiner Entschließung vom 19. September 2019¹² forderte das Europäische Parlament, dass Initiativen, durch die Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden könnten, stärker vorangetrieben werden sollten. Am 5. Dezember 2019 nahm der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ Schlussfolgerungen zu den strategischen

Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, und der Verordnung (EU) 2015/847 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 334 vom 27.12.2019, S. 1).

⁶ Verordnung (EU) 2018/1672 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Union oder aus der Union verbracht werden, und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 6).

⁷ 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 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 150 vom 7.6.2019, S. 253).

⁸ Richtlinie (EU) 2019/1153 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates (ABl. L 186 vom 11.7.2019, S. 122).

⁹ Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (ABl. L 284 vom 12.11.2018, S. 22).

¹⁰ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

¹¹ COM(2019) 360 final.

¹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. September 2019 zum Stand der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union zur Bekämpfung der Geldwäsche (2019/2820 (RSP)).

Prioritäten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung¹³ an, in denen er die Kommission ersuchte auszuloten, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um den bestehenden Rechtsrahmen zu verbessern.

Die Kommission will eine umfassende Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung umsetzen, die den spezifischen Bedrohungen, Risiken und Verwundbarkeiten, mit denen die EU aktuell konfrontiert ist¹⁴, gerecht wird und so konzipiert ist, dass sie mit Blick auf die fortschreitende Innovation effizient weiterentwickelt werden kann. Ein stärkerer Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird die Integrität des EU-Finanzsystems weiter befördern, was für die Vollendung der Bankenunion und der Wirtschafts- und Währungsunion unerlässlich ist.

Auf Basis einer Folgenabschätzung, bei der auch die möglichen Auswirkungen auf die Grundrechte geprüft werden, sollte ein integriertes EU-System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingerichtet werden. Nach dem Vorbild der Reformen im Bereich der Bankenregulierung und -aufsicht sollte sich das System auf ein harmonisiertes Regelwerk und eine auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht stützen können, die eng mit den zuständigen nationalen Behörden zusammenarbeitet, um im gesamten Binnenmarkt eine übereinstimmende Aufsicht von hoher Qualität zu gewährleisten. Einhergehen sollte dies mit der Einrichtung eines EU-Unterstützungs- und -Koordinierungsmechanismus für die zentralen Meldestellen, der deren Wirksamkeit erhöht, sowie mit der Vernetzung der zentralen nationalen Bankkontenregister, die den grenzüberschreitenden Zugang der Strafverfolgungsbehörden und der zentralen Meldestellen zu Kontoinformationen beschleunigen wird.

Im vorliegenden Aktionsplan wird dargelegt, wie die Kommission diese Ziele erreichen will, indem auf sechs Säulen aufgebaut wird:

- Gewährleistung der wirksamen Umsetzung des bestehenden EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- Schaffung eines einheitlichen EU-Regelwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- Einführung einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung;
- Einrichtung eines Unterstützungs- und Kooperationsmechanismus für die zentralen Meldestellen;
- Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen und Informationsaustausch auf Unionsebene;
- Stärkung der internationalen Dimension des EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

II. GEWÄHRLEISTUNG DER WIRKSAMEN UMSETZUNG DES BESTEHENDEN EU-RAHMENS ZUR BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

Erste Priorität ist es, für eine rigorose und wirksame Umsetzung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die Mitgliedstaaten, die zuständigen Behörden und die Verpflichteten zu sorgen. Hierzu sind Maßnahmen an mehreren Fronten erforderlich.

¹³ Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2019 zu den strategischen Prioritäten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (14823/19).

¹⁴ Wie sie in der jüngsten supranationalen Risikobewertung der Union – dem Bericht der Kommission über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt (COM(2019) 370 final) – hervorgehoben wurden.

Gewährleistung der wirksamen Umsetzung und Anwendung der Geldwäscherichtlinie

Was die Umsetzung der vierten Geldwäscherichtlinie angeht, so hat die Kommission gegen alle Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Mehrere Mitgliedstaaten haben daraufhin neue Gesetze erlassen, sodass die betreffenden Vertragsverletzungsverfahren eingestellt werden konnten. Bei anderen Mitgliedstaaten laufen die Vertragsverletzungsverfahren noch. Bis Mitte 2021 wird eine Studie über die wirksame Anwendung der vierten Geldwäscherichtlinie in den Mitgliedstaaten abgeschlossen sein, die in den vorgeschriebenen Bericht der Kommission über die wirksame Anwendung der vierten Geldwäscherichtlinie¹⁵ einfließen wird.

Was die bis zum 10. Januar 2020 fällige Umsetzung der fünften Geldwäscherichtlinie angeht, hat die Kommission bereits eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren gegen diejenigen Mitgliedstaaten eingeleitet, die keine Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt haben. Die Kommission wird die Einrichtung der zentralen Bankkontenmechanismen und der Register wirtschaftlicher Eigentümer durch die Mitgliedstaaten genauestens überwachen, um sicherzustellen, dass Daten hoher Qualität darin eingespeist werden.

Die Arbeiten zur Vernetzung der Register wirtschaftlicher Eigentümer wurden bereits aufgenommen, und die Vernetzung wird 2021 operationell sein. Die Kommission wird 2021 auch die dritte supranationale Risikobewertung (SNRA) veröffentlichen, um den risikobasierten Ansatz zu untermauern.

Monitoring der Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Geldwäscheprävention und die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Geldwäsche schadet nicht nur der Stabilität des EU-Finanzsystems, sondern auch der Wirtschaft, der verantwortungsvollen Staatsführung und dem Anlegervertrauen. Im Rahmen des Europäischen Semesters prüft die Kommission, wie die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den Mitgliedstaaten in der Praxis angewandt werden, und formuliert daraufhin länderspezifische Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die vom Rat verabschiedet werden. Außerdem leistet die Kommission den Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser notwendigen Reformen im Rahmen ihres Programms zur Unterstützung von Strukturreformen technische Hilfe, um einige der gravierendsten Schwachstellen im EU-System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu beheben. Dazu gehören die unzureichende Personalausstattung der zuständigen Behörden, Mängel bei der Anwendung des risikobasierten Ansatzes und die Minderung der Risiken, die aus dem Missbrauch von Briefkastenfirmen, goldenen Visa und Staatsbürgerschaftsregelungen erwachsen.

Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

Das Mandat der EBA wurde unlängst durch die Verordnung (EU) 2019/2175¹⁶ ausgebaut, indem der EBA die Zuständigkeit übertragen wurde, die Anstrengungen sämtlicher Finanzdienstleister und zuständigen Behörden in der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu leiten, zu koordinieren und zu überwachen. Die EBA ist ferner befugt, zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine EU-weite Datenbank einzurichten, in der Risiken und Aufsichtsmaßnahmen erfasst werden, sowie Risikobewertungen der zuständigen Behörden durchzuführen und die Behörden erforderlichenfalls aufzufordern, in Bezug auf einzelne Finanzinstitute Untersuchungen vorzunehmen und Maßnahmen zu erwägen. Die Kommission erwartet, dass die EBA ihre erweiterten Befugnisse in vollem Umfang nutzt, insbesondere wenn zu

¹⁵ Vierte Geldwäscherichtlinie Artikel 65 Absatz 1.

¹⁶ Siehe Fußnote 5.

untersuchen ist, ob eine nationale Aufsichtsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben gegen Unionsrecht verstoßen hat. Die EBA hat bereits erste Überprüfungen der Durchsetzung vorgenommen und im Februar 2020 einen ersten Bericht¹⁷ darüber veröffentlicht. Darin wird auf eine Reihe von Herausforderungen hingewiesen und festgestellt, dass die Ansätze der zuständigen Behörden für die Beaufsichtigung der Banken im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht immer wirksam waren.

Wie in Abschnitt IV dargelegt, wird die Einrichtung einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht die Einhaltung der Vorschriften verbessern. Dadurch wird sichergestellt, dass angemessene Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass es überhaupt erst zu Geldwäsche kommt, und für den Fall, dass dies nicht möglich ist, wirksame Sanktionen verhängt werden. Die neue auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht wird so gestaltet, dass sie nicht nur über die notwendigen Kompetenzen im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie die nötigen Untersuchungskapazitäten und -befugnisse verfügt, sondern auch über Beschlussfassungsstrukturen, die es ermöglichen, Vorschriften wirksamer zu implementieren und im Verdachtsfall präventiv tätig zu werden, um eine wirksame Anwendung des einheitlichen Regelwerks sicherzustellen. Aus Sicht der Kommission werden die Kontrollen vor Ort, bei denen die Wirksamkeit des Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in den Mitgliedstaaten bewertet wird, von entscheidender Bedeutung sein, um unionsweit hohe Qualitätsstandards zu erreichen.

Die Kommission wird weiterhin dafür Sorge tragen, dass die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in vollem Umfang und ordnungsgemäß umgesetzt werden, und wird im zweiten Quartal 2020 länderspezifische Empfehlungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorschlagen.

III. SCHAFFUNG EINES VERBESSERTEN REGELWERKS

Der EU-Rechtsrahmen ist weitreichend. Der Kreis der sogenannten Verpflichteten¹⁸ und die Liste der Vortaten wurden schrittweise erweitert, das wirtschaftliche Eigentum und der risikobasierte Ansatz stärker in den Fokus gerückt und Hindernisse für die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden weitgehend beseitigt. Dieser Rahmen bietet den Mitgliedstaaten ein umfassendes Regelungsumfeld, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen.

Der gegenwärtige Ansatz der EU-Rechtsvorschriften hat jedoch dazu geführt, dass der Rahmen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wird und zum Teil zusätzliche Anforderungen erhoben werden, die über die EU-rechtlichen hinausreichen. So wurden etwa mancherorts Crowdfunding-Plattformen oder Diamantenhändler in den Kreis der Verpflichteten aufgenommen, zentrale Meldestellen zum Einfrieren von Vermögenswerten ermächtigt oder Barzahlungsbeschränkungen¹⁹ eingeführt. Daraus ergibt sich eine uneinheitliche Rechtslage in der EU, die für grenzüberschreitend tätige Dienstleister zusätzliche Kosten und Belastungen mit sich bringt oder Aufsichtsarbitrage, d. h. die bewusste Registrierung von Unternehmen an Orten mit laxeren Vorschriften, zur Folge hat.

¹⁷ EBA report on competent authorities' approaches to the anti-money laundering and countering the financing of terrorism supervision of banks (Bericht der EBA über die Aufsichtsansätze der zuständigen Behörden zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung), EBA/Rep/2020/06 (nur in englischer Sprache).

¹⁸ Neben dem Finanzsektor, Angehörigen der Rechtsberufe und Wirtschaftsprüfern gilt der EU-Rahmen auch für Immobilienmakler, Glücksspieldienste, Personen, die mit Gütern handeln, Dienstleistungsanbieter, die virtuelle Währungen und Fiatgeld gegeneinander tauschen, Anbieter elektronischer Börsen für virtuelle Währungen und Kunsthändler.

¹⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Barzahlungsbeschränkungen, COM(2018) 483 final. Eine weitere gezielte Bewertung dieser Frage wird im Laufe von 2021 vorgenommen.

Die mangelnde Detailtiefe der geltenden Vorschriften und die fehlende Genauigkeit hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung bei grenzüberschreitenden Sachlagen führen dazu, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinie unterschiedlich auslegen. Durch die unzureichende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (zentrale Meldestellen, Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungs-, Zoll- und Steuerbehörden) sowohl in als auch zwischen den Mitgliedstaaten entstehen potenzielle Schlupflöcher, die von Straftätern ausgenutzt werden können. Die Europäischen Aufsichtsbehörden haben ferner festgestellt²⁰, dass Unterschiede beim regulatorischen Aufsichtsansatz und bei der Anwendung des risikobasierten Ansatzes die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen untergraben und die Kosten für die Unternehmen erhöhen, während sie zugleich auch das reibungslose Funktionieren des EU-Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beeinträchtigen. Besonders relevant ist dies im Bereich der Finanztechnologie, und die EBA hat empfohlen, dass die Kommission die Anforderungen für FinTech-Firmen, die im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Risiken bergen, harmonisieren sollte²¹.

Die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen detaillierter und präziser werden und weniger Möglichkeiten für eine unterschiedliche Umsetzung bieten. Bestimmte zusätzliche Anforderungen, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Geldwäscherichtlinien eingeführt haben, tragen jedoch möglicherweise zur Stärkung des Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei und könnten in das künftige EU-Regelwerk aufgenommen werden. Um Unterschiede bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften in Grenzen zu halten, sollten bestimmte Teile der Geldwäscherichtlinie in unmittelbar anwendbare Bestimmungen einer Verordnung umgewandelt werden. Dazu gehören sollten mindestens die Bestimmungen über die Liste der Verpflichteten, die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden, die internen Kontrollen, die Meldepflichten sowie die Bestimmungen über die Register wirtschaftlicher Eigentümer und die zentralen Bankkontenmechanismen. Auch ein stärker harmonisierter Ansatz für die Ermittlung politisch exponierter Personen sollte erwogen werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Wirksamkeit des Systems gelten, indem Struktur und Aufgaben der Aufsicht im Hinblick auf sämtliche Verpflichtete sowie die Aufgaben der zentralen Meldestellen detaillierter geregelt werden (siehe folgende Abschnitte). Ein integriertes EU-System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird auch ein hinreichend detailliertes Regelwerk für die direkte Aufsicht erfordern.

Darüber hinaus könnte eine weitere Harmonisierung auch durch Ermächtigungen erreicht werden, bestimmte Einzelheiten in delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten zu regeln, um sich auf veränderte Situationen einzustellen.

Der Geltungsbereich der EU-Rechtsvorschriften muss erweitert werden, um den Auswirkungen technologischer Innovationen und Entwicklungen bei internationalen Standards Rechnung zu tragen. Die Arbeiten auf internationaler Ebene legen nahe, dass der Kreis der Sektoren und Unternehmen, die unter die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fallen, ausgeweitet werden muss und zu prüfen ist, wie diese Vorschriften auf die bislang nicht erfassten Anbieter virtueller Vermögenswerte angewandt werden sollten.²² Als weitere Maßnahmen könnten

²⁰ Joint Opinion of the European Supervisory Authorities on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector (Gemeinsame Stellungnahme der Europäischen Aufsichtsbehörden zu den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Finanzsektor der Europäischen Union) vom 4. Oktober 2019 (nur in englischer Sprache).

²¹ EBA Report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services (Bericht der EBA über potenzielle Hindernisse für die grenzüberschreitende Erbringung von Bank- und Zahlungsdienstleistungen) vom 29. Oktober 2019 (nur in englischer Sprache).

²² Die FATF definiert virtuelle Vermögenswerte als digitale Darstellungen von Werten, die digital gehandelt oder übertragen werden und für Zahlungs- oder Anlagezwecke verwendet werden können. Digitale

die Nutzung der digitalen Identifizierung zur Identifizierung von Kunden bei Ferngeschäften und zur Überprüfung der Kundenidentität sowie zur digitalen Aufnahme von Geschäftsbeziehungen erleichtert oder eine Obergrenze für Barzahlungen eingeführt werden. Darüber hinaus ist eine EU-weite Vernetzung der zentralen Bankkontenmechanismen erforderlich, um einen schnelleren Zugang der Strafverfolgungsbehörden und zentralen Meldestellen zu Finanzinformationen zu ermöglichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern.

Da Cyber-Kriminalität und -Betrug besonders im Finanzbereich zugenommen haben, könnten Bestimmungen in Erwägung gezogen werden, die den zentralen Meldestellen Verwaltungsmaßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten erleichtern und die Finanzinstitute dazu verpflichten, Rückruf-Anfragen nachzuverfolgen und auszuführen. Weitere Risiken erwachsen aus Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsregelungen für Investoren. Es muss sorgfältig geprüft werden, wie diese Risiken eingedämmt werden können. Nachgedacht werden sollte auch über risikobehaftete Sektoren, die bei der SNRA ermittelt werden.

Bei der Einführung solcher neuen Maßnahmen ist es wichtig, dass der zusätzliche finanzielle und administrative Aufwand für die Mitgliedstaaten und die Verpflichteten auf ein Minimum beschränkt und ein risikobasierter Ansatz verfolgt wird.

Da Mängel bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nunmehr schärfer geahndet werden, haben die Verpflichteten nach Wegen gesucht, die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern. Die entsprechenden Maßnahmen reichen von der Zuweisung zusätzlicher Ressourcen und der Einrichtung weitreichender Abhilfeprogramme bis hin zur radikalen Überprüfung der Geschäftsmodelle und zur Aufgabe bestimmter Produkte, Kunden oder Märkte, einschließlich bestimmter Korrespondenzbankbeziehungen. Dies könnte ungewollte Folgen für die Erbringung von Finanzdienstleistungen und die Finanzierung der Wirtschaft haben. Technologische Lösungen, die die Aufdeckung verdächtiger Transaktionen und Aktivitäten verbessern könnten, müssen mit den internationalen und den EU-Standards für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie mit den EU-Vorschriften in anderen Bereichen, insbesondere auch Datenschutz und Kartellrecht, in Einklang stehen.

Da die Unionsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht darauf abzielen, den Zugang zu rechtmäßigen Finanzdienstleistungen zu beschränken, muss mehr Klarheit darüber geschaffen werden, wie die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den anderen Rechtsvorschriften für den Finanzsektor²³ ineinandergreifen. Geprüft werden sollte auch, ob und unter welchen Umständen Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung dazu führen könnten, dass ein Ausfall oder ein wahrscheinlicher Ausfall festgestellt wird, und möglicherweise die Abwicklung einer Bank im Rahmen der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten²⁴ oder die Liquidation im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens auslösen und die Notwendigkeit einer Einlegerentschädigung zur Folge haben könnten. Die Bestimmungen der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme²⁵ könnten präzisiert werden, um das Risiko noch stärker einzudämmen, dass Einleger, die im Verdacht der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stehen, über ein Einlagensicherungssystem entschädigt werden, und um

Darstellungen von Fiatwährungen, Wertpapieren und anderen finanziellen Vermögenswerten, die bereits von den FATF-Standards erfasst sind, gelten nicht als virtuelle Vermögenswerte.

²³ Siehe auch die Ankündigung im Arbeitsprogramm der Kommission, wonach die Kommission einen Rechtsrahmen für Kryptowerte vorlegen will.

²⁴ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Text von Bedeutung für den EWR).

ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190.

²⁵ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 149).

die Aufgaben der Einlagensicherungssysteme und der anderen einschlägigen Behörden im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung klarer abzugrenzen. Zu prüfen wäre auch, wie die im Rahmen der Zahlungskonten-Richtlinie²⁶ bestehende Verpflichtung, jedem Kunden ein Basiskonto zur Verfügung zu stellen, mit der im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bestehenden Verpflichtung in Einklang gebracht werden kann, eine Geschäftsbeziehung zu beenden, wenn Verpflichtete in Bezug auf einen Kunden einen Verdacht hegen oder keine aktualisierten Kundeninformationen erhalten können. Schließlich muss überprüft werden, ob die gegenwärtig unter die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fallenden Kategorien von Zahlungsdienstleistern angemessen sind.

Die Rahmenvorschriften für Finanzdienstleistungen könnten weiterentwickelt werden, um sicherzustellen, dass die Aufsichtsbehörden konkrete Verpflichtungen zur Weitergabe von Informationen an die entsprechenden für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Stellen erhalten. Bei der in der Finanzdienstleistungsgesetzgebung vorgeschriebenen Beurteilung der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung sollten im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strengere Maßstäbe gelten.

Wenn die Verpflichteten zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflicht auf Daten zugreifen und die Behörden Informationen untereinander, auch außerhalb der EU, austauschen, müssen die EU-Datenschutzvorschriften uneingeschränkt eingehalten werden. So könnte es im Hinblick auf den Datenschutz problematisch sein, wenn die Verpflichteten Zugang zu bestimmten öffentlichen Registern erhielten. Auch im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden wurde die Schwierigkeit angesprochen, Datenschutz und Vertraulichkeit zu gewährleisten. Diese Fragen sollten angemessen geregelt werden.

Die Kommission wird im ersten Quartal 2021 auf der Grundlage einer gründlichen Folgenabschätzung Legislativvorschläge für ein einheitliches Regelwerk im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorlegen.

IV. EINFÜHRUNG EINER AUF EU-EBENE ANGESIEDELTEN AUFSICHT ZUR BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

Im Mittelpunkt eines wirksamen Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung steht die Beaufsichtigung. Die Bedeutung einer angemessenen Aufsicht wurde im Geldwäschepaket vom Juli 2019 bekräftigt, nachdem die Analyse verschiedener Geldwäschefälle erhebliche Mängel in Bezug auf das Risikomanagement der Kreditinstitute und ihre Beaufsichtigung sowohl durch die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als auch für die Bankenaufsicht zuständigen Behörden offenbart hatte. Zugleich haben die jüngsten von investigativen Medien aufgedeckten mutmaßlichen Geldwäschefälle eine mangelhafte Beaufsichtigung nichtfinanzieller Unternehmen ans Licht gebracht.

Diese augenfälligen Probleme sind sowohl auf die Gestaltung des Aufsichtsrahmens als auch seine Umsetzung zurückzuführen. Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird in der EU derzeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten beaufsichtigt. Qualität und Wirksamkeit sind innerhalb der EU unterschiedlich, was auf erhebliche Unterschiede bei den personellen und finanziellen Ressourcen, den Kompetenzen und den Prioritäten zurückzuführen ist. Die Union verfügt

²⁶ Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214).

über keine ausreichend wirksamen Vorkehrungen für den Umgang mit grenzüberschreitenden Vorfällen im Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Der EU-Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist nur so stark wie sein schwächstes Glied, und Mängel bei einer zuständigen nationalen Behörde bergen Risiken für den gesamten Binnenmarkt. Dadurch entsteht der gesamten EU ein finanzieller, ein wirtschaftlicher und ein Reputationsschaden.

Die EU darf nicht warten, bis weitere Probleme auftreten, bevor sie ein wirksames Aufsichtssystem zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufbaut, das zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und der Bankenunion beiträgt. Eine Aufsicht von hoher Qualität zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der gesamten EU ist für das Vertrauen ihrer Bürgerinnen und Bürger und der gesamten internationalen Gemeinschaft unabdingbar.

Es besteht die klare und nachweisliche Notwendigkeit, ein integriertes Aufsichtssystem zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf EU-Ebene zu schaffen, das eine einheitliche und hohen Qualitätsansprüchen genügende Anwendung des Regelwerks für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der gesamten EU gewährleistet und eine effiziente Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen zuständigen Behörden fördert. Auch wenn es um sehr unterschiedliche Sektoren und Fragestellungen gehen mag, können die Erfahrungen mit der Einrichtung und Funktionsweise bestehender Mechanismen auf EU-Ebene, die – wie der einheitliche Aufsichtsmechanismus, der Einheitliche Abwicklungsausschuss und das Europäische Finanzaufsichtssystem – mit zentralen Aufsichtsaufgaben betraut sind, doch nützliche Erkenntnisse liefern.

Die Schaffung eines auf EU-Ebene angesiedelten Aufsichtssystems zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, das mit den nationalen Systemen verflochten ist und diese ergänzt, wird der Fragmentierung der Aufsicht entgegenwirken, eine harmonisierte Anwendung der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU und deren wirksame Durchsetzung gewährleisten, Unterstützung bei Aufsichtstätigkeiten vor Ort ermöglichen und bei laufenden Maßnahmen und festgestellten erheblichen Mängeln einen kontinuierlichen Informationsfluss sicherstellen. Die nationalen Aufsichtsbehörden werden in diesem System ein wesentliches Element und für die meisten laufenden Aufsichtsaufgaben zuständig bleiben. Die Schaffung des EU-Kerns dieses Systems stellt eine Priorität dar, und seine Aufgaben, Zuständigkeiten und Interaktionen mit den nationalen Aufsichtsbehörden müssen klar und deutlich in einem Legislativvorschlag geregelt werden.

Die Aufgaben der auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige, auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht muss mit überaus klaren Befugnissen ausgestattet werden, um die nationalen Behörden bei den verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu beaufsichtigen und anzuweisen, und um die Koordinierung mit Aufsichtsbehörden außerhalb der EU zu verbessern. Es sollte ein formelles Verfahren dafür festgelegt werden, welche Befugnisse die Aufsicht auf EU und auf nationaler Ebene jeweils hat und wie diese zusammenspielen.

Die Notwendigkeit, in grenzüberschreitenden Fällen eine Aufsicht von hoher Qualität sicherzustellen und Schwachstellen im EU-Aufsichtsrahmen zu vermeiden, ist ein triftiger Grund, die direkte Beaufsichtigung bestimmter Verpflichteter zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einer EU-Einrichtung zu übertragen, und zwar in alleiniger oder geteilter Zuständigkeit. Dies impliziert die Fähigkeit, die internen Vorschriften, Verfahren und Kontrollen sowie deren wirksame Umsetzung durch die beaufsichtigten Unternehmen ebenso zu überprüfen wie die Dokumentation von Transaktionen und Kunden. Die auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht könnte

beauftragt werden, allein oder gemeinsam mit der nationalen Aufsichtsbehörde die Beaufsichtigung klar definierter Verpflichteter oder Tätigkeiten eine gewisse Zeit lang zu übernehmen, wobei der Auftrag je nach Größe des Risikos gestaltet würde. Indem die EU-Aufsicht EU-weit Risiken überwachen und bewerten würde, würde sie einen Mehrwert erbringen. Nach dem Vorbild der in anderen Bereichen tätigen EU-Einrichtungen könnte die EU-Aufsicht durch einen Mechanismus sichergestellt werden, bei dem Beschlüsse auf EU-Ebene getroffen und durch EU-Desks in den Mitgliedstaaten umgesetzt würden.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, direkte Aufsichtsbefugnisse für bestimmte Arten von Verpflichteten, die in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten wahrgenommen würden, mit Koordinierungs- und Aufsichtsbefugnissen für andere Verpflichtete zu kombinieren. Die Kommission wird einen Aufsichtsmechanismus vorschlagen, der den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität Rechnung trägt und mit der geltenden Rechtsprechung in Bezug darauf, welche Befugnisse EU-Agenturen übertragen werden können, im Einklang steht.

Anwendungsbereich einer Aufsicht auf EU-Ebene

Geldwäscherisiken treten sowohl innerhalb als auch außerhalb des Finanzsektors auf, verändern sich im Laufe der Zeit und haben je nach Mitgliedstaat unterschiedliche Tragweite. Um die Aufsicht wirksamer zu gestalten, müsste eine für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständige EU-Aufsicht eingerichtet werden, deren Mandat von Anfang an sämtliche Risikobereiche abdeckt, damit den ernstesten Risiken, denen jeder einzelne Wirtschaftszweig ausgesetzt ist, Rechnung getragen wird. Auf diese Weise würde gewährleistet, dass der EU-Aufsicht von Beginn an alle erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen, um EU-weit die Verfahren zu harmonisieren und eine Beaufsichtigung sämtlicher Branchen auf hoher Ebene sicherzustellen. Da die Aufgaben einer Aufsicht für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung komplex sind und es in der gesamten EU eine hohe Anzahl von Verpflichteten gibt, könnte die Einrichtung einer solchen Aufsicht auch schrittweise vorangetrieben werden. Auf diese Weise könnte die Aufsicht nach und nach – d. h. im Einklang mit dem Tempo, in dem ihre Konsolidierung voranschreitet und sie sich als wirksam erweist – auf sämtliche (finanzielle und nichtfinanzielle) Sektoren ausgeweitet werden, für die die Anforderungen an die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gelten.

Eine Alternative wäre, die EU-Aufsicht damit zu betrauen, den Finanzsektor im Rahmen eines integrierten Systems zusammen mit der nationalen Aufsichtsbehörde direkt zu beaufsichtigen, während der nichtfinanzielle Sektor indirekt beaufsichtigt würde. Eine solche indirekte Beaufsichtigung des nichtfinanziellen Sektors würde bedeuten, dass die EU-Einrichtung in diesem Bereich bei Bedarf tätig wird und dadurch eine hochwertige Beaufsichtigung der betreffenden Wirtschaftszweige in der gesamten Union gewährleistet ist.

Andere Optionen sehen einen auf den Finanzsektor beschränkten Anwendungsbereich vor – würde solchen Optionen der Vorzug gegeben, so hätte dies zur Folge, dass lediglich Finanzinstitute, auf die der größte Teil aller Finanztransaktionen entfällt, der EU-Aufsicht unterliegen. Da der Finanzsektor reguliert ist und bereits in weiten Teilen beaufsichtigt wird, wäre es zwar einfacher, in diesem Bereich eine zentralisierte Beaufsichtigung einzurichten, doch würde mit dieser Option weder dafür gesorgt, dass die Schwachstellen im EU-Aufsichtsrahmen beseitigt werden, noch entstünde dadurch ein wirksames System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Nach Maßgabe des risikobasierten Ansatzes für die Beaufsichtigung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, der sowohl im Unionsrecht als auch in internationalen Standards verankert ist, müssen in jedem Fall GW/TF-Risikofaktoren ermittelt und Aufsichtsressourcen zugewiesen werden; hierbei werden die Ergebnisse einer gezielten Risikobewertung herangezogen. Die Aufsicht auf EU-Ebene muss so konzipiert sein, dass einschlägigen Risiken Rechnung getragen und auf den Erfahrungen der nationalen Aufsichtsbehörden in diesem Bereich aufgebaut wird.

Schließlich könnte auch ausgelotet werden, ob eine solche Aufsicht mit einigen Befugnissen ausgestattet werden sollte, die ihr ermöglichen, die Durchsetzung des Einfrierens von Vermögensgegenständen im Rahmen von restriktiven Maßnahmen der EU (Sanktionen) in den Mitgliedstaaten zu überwachen und zu unterstützen. Wenngleich sich die Aufgaben und Herausforderungen im Zusammenhang mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung und restriktiven Maßnahmen in so mancher Hinsicht voneinander unterscheiden dürften, gibt es auch gemeinsame Herausforderungen und Synergien, die berücksichtigt werden sollten.

Art der EU-Einrichtung

Es kann entweder eine bestehende EU-Behörde, insbesondere die EBA, oder eine neue, eigens dafür geschaffene Einrichtung mit der Aufgabe betraut werden, die Beaufsichtigung auf EU-Ebene sicherzustellen.

In kürzlich verabschiedeten Rechtsvorschriften ist festgelegt, dass die EBA bei den Bemühungen um die EU-weite Stärkung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Zusammenhang mit Finanzinstituten eine federführende Rolle übernehmen und diese Bemühungen koordinieren und überwachen wird. Würden der EBA zusätzliche Aufsichtsbefugnisse zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung übertragen, so hätte dies klare Vorteile hinsichtlich der zu gewährleistenden Kontinuität und würde eine rasche Aufnahme der Tätigkeiten ermöglichen. Diese Option würde jedoch auch eine weitreichende Reformierung der EBA sowie den umfassenden Aufbau von Kenntnissen und Kompetenzen in den Bereichen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung voraussetzen. Die Governance- und Entscheidungsprozesse der EBA müssten umfassend überprüft werden, damit gewährleistet ist, dass Aufsichtsentscheidungen stets unabhängig und im alleinigen Interesse der EU getroffen werden. Darüber hinaus müssten die Ermittlungskapazitäten und -befugnisse erweitert werden. In Anbetracht des Mandats und der Ausstattung der EBA könnte es allerdings organisatorisch schwierig werden, Verpflichtete außerhalb des Finanzsektors auf EBA-Ebene beaufsichtigen zu lassen.

Eine andere Option wäre die Schaffung einer neuen, speziellen EU-Aufsichtseinrichtung zur Bekämpfung von Geldwäsche, die sowohl im Finanz- als auch im Nichtfinanzsektor für die Beaufsichtigung der Verpflichteten zuständig wäre. Diese Option würde größtmögliche Flexibilität bei der Konzipierung eines hinsichtlich der Organisation und Governance maßgeschneiderten Systems mit vereinfachten und zügigen Entscheidungsprozessen bieten, mit dem rasch auf Risiken reagiert werden kann, und es ließen sich Synergien mit dem Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen (siehe nächster Abschnitt) erzielen. Allerdings dauert es womöglich länger, bis eine solche neue Einrichtung ihre Arbeit aufnehmen kann, die Kosten könnten vergleichsweise höher ausfallen, und es müssten Ausführungsrisiken berücksichtigt werden. Je nachdem, mit welchen Aufgaben die Einrichtung befasst würde, sollte darauf geachtet werden, das Risiko unnötiger Überschneidungen und/oder Inkonsistenzen mit der Arbeit anderer Aufsichtsbehörden wie der EBA zu vermeiden.

Eine wichtige Erwägung ist, welche Auswirkungen die einzelnen Optionen auf den Haushalt hätten. Insbesondere könnte angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einiges dafür sprechen, eine Finanzierung der Aufsichtstätigkeiten über Beiträge der beaufsichtigten privatwirtschaftlichen Unternehmen sicherzustellen, wie dies bereits bei mehreren EU-Einrichtungen Praxis ist.

Die Kommission wird im ersten Quartal 2021 Vorschläge zur Einrichtung einer für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen EU-Aufsicht vorlegen und sich dabei auf eine gründliche Folgenabschätzung der Optionen hinsichtlich der Funktionen, des Anwendungsbereichs und der Struktur einer solchen Aufsicht stützen.

V. EINRICHTUNG EINES KOORDINIERUNGS- UND UNTERSTÜTZUNGSMECHANISMUS FÜR ZENTRALE MELDESTELLEN

Nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen müssen Verpflichtete ihrer nationalen zentralen Meldestelle sämtliche verdächtigen Transaktionen melden. Die zentralen Meldestellen erstellen auf der Grundlage dieser Meldungen von Verpflichteten und den von den Zollbehörden bereitgestellten Barmitteldaten Finanzanalysen, die dann Strafverfolgungs-, Aufsichts-, Steuerbehörden oder anderen zentralen Meldestellen übermittelt werden. Solche Analysen werden beispielsweise von Strafverfolgungsbehörden in strafrechtlichen Ermittlungen verwendet. Auch die strategischen Analysen von Trends und Mustern, die die zentralen Meldestellen vornehmen, fließen in Leitlinien und in Rückmeldungen an Verpflichtete ein, um diese bei der Ermittlung von Mustern im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu unterstützen.

Was die Anwendung der Vorschriften und die Zusammenarbeit der zentralen Meldestellen untereinander sowie mit anderen Behörden auf nationaler Ebene und in der gesamten EU angeht, wurden mehrere Schwachstellen festgestellt.

So werden für Meldungen von Verpflichteten, die inländische Fälle betreffen, nach wie vor nur in begrenztem Umfang Vorlagen verwendet, und diese sind häufig auf die Bedürfnisse bestimmter Unternehmen (z. B. Banken) zugeschnitten. Mehrere zentrale Meldestellen verfügen immer noch nicht über die IT-Instrumente, die für eine wirksame Informationsverarbeitung und -analyse vonnöten sind.

Die zentralen Meldestellen müssen den Verpflichteten Rückmeldung zu ihren Meldungen zu geben. Dies geschieht jedoch nach wie vor nur selten. So gibt es fast gar keine Rückmeldungen zu Fällen, in denen die Meldungen von Verpflichteten einen anderen Mitgliedstaat betreffen. Infolgedessen verfügen die Verpflichteten auch nicht über die erforderlichen Instrumente, um ihre Präventivmaßnahmen anzupassen oder zielgerichtet auszurichten.

Der Umstand, dass zwischen zentralen Meldestellen und anderen zuständigen Behörden nur eingeschränkt Informationen ausgetauscht werden, gibt angesichts des grenzüberschreitenden Charakters von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Anlass zu großer Besorgnis. Wenngleich die Zollbehörden den zentralen Meldestellen regelmäßig Barmitteldaten bereitstellen, erhalten sie von den Meldestellen nur äußerst selten Rückmeldungen, die jedoch für eine konkretere und wirksamere Risikoanalyse unabdingbar sind.

Zudem müssen die im Zusammenhang mit der Funktionsweise und dem Hosting von FIU.net (EU-System für den Informationsaustausch zwischen zentralen Meldestellen) bestehenden Herausforderungen angegangen werden. Bei FIU.net handelt es sich um ein altes IT-Instrument; sowohl die Software als auch die Hardware müssen umfassend auf den neuesten Stand gebracht werden, und außerdem ist es notwendig, neue Funktionen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zu entwickeln.

Die meisten verdächtigen Transaktionen, die zentralen Meldestellen gemeldet werden, haben eine grenzüberschreitende Dimension, werden jedoch nicht umfassend gemeinsam analysiert. Dies hat zur Folge, dass Zusammenhänge, die auf eine grenzüberschreitende Dimension von Fällen hindeuten, nicht erkannt werden. Insbesondere angesichts der stetig zunehmenden Komplexität von Geldwäschefällen bedarf es fortgeschrittener technologischer Möglichkeiten, um einschlägige Informationen im grenzüberschreitenden Kontext zu analysieren.

Rolle eines Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus auf EU-Ebene

Ein auf EU-Ebene angesiedelter Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen würde die oben beschriebenen Schwachstellen beseitigen und bei der Koordinierung der Arbeit der nationalen zentralen Meldestellen eine federführende Rolle übernehmen. Seine Arbeit

sollte sich auf die Ermittlung verdächtiger Transaktionen mit grenzüberschreitender Dimension, die gemeinsame Analyse grenzüberschreitender Fälle sowie die Ermittlung von Trends und Faktoren erstrecken, die für die Bewertung der Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler und supranationaler Ebene relevant sind. Zudem sollte der Mechanismus Durchführungsmaßnahmen oder -standards nach Maßgabe der stärker harmonisierten Bestimmungen des Regelwerks über die Meldepflichten der zentralen Meldestellen und deren Merkmale, Tätigkeiten, Zusammenarbeit und Vorlagen annehmen oder vorschlagen sowie Schulungen und den Kapazitätsaufbau für die zentralen Meldestellen fördern. Der Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus auf EU-Ebene sollte außerdem die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden (zentrale Meldestellen, Aufsichts-, Strafverfolgungs-, Zoll- und Steuerbehörden) sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend sowie mit zentralen Meldestellen außerhalb der EU verbessern.

Es wäre sinnvoll, eine zentralere IT-basierte Kapazität aufzubauen, damit verdächtige grenzüberschreitende Transaktionen und Trends leichter ermittelt werden können.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Frage, wie FIU.net, das derzeit von Europol verwaltet wird, tragfähig bleibt. Es ist dringend notwendig, in die Entwicklung von FIU.net zu investieren, um die Probleme anzugehen, die den Informationsaustausch und Datenabgleich derzeit hemmen. Hinsichtlich der geplanten Übertragung der technischen Verwaltung des Systems von Europol auf eine andere Stelle sollte eine angemessene und finanziell tragfähige Lösung gefunden werden. Kurzfristig wird die Kommission die Verwaltung von FIU.net übernehmen, um sicherzustellen, dass das System kontinuierlich und unterbrechungsfrei weiterfunktioniert.²⁷ Längerfristig könnte der EU-Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus mit dem Hosting von FIU.net oder dessen Nachfolger befasst werden. Es könnten auch andere geeignete Lösungen in Betracht gezogen werden.

Die für einen Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus auf EU-Ebene zuständige Einrichtung

Wie die Bereitstellung eines Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen erfolgt, ist letztlich davon abhängig, welche Rolle der Mechanismus übernehmen soll.

Im Einklang mit dem Ziel, die Rolle des Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus, mit dem alle oben analysierten Aspekte angegangen werden sollen, breit anzulegen, könnte dessen Verwaltung einer bestehenden EU-Agentur oder einer neuen, eigens dafür zuständigen Einrichtung übertragen werden. Für den Fall, dass eine neue, mit Aufsichtsfragen befasste EU-Einrichtung geschaffen wird, könnte diese auch mit der Verwaltung des Mechanismus betraut werden. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es in der EU derzeit zwölf zentrale Meldestellen gibt, die zumindest für den nichtfinanziellen Sektor Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, und einige zentrale Meldestellen auch in sämtlichen Sektoren Aufsichtsaufgaben übernehmen.

Würde die Rolle des Unterstützungs- und Koordinierungsmechanismus enger gefasst, könnten zwar einige der festgestellten Mängel behoben werden, doch entstünde dann kein wirksamer Mechanismus auf EU-Ebene. Unter diesen Umständen könnten mehrere Optionen in Betracht gezogen werden. Wenn sich die Aufgaben beispielsweise auf die Herausgabe von Entwürfen für Regulierungsstandards und Leitlinien beschränken, könnte für diese Zwecke die FIU-Plattform, derzeit ein informeller Ausschuss der Kommission, in einen Komitologieausschuss umgewandelt werden, und es wäre dann an der Kommission, die Ergebnisse der Arbeit dieser Plattform im Wege von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten anzunehmen. Ein formales Netz zentraler Meldestellen mit eigenem Mandat und eigenen Aufgaben könnte eine Alternative dazu sein.

²⁷ Unter gebührender Berücksichtigung der Art der betroffenen Informationen.

Die Steuerungs- und Entscheidungsprozesse des Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus müssen hinreichend unabhängig sein, ganz gleich, in welcher Form der Mechanismus ausgestaltet wird. Gleichzeitig sollte der Mechanismus als Netz nationaler zentraler Meldestellen mit einem zentralen EU-Knotenpunkt funktionieren.

Die Kommission wird im ersten Quartal 2021 Vorschläge zur Einrichtung eines EU-Koordinierungs- und -Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen vorlegen und sich hinsichtlich der Rolle und Struktur eines solchen Mechanismus auf eine gründliche Folgenabschätzung der Optionen stützen. Die Kommission wird im vierten Quartal 2020 die Verwaltung von FIU.net übernehmen.

VI. DURCHSETZUNG DER AUF UNIONSEBENE GELTENDEN STRAFRECHTLICHEN BESTIMMUNGEN UND INFORMATIONSAUSTAUSCH

Es gibt mehrere Rechtsinstrumente und institutionelle Vereinbarungen, die die Durchsetzung strafrechtlicher Bestimmungen und den Informationsaustausch auf EU-Ebene erleichtern.

Die jüngsten Maßnahmen haben dafür gesorgt, dass die bei der Definition und Sanktionierung von Geldwäsche festgestellten Lücken EU-weit geschlossen werden konnten und die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit erleichtert wurde.²⁸ Die Kommission wird die fristgerechte Umsetzung und Durchführung überwachen. Auch die Nutzung von Finanzinformationen bei schweren Straftaten wurde verbessert, indem Strafverfolgungsbehörden direkter Zugang zum Zentralbankkontenmechanismus gewährt und außerdem die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, zentralen Meldestellen und Europol bei schweren Straftaten gestärkt wurde.²⁹ Diese Maßnahmen werden die strafrechtlichen Ermittlungen beschleunigen und die Behörden in die Lage versetzen, grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer zu bekämpfen. Eine EU-weite Vernetzung von Zentralbankkontomechanismen, die in jedem Fall auch unter Beteiligung von Strafverfolgungsbehörden erfolgen sollte, wird den Strafverfolgungsbehörden und zentralen Meldestellen einen schnelleren Zugang zu Finanzinformationen ermöglichen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern. Einer solchen Vernetzung sollte Priorität eingeräumt werden.

Es wurden wesentliche Standards für die Einziehung von Erträgen aus Straftaten festgelegt.³⁰ Die Kommission wird 2020 einen Bericht veröffentlichen, um einen Überblick über die Umsetzung dieser Vorschriften zu geben und Wege aufzuzeigen, wie die Rolle der Vermögensabschöpfungsstellen gestärkt werden kann. Neue Maßnahmen, die ab Dezember 2020³¹ gelten, werden die grenzüberschreitende Einziehung von Vermögenswerten erleichtern und eine raschere und einfachere Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der gesamten EU ermöglichen.

Gleichzeitig ist es wichtig, Kapazitäten auf EU-Ebene aufzubauen, um Fälle von Finanzkriminalität zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen.

Mit seinem neuen Europäischen Zentrum für Finanz- und Wirtschaftskriminalität (EFECC), das 2020 seine Arbeit aufnehmen soll, hat Europol seine Bemühungen um die Bekämpfung von Wirtschafts- und Finanzkriminalität intensiviert. Das EFECC wird sämtliche Fähigkeiten im Bereich der Finanzermittlung und der Wirtschaftskriminalität bei einer einzigen Stelle innerhalb von Europol

²⁸ Siehe Fußnote 9.

²⁹ Siehe Fußnote 8.

³⁰ Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 39).

³¹ Verordnung (EU) 2018/1805 über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 1.

bündeln und darauf hinarbeiten, die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der betreffenden Operationen zu erhöhen und die Zusammenarbeit mit Interessenvertretern sowie die Finanzierungsmöglichkeiten zu verbessern. Nach Auffassung der Kommission, die die Einrichtung des EFECC uneingeschränkt unterstützt, lässt sich daran ablesen, wie wichtig Finanzermittlungen in allen Kriminalitätsbereichen sind, in denen Europol zuständig zeichnet.

Die Kommission betrachtet das EFECC als einen natürlichen Partner für den EU-Unterstützungs- und -Koordinierungsmechanismus für zentrale Meldestellen; die beiden Einrichtungen könnten Lösungen entwickeln, um den Informationsaustausch, insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen, zu fördern.

Um die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Geldwäschefällen zu verbessern, finanziert³² die Kommission das operative Netz zur Bekämpfung der Geldwäsche (AMON), das die zuständigen Strafverfolgungsbehörden zusammenbringt. Das Netz erleichtert grenzüberschreitende Finanzermittlungen und hat globale Reichweite. Die Arbeit des Netzes sollte ausgebaut und gefördert werden, und es sollte mit einem operativen Haushalt ausgestattet werden, um in konkreten Fällen Unterstützung zu leisten. Alle EU-Mitgliedstaaten sollten sich daran beteiligen. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten weiterhin die Unterstützung von Eurojust nutzen, damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der strafrechtlichen Verfolgung von Geldwäsche erleichtert wird. Schließlich wird die Europäische Staatsanwaltschaft, die Ende 2020 ihre Arbeit aufnehmen soll, für die Ermittlung und Verfolgung von Geldwäschedelikten im Zusammenhang mit Straftaten zum Nachteil des EU-Haushalts zuständig sein.

Es besteht nach wie vor Spielraum, den Informationsaustausch zwischen allen zuständigen Behörden (zentrale Meldestellen, Aufsichts-, Strafverfolgungs-, Zoll- und Steuerbehörden) zu verbessern und zu fördern, sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend.

Im Zusammenhang mit einer besseren Ausschöpfung vorhandener Finanzinformationen sollte die Rolle öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) so weit wie möglich gefördert werden, da der Austausch von Informationen in einigen Fällen angesichts des Informationscharakters eingeschränkt sein könnte und bei einem solchen Informationsaustausch die Datenschutzvorschriften einzuhalten sind. ÖPP bezwecken u. a. den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden, zentralen Meldestellen und dem Privatsektor. Sie können verschiedene Formen haben: Einige beschränken sich auf den Informationsaustausch zu Typologien und Trends zwischen den zentralen Meldestellen und Strafverfolgungsbehörden auf der einen Seite und den Verpflichteten auf der anderen Seite. Andere ermöglichen, dass Strafverfolgungsbehörden zur Überwachung der Transaktionen von Verdächtigen operative Informationen über einschlägige Verdächtige an Verpflichtete weitergeben. Jeglicher Informationsaustausch, der auch personenbezogene Daten umfasst, muss in vollem Umfang mit den Datenschutzvorschriften im Einklang stehen, außerdem muss dabei den Mandaten der beteiligten Behörden Rechnung getragen werden.

Nach dem geltenden EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind die zentralen Meldestellen bereits jetzt verpflichtet, Typologien und Trends mit dem Privatsektor zu teilen. Diese Verpflichtung könnte präzisiert und erweitert werden, um die Arbeit bestimmter Arten von ÖPP zu erleichtern und den Informationsaustausch zu verbessern. Gleichzeitig ist es nach Auffassung der Kommission unerlässlich, dass angesichts der unterschiedlichen Rechtsrahmen und variierenden praktischen Modalitäten in den Mitgliedstaaten Leitlinien gelten und bewährte Verfahren für ÖPP ausgetauscht werden, insbesondere im Zusammenhang mit kartellrechtlichen Vorschriften, Garantien und Beschränkungen hinsichtlich des Datenschutzes sowie der Grundrechtsgarantien.

³² Mittel für das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements (ISF).

Die Kommission wird bis zum ersten Quartal 2021 Leitlinien zu ÖPP herausgeben. Was die Datenschutzaspekte hinsichtlich ÖPP anbelangt, wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, den Europäischen Datenschutzausschuss um eine Stellungnahme zu ersuchen. Es werden Optionen zur Stärkung des AMON-Netzes und zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen allen zuständigen Behörden, sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend, in Erwägung gezogen.

VII. STÄRKUNG DER INTERNATIONALEN DIMENSION DES RAHMENS ZUR BEKÄMPFUNG VON GELDWÄSCHE UND TERRORISMUSFINANZIERUNG

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind globale Bedrohungen, gegen die die EU in Zusammenarbeit mit ihren internationalen Partnern entschlossen vorgehen will. Die globalen Standards in diesem Bereich werden von der FATF gesetzt, die somit bei der weltweiten Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine führende Rolle einnimmt. Die Kommission leistet aktiv Beiträge zur Arbeit der FATF und setzt ihr Engagement für die Umsetzung der FATF-Standards und die weltweite Förderung der Einhaltung dieser Standards fort. In Anbetracht ihres neuen, umfassenden Ansatzes für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, den die EU verfolgen wird, muss ihr bei der Festlegung solcher internationalen Standards jedoch mehr Gewicht zukommen.

Die Kommission hat im Namen der EU das neue Mandat der FATF³³ gebilligt. Sie beabsichtigt, bei der Förderung globaler Standards eine maßgebende Rolle zu übernehmen und darauf hinzuwirken, dass die globalen Standards in wesentlichen Fragen den geltenden EU-Standards angeglichen werden. Ein Beispiel hierfür ist die Transparenz hinsichtlich des wirtschaftlichen Eigentümers; hier verfolgt die EU einen ehrgeizigen Ansatz, um die Risiken anzugehen, die von undurchsichtigen Strukturen ausgehen. Darüber hinaus wird die Kommission aktiv Bemühungen unterstützen, die darauf abstellen, die Bewältigung neuer und sich abzeichnender Risiken auf globaler Ebene anzugehen. Damit dies gelingt, muss die EU in der FATF mit einer Stimme sprechen. Dies könnte erreicht werden, indem die Kommission – im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags – mit der Vertretung der Europäischen Union bei der FATF beauftragt wird. In einem ersten Schritt in diese Richtung sollte ein Mechanismus für die verbesserte Koordinierung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eingerichtet werden, damit die EU-Vertreter in der FATF koordinierte Standpunkte vorbringen.

Die von der FATF organisierten gegenseitigen Bewertungen tragen dazu bei, die Einhaltung internationaler Standards weltweit zu verbessern, da der von den Bewertungen ausgehende Konformitätsdruck nach wie vor wichtige Impulse für Veränderungen gibt. Bislang wurde bei den Bewertungen des Rahmens der EU-Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung der supranationale Charakter der EU-Vorschriften nicht angemessen berücksichtigt. Dieser Schwachpunkt wird umso stärker ins Gewicht fallen, wenn neue Strukturen wie die EU-Aufsicht für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ein Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen geschaffen werden. Ziel der Kommission ist es, sicherzustellen, dass auf EU-Ebene eingeführte Standards einheitlich bewertet werden. In diesem Zusammenhang könnte auch geprüft werden, ob EU-Vorschriften von der FATF auf EU-Ebene bewertet werden sollten.

Zudem muss die Kommission weiterhin ihre eigene Politik gegenüber Drittländern verfolgen, um das EU-Finanzsystem zu schützen. Verpflichtete sind gehalten, auf der Grundlage geografischer und anderer relevanter Risikofaktoren Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen. Ferner sind sie

³³ Von den Ministern und Vertretern der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ am 12. April 2019 gebilligt.

verpflichtet, bei Transaktionen oder Geschäftsbeziehungen mit Ländern, die strategische Mängel in ihren Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufweisen, verstärkte Wachsamkeit walten zu lassen. Nach Maßgabe der fünften Geldwäscherichtlinie muss die Kommission eine eigenständige Kapazität aufbauen, um Länder zu ermitteln, in denen solche strategischen Mängel bestehen.³⁴

Die Kommission wird Länder, von denen eine spezifische Bedrohung für das Finanzsystem der Union ausgeht, anhand einer eigenständigen Methodik ermitteln. Hierbei stützt sie sich auf Synergien mit dem Verfahren der FATF zur Aufnahme von Ländern in die FATF-Liste sowie auf einen verstärkten Dialog mit Drittländern in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und eine enge Abstimmung mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten. Die Kommission wird auf der Grundlage der mit dem vorliegenden Aktionsplan veröffentlichten überarbeiteten Methodik³⁵ bei diesem Prozess in Kooperation mit dem EAD mit Drittländern zusammenarbeiten, in denen vorläufig Mängel festgestellt worden sind, um nach Möglichkeit einen Maßnahmenplan auszuarbeiten, mit dem einschlägige Bedenken angegangen werden. Nach einem Beobachtungszeitraum wird die Kommission die bei der Umsetzung der betreffenden Verpflichtungen erzielten Fortschritte prüfen, um zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen.

Die EU-Liste der Drittländer mit hohem Risiko ist ein wichtiges Instrument für Verpflichtete und Behörden, könnte aber auch über den Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hinaus von Relevanz sein. Die Kommission wird beobachten, ob sich die Aufnahme eines Landes in diese Liste auf Gleichwertigkeitsbeschlüsse³⁶ auswirkt, und wird dafür sorgen, dass im Einklang mit Artikel 155 der Haushaltsordnung³⁷ angemessene Schutzvorkehrungen in Bezug auf Finanzinstrumente getroffen werden.

Die Erfahrungen, die bei der Ausarbeitung der Liste und der Einrichtung neuer Funktionen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf EU-Ebene gesammelt werden, könnten eine Überprüfung der Herangehensweise an die von Drittländern ausgehenden Risiken nach sich ziehen. Als FATF-Mitglied sollte die Kommission weiterhin den Ersuchen der FATF, von Drittstaaten ausgehende Risiken anzugehen, Rechnung tragen und die Fähigkeit aufrechterhalten, auch unabhängig von der FATF und gemäß den internationalen Standards angemessene Maßnahmen anzuwenden. Eine auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht könnte in diesem Kontext auch dazu beitragen, von Drittländern ausgehende Risiken zu verringern, indem je nach Art und Schwere der Mängel geeignete Risikominderungsmaßnahmen für Verpflichtete ausgearbeitet werden. Hierbei müssten u. a. weitere detaillierte und risikobasierte Maßnahmen entwickelt werden, die auf die Bewältigung der Risiken abstellen, die von in anderen Ländern und Gebieten geltenden Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ausgehen. Da kein Land oder Gebiet vor aus Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erwachsenden Risiken sicher ist, könnte dieses Vorgehen auch durch einen transaktionsbezogenen Ansatz ergänzt werden. Auch eine Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion für zentrale Meldestellen könnte einen wertvollen Beitrag bei der Ermittlung neuer Trends sowie der von

³⁴ See <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581497419034&uri=CELEX:02016R1675-20181022>

³⁵ SWD(2020) 99.

³⁶ Siehe COM(2019) 349 final vom 29.7.2019.

³⁷ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

Drittländern ausgehenden Risiken leisten und mögliche Schwierigkeiten bei der internationalen Zusammenarbeit aufdecken.

Zum Maßnahmenkatalog für die Steuerung externer Risiken gehört auch die Entwicklung einer technischen Fazilität³⁸ durch die Kommission, die Drittländern technische Hilfe bereitstellen soll, damit diese ihre Kapazitäten ausbauen und Schwachstellen in ihren nationalen Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beheben. Gestützt auf ihr umfassendes diplomatisches Netzwerk wird die EU als einer der wichtigsten internationalen Geber in diesem Bereich die betreffenden Kapazitäten nutzen, um die gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergriffenen Vorkehrungen weltweit zu stärken. Auch die Handelspolitik trägt zur Entwicklung angemessener Schutzvorkehrungen in Bezug auf Investitionen³⁹ und Handelsflüsse bei. Die Kommission wird Zusagen von den EU-Handelspartnern zur Umsetzung von Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einfordern und sich vorbehalten, regulatorisch einzugreifen, wenn im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung stehende Risiken für das Finanzsystem der EU auftreten.

Zusammen mit dem vorliegenden Aktionsplan wird eine neue Methodik für die Bewertung von Drittländern mit hohem Risiko veröffentlicht. Die Kommission wird ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortsetzen und ihr Engagement in der FATF intensivieren, damit der EU eine gewichtigere globale Rolle zukommt.

VIII. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE: EIN FAHRPLAN

Wie im vorliegenden Aktionsplan erläutert, wird die Kommission mehrere Maßnahmen zur Verbesserung des Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorschlagen. Um die verschiedenen Optionen für Gesetzesänderungen zu bewerten, wird eine Folgenabschätzung vorgenommen, in der u. a. die Grundrechte und insbesondere das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigt werden:

Maßnahme	Mittel	Zeitleiste
Wirksame Umsetzung des bestehenden EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	Vertragsverletzungsverfahren/gerichtliches Verfahren Studie über die Anwendung der vierten Geldwäscherichtlinie Dritte supranationale Risikobewertung Arbeiten zur Vernetzung der Register wirtschaftlicher Eigentümer Länderspezifische Empfehlungen/Europäisches Semester Aktuelle Arbeiten der EBA	Alle Maßnahmen werden weitergeführt
Stärkung und Weiterentwicklung des	Legislativvorschlag: - Ermittlung von Bereichen, die in einer	Q1 2021

³⁸ Globale Fazilität der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

³⁹ Siehe Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. L 79I vom 21.3.2019, S. 1).

einheitlichen EU-Regelwerks zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	Verordnung zu regeln sind (in Ergänzung von Änderungen der Richtlinie) - Festlegung neuer Bereiche, die auf EU-Ebene zu regeln sind - Ermittlung von Änderungen, die hinsichtlich anderer geltender Rechtsvorschriften erforderlich sind	
Einführung einer EU-weiten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	Legislativvorschlag	Q1 2021
Einrichtung eines Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen	Legislativvorschlag Übertragung der technischen Verwaltung von FIU.net auf die Kommission	Q1 2021 Q4 2020
Strafverfolgung und Informationsaustausch	Einrichtung des Europäischen Zentrums für Finanz- und Wirtschaftskriminalität (EFECC) Leitlinien zu ÖPP und mögliche Stellungnahme des EDSA zu Datenschutzaspekten Überwachung der Umsetzung und Durchführung von Richtlinien zur Zusammenarbeit in den Bereichen Strafrecht und Strafverfolgung Optionen zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen allen zuständigen Behörden, sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend	Q2 2020 Q1 2021
Stärkung der internationalen Dimension	Verbesserte Methodik der Kommission zur Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko Delegierte Rechtsakte	Q1 2020 falls erforderlich (vorläufige Planung für 2020: Q2, Q3 und Q4)

Die Kommission begrüßt Beiträge von Interessenträgern zu den in diesem Aktionsplan dargelegten nächsten Schritten und ersucht die Interessenträger, bis zum 29. Juli 2020 im Fragebogen auf der Website „Have your Say“ Stellung zu nehmen.