



Sehr geehrte Damen und Herren!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht Nr. 13/2021 **"EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes, erstellt.

Schätzungen zufolge belaufen sich verdächtige Transaktionen in Europa auf mehrere Hundert Milliarden Euro. Trotzdem verfügt die EU über keine einheitliche Strategie für die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Zwar kommt den zuständigen EU-Stellen eine gewisse Rolle bei der politischen Gestaltung und Koordinierung zu, außerdem haben sie im begrenzten Umfang direkte Befugnisse. Über einen Großteil der Maßnahmen wird jedoch auf nationaler Ebene entschieden. Die Prüfer kommen zu dem Schluss, dass die EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Schwächen aufweisen. Ferner sei die Aufsicht durch die EU fragmentiert und schlecht koordiniert. Daher könnten weder eine kohärente Herangehensweise noch gleiche Rahmenbedingungen sichergestellt werden.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 23 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Hofes stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website eca.europa.eu. Um auf das Publikationsportal des Hofes zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

Europäischer Rechnungshof

Direktion "Dienste des Präsidenten"

Institutionelle Beziehungen

ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu

eca.europa.eu

Gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) – der neuen Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe, die am 11. Dezember 2018 in Kraft trat – setzen wir Sie davon in Kenntnis, dass Ihre Daten vom Europäischen Rechnungshof verarbeitet werden. Bitte klicken Sie [hier](#), um zu erfahren, wie der Europäische Rechnungshof Ihre personenbezogenen Daten behandeln wird und wie er sie schützt. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).



Pressemitteilung

Luxemburg, den 28. Juni 2021

Bekämpfung von Geldwäsche: EU muss konsequenter und kohärenter überwachen

Schätzungen zufolge belaufen sich verdächtige Transaktionen innerhalb Europas auf mehrere Hundert Milliarden Euro. Trotzdem verfüge die EU über keine einheitliche Strategie für die Verhinderung und Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Zwar käme den zuständigen EU-Stellen eine gewisse Rolle bei der politischen Gestaltung und Koordinierung zu, außerdem hätten sie im begrenzten Umfang direkte Befugnisse. Über einen Großteil der Maßnahmen werde jedoch auf nationaler Ebene entschieden. Ein Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs kommt zu dem Schluss, dass die EU-Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Schwächen aufweisen. Ferner sei die Aufsicht durch die EU uneinheitlich und schlecht koordiniert. Deshalb gebe es auch keine kohärente Herangehensweise und keine gleichen Rahmenbedingungen.

Geldwäsche ist die Legalisierung von Erträgen aus Straftaten durch Einspeisen der Erträge in die reguläre Wirtschaft. Dadurch soll der illegale Ursprung dieser Erträge verschleiert werden. Europol schätzt den Wert verdächtiger Transaktionen innerhalb Europas auf rund 1,3 % des BIP der EU. Weltweit liegt dieser Wert schätzungsweise bei knapp 3 % des globalen BIP. Neueste Daten zeigen, dass über 75 % der verdächtigen Transaktionen, die in der EU gemeldet wurden, von Kreditinstituten in gut der Hälfte der Mitgliedstaaten ausgingen.

"Die Schwächen der EU bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen ausgeräumt werden, und die Aufsicht durch die EU muss deutlich verstärkt werden", so Mihails Kozlovs, das für den Bericht zuständige Mitglied der Europäischen Rechnungshofs. "Es muss noch viel mehr getan werden, um sicherzustellen, dass das Unionsrecht unverzüglich und kohärent angewandt wird. Dazu sollte die EU künftig verstärkt auf Verordnungen statt auf Richtlinien setzen, weil die Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden müssen. "

Diese Pressemitteilung enthält die Hauptaussagen des Sonderberichts des Europäischen Rechnungshofs. Bericht im Volltext unter www.eca.europa.eu.

ECA Press

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

E: press@eca.europa.eu @EUAuditors eca.europa.eu

Derzeit sind die Befugnisse der EU bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf mehrere Stellen aufgeteilt. Die Europäische Kommission arbeitet Maßnahmen aus und überwacht deren Umsetzung in nationales Recht. Außerdem nimmt sie Risikoanalysen vor. Die Prüfer fanden Schwachstellen bei der Ausführung dieser Aufgaben. Die Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche seien komplex und in der EU zu langsam und uneinheitlich umgesetzt worden. Das Verfahren zur Risikobeurteilung gebe keinen Aufschluss über Veränderungen im Laufe der Zeit und habe keinen geografischen Schwerpunkt; zudem erfolge bei dem Verfahren keine wirksame Einstufung nach Priorität. Bisher habe die EU keine eigenständige Liste von Hochrisikoländern außerhalb der EU verabschiedet, in denen die Gefahr der Geldwäsche besteht und die dadurch den EU-Binnenmarkt bedrohen. Die Kommission habe auch keine aktualisierten Statistiken zu dem Thema vorlegen können, sodass es schwierig gewesen sei, das Ausmaß von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU zu beurteilen.

Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) kann mögliche Verstöße gegen EU-Recht auf diesem Gebiet untersuchen und hat dies auch schon getan. Allerdings habe die EBA seit 2010 nur in einem einzigen Fall eine Verletzung von EU-Recht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgestellt. Sie habe auch keine entsprechende Untersuchung von Amts wegen durchgeführt. Die Prüfer des Europäischen Rechnungshofs fanden ferner Anhaltspunkte dafür, dass versucht wurde, den Rat der Aufsicht der EBA gezielt zu beeinflussen, als dieser über eine mögliche Empfehlung zum Umgang mit Verstößen gegen EU-Recht beriet. Dies zeige, dass Beschlüsse der EBA auf hoher Ebene möglicherweise unter dem Einfluss nationaler Interessen gefasst wurden (ähnlich auch die Schlussfolgerungen im [Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2019 über die Stresstests der EBA](#)). Außerdem biete die Kommission, so die Prüfer, keine interne Orientierungshilfe dafür an, wann bei der EBA eine Untersuchung beantragt werden soll. Untersuchungen seien bislang nur ad hoc beantragt worden, meist nach einschlägigen Medienberichten.

Ein letzter untersuchter Punkt ist die Berücksichtigung des Geldwäscherisikos bei der Bankenaufsicht im Euro-Raum. Hier stellten die Prüfer fest, dass die Europäische Zentralbank (EZB) – sie übt seit 2014 die direkte Aufsicht über größere Banken aus – den Austausch von Informationen mit nationalen Aufsichtsbehörden gut begonnen hat. Allerdings könne bzw. dürfe die EZB nicht überprüfen, wie diese Informationen von den nationalen Aufsichtsbehörden genutzt werden. Auch sei das von den nationalen Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellte Material aufgrund unterschiedlicher nationaler Gepflogenheiten von recht unterschiedlicher Qualität gewesen. Die EBA arbeitet derzeit an der Aktualisierung ihrer Orientierungshilfe. Sobald diese abgeschlossen ist, sollten die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden die entsprechenden Anweisungen zügig umsetzen, so die Prüfer.

Hintergrundinformationen

Die EU nahm ihre erste Richtlinie zur Bekämpfung von Geldwäsche im Jahr 1991 an (letzte Neufassung 2018), um den Bedrohungen des Binnenmarkts durch Geldwäsche entgegenzuwirken und somit letztlich die Terrorismusfinanzierung zu unterbinden. Die Europäische Kommission will in Kürze einen Vorschlag zur Schaffung einer einheitlichen EU-Aufsichtsbehörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorlegen.

Der Sonderbericht Nr. 13/2021 *"EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt"* ist auf der Website des Hofes (eca.europa.eu) abrufbar.

Pressekontakt

Pressestelle des Hofes: press@eca.europa.eu

- Claudia Spiti – E: claudia.spiti@eca.europa.eu – M: (+352) 691 553 547
- Vincent Bourgeois – E: vincent.bourgeois@eca.europa.eu – M: (+ 352) 691 551 502

Sonderbericht

EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	01 - 15
Was ist Geldwäsche?	01 - 02
Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche	03 - 06
Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten	07 - 12
Aktuelle Politik	13 - 15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16 - 19
Bemerkungen	20 - 111
Die EU-Liste der Drittländer mit hohem Risiko ist nicht auf die potenziellen Bedrohungen der EU ausgerichtet	20 - 37
Die Methode der Kommission zum Sammeln von Informationen für die Erstellung einer Drittländerliste war effizient, in ihrer Wirksamkeit aber durch den Mangel an zeitnaher Kooperation seitens des EAD beeinträchtigt	22 - 30
Die Bewertungen der Kommission sind vollständig, wurden aber weitgehend auf der Grundlage von FATF-Berichten erstellt	31 - 33
Der erste Versuch, eine eigene EU-Liste von Drittländern zu erstellen, ist gescheitert; daher geht die geltende EU-Liste nicht über die FATF-Liste hinaus	34 - 37
Der Risikoanalyse der Kommission zum Binnenmarkt mangelt es an geografischer Fokussierung, geeigneter Priorisierung und relevanten Daten	38 - 49
Bei der Methode der Kommission gibt es weder eine Priorisierung von Sektoren nach Risiken noch eine geografische Fokussierung, und die Methode gibt keinen Aufschluss über Veränderungen im Laufe der Zeit	40 - 47
Die Kommission hat nicht über Statistiken zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berichtet	48 - 49
Die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist komplex und erfolgt uneinheitlich, die Bewertung durch die Kommission ist langsam	50 - 66
Die Kommission ergriff hilfreiche Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung	53 - 54

Mängel bei der Inanspruchnahme eines Auftragnehmers durch die Kommission	55 - 59
Viele Mitgliedstaaten arbeiteten nicht uneingeschränkt mit der Kommission zusammen	60 - 62
Unzureichende Ressourcen bei der Handhabung des Verfahrens durch die Kommission	63 - 66
Die Kommission und die EBA nutzen ihre Befugnisse im Zusammenhang mit der "Verletzung von Unionsrecht" nicht wirksam genug	67 - 86
Bei Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht verfolgte die Kommission einen Ad-hoc-Ansatz	71 - 73
Bei den Maßnahmen der EBA im Falle einer angeblichen Verletzung von Unionsrecht waren übermäßige Verzögerungen zu verzeichnen	74 - 76
Beschlüsse der EBA auf hoher Ebene wurden unter dem Einfluss nationaler Interessen gefasst	77 - 82
Der Informationsaustausch zwischen der Kommission und der EBA wurde nicht formalisiert	83 - 86
Wenngleich die EZB begonnen hat, GW/TF-Risiken bei der Aufsicht zu berücksichtigen, erfolgt weiterhin kein in vollem Umfang effizienter Informationsaustausch	87 - 111
Trotz Verbesserungen ist der Informationsaustausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB nicht in vollem Umfang effizient	94 - 104
Die nationalen Aufsichtsbehörden verwenden unterschiedliche Methoden, und die Orientierungshilfe der EBA zur aufsichtlichen Bewertung ist nicht spezifisch genug	105 - 111
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	112 - 123
Anhänge	
Anhang I – Rechtsrahmen der EU	
Anhang II – Die Vierte und die Fünfte Geldwäscherichtlinie im Vergleich	
Anhang III – Unterschiedliche Verfahren für die Erstellung von Listen in der EU	
Anhang IV – EU und USA	
Anhang V – Schritte im Verfahren bei Verletzung von Unionsrecht	

Anhang VI – Umsetzungsüberprüfungen

Anhang VII – Arten des Informationsaustauschs bei der EZB

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission und des EAD

Antworten der EZB

Antworten der EBA

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I Der Begriff der Geldwäsche bezeichnet die "Legalisierung" von Erträgen aus Straftaten durch Einspeisen der Erträge in die reguläre Wirtschaft mit dem Ziel, den illegalen Ursprung der Erträge zu verschleiern. Europol schätzt den Wert verdächtiger Transaktionen innerhalb Europas auf Hunderte Milliarden Euro. Dies entspricht 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU. Weltweit wird der Anteil auf knapp 3 % des weltweiten BIP geschätzt.

II Die EU nahm ihre erste Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche im Jahr 1991 an (letzte Neufassung 2018), um Bedrohungen des Binnenmarkts durch Geldwäsche zu begegnen und dadurch die Terrorismusfinanzierung zu unterbinden. Die Geldwäscherichtlinie kann ihre Wirkung jedoch nur dann entfalten, wenn sie auf nationaler Ebene auch umgesetzt wird.

III In diesem Zusammenhang sind auch mehrere Organe und Einrichtungen der EU von Bedeutung. Die Kommission entwickelt politische Maßnahmen, überwacht deren Umsetzung und nimmt Risikoanalysen vor. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) führt Analysen durch, geht der Verletzung von Unionsrecht nach und legt detaillierte Standards für Aufsichtsbehörden und für den Bankensektor fest. Im Jahr 2020 wurden der rechtliche Auftrag und die Befugnisse der EBA in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) deutlich ausgeweitet. Die Europäische Zentralbank (EZB) berücksichtigt das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei der Bankenaufsicht im Euro-Währungsgebiet und tauscht seit 2019 einschlägige und notwendige Informationen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) mit den nationalen Aufsichtsbehörden aus.

IV Angesichts der Bedeutung der EU-Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der gegenwärtig ausgeprägten Reformbereitschaft hat der Hof entschieden, Aspekte der Effizienz und der Wirksamkeit dieser Politik zu prüfen. Mit dem Bericht des Hofes sollen die Interessenträger informiert und Empfehlungen unterbreitet werden, um die Entwicklung der Politik und deren Umsetzung weiter zu fördern. Der Hof untersuchte die einschlägigen Maßnahmen der EU. Dabei konzentrierte er sich auf den Bankensektor und prüfte, ob die Maßnahmen der EU wirksam umgesetzt werden.

V Insgesamt stellte der Hof bei den Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie beim Eingreifen nach Feststellung eines Risikos

eine institutionelle Fragmentierung und eine unzureichende Koordinierung auf EU-Ebene fest. In der Praxis erfolgt die Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche nach wie vor auf nationaler Ebene, und die Aufsicht durch die EU reicht nicht aus, um gleiche Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

VI Die Kommission ist verpflichtet, eine Liste von Ländern außerhalb der EU ("Drittländer") zu veröffentlichen, in denen die Gefahr der Geldwäsche besteht und die insofern den Binnenmarkt bedrohen. Mängel bestanden bei der Kommunikation mit auf der Liste geführten Drittländern sowie im Hinblick auf die Kooperation seitens des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Hinzu kommt, dass die EU bislang noch keine eigene Liste von Drittländern mit hohem Risiko angenommen hat. Die Kommission nimmt ferner alle zwei Jahre eine Bewertung des Risikos für den Binnenmarkt vor. Diese Risikobewertung gibt keinen Aufschluss über Veränderungen im Laufe der Zeit und hat keinen geografischen Schwerpunkt; zudem wird keine wirksame Risikopriorisierung vorgenommen.

VII Der Hof hat festgestellt, dass die Kommission aufgrund der schlechten Kommunikation seitens der Mitgliedstaaten und der ihr zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen bei der Bewertung der Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten nur langsam vorankommt. Mitarbeiter der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde haben potenzielle Verstöße gegen EU-Recht gründlich untersucht. Der Hof hat jedoch Anhaltspunkte dafür gefunden, dass der Rat der Aufseher der EBA im Zuge eines Beratungsprozesses gezielter Einflussnahme ausgesetzt war. Er hat aber auch festgestellt, dass die Europäische Zentralbank den Austausch von Informationen mit nationalen AML/CFT-Aufsichtsbehörden ungeachtet einiger langwieriger Beschlussfassungsverfahren gut begonnen hat. Auch die Qualität des von den Aufsichtsbehörden zur Verfügung gestellten Materials schwankte aufgrund unterschiedlicher nationaler Gepflogenheiten erheblich, und die EBA arbeitet an der Aktualisierung ihrer Orientierungshilfe.

VIII Der Hof empfiehlt der Kommission,

- 1) das Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung ("GW/TF-Risiko") klarer zu priorisieren und sich mit Blick auf die in der Liste genannten Drittländer mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst abzustimmen;
- 2) möglichst Verordnungen anstelle von Richtlinien zu nutzen;
- 3) einen Rahmen für Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht zu schaffen.

IX Der Hof empfiehlt der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde,

- 1) Regeln festlegen, die Mitglieder des Rates der Aufseher von dem Versuch abhalten, andere Mitglieder des Gremiums bei den Beratungen zu beeinflussen;
- 2) Leitlinien festzulegen, die einen harmonisierten Informationsaustausch zwischen Aufsichtsbehörden auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene erleichtern.

X Der Hof empfiehlt der Europäischen Zentralbank,

- 1) effizientere interne Beschlussfassungsverfahren einzurichten;
- 2) ihre Aufsichtspraxis anzupassen, sobald eine maßgebliche Orientierungshilfe der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde vorliegt.

XI Die anstehende Überarbeitung der Rechtsvorschriften eröffnet der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat die Möglichkeit, den festgestellten Schwächen und der Fragmentierung des EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu begegnen.

Einleitung

Was ist Geldwäsche?

01 Geldwäsche kann überall in der Wirtschaft vorkommen, vom Glücksspiel über den Warenhandel bis hin zum Erwerb von Immobilien. Früher oder später müssen Geldwäscher gewöhnlich jedoch das Bankensystem in Anspruch nehmen, insbesondere wenn sie illegal erlangte Erträge umwandeln und verschieben ("Verschleierung"). Nähere Informationen dazu, wie Geldwäsche funktioniert, sind [Abbildung 1](#) zu entnehmen. Nach den neuesten Zahlen von Eurostat¹ gingen über 75 % aller gemeldeten verdächtigen Transaktionen in mehr als der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten von Kreditinstituten aus. Daher können vorbeugende Maßnahmen im Bankensektor ein wirksames Instrument sein, um den Geldwäschezklus zu durchbrechen.

¹ Siehe Eurostat-Veröffentlichung *Money laundering in Europe* (2013).

Abbildung 1 – Wie Geldwäsche funktioniert



Quelle: Europäischer Rechnungshof ausgehend von Begriffsbestimmungen der zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung" (FATF).

02 Mit Geldwäsche kann die Gefahr der Terrorismusfinanzierung einhergehen (siehe **Kasten 1**). Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind miteinander verbunden, und im Allgemeinen kommen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT) die gleichen Instrumente zum Einsatz.

Kasten 1

Was ist Terrorismusfinanzierung?

Terrorismusfinanzierung beinhaltet die Bereitstellung von Mitteln für terroristische Organisationen, häufig mit grenzüberschreitender Dimension. In gewisser Hinsicht ist Terrorismusfinanzierung das Gegenteil von Geldwäsche, da verhältnismäßig häufig kleine legal erlangte Erträge gesammelt und für terroristische Aktivitäten verwendet werden. Da beide Aktivitäten mit illegalen Finanzströmen einhergehen, werden sie gewöhnlich mit den gleichen politischen Instrumenten bekämpft.

Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche

03 Nationale politische Maßnahmen zur Bekämpfung und Sanktionierung von Geldwäsche reichen bis in die 1970er-Jahre zurück. Auf globaler Ebene ist das zentrale Gremium in diesem Zusammenhang die 1989 von der G7 eingesetzte und in Paris ansässige zwischenstaatliche Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung" (FATF). Zu den 39 Mitgliedern der FATF zählen die Vereinigten Staaten, Russland und China, aber auch die Europäische Kommission und 14 EU-Mitgliedstaaten.

04 Die FATF legt Standards fest und fördert wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und anderer Bedrohungen für die Integrität des internationalen Finanzsystems. Ihre Orientierungshilfe umfasst inzwischen Präventionsmaßnahmen für Finanzinstitute sowie Empfehlungen für die Befugnisse von Regulierungsbehörden, Aufsichtsbehörden und Strafverfolgungsbehörden. Sie unterstützt die sogenannten "Berichte für die gegenseitige Evaluierung" (MER), ein System regelmäßiger gegenseitiger Begutachtungen ihrer Mitglieder, anhand derer beurteilt werden soll, inwieweit ihre Standards und Empfehlungen in die Praxis umgesetzt werden. Die EU legt nicht in dem Maße den Schwerpunkt auf ein Peer-Review der Umsetzung auf nationaler Ebene, wie dies beim Ansatz der FATF der Fall ist.

05 Im Jahr 1991 nahm die EU auf der Grundlage der FATF-Standards eine Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche (Geldwäscherichtlinie) an, um zu verhindern, dass Straftäter die Freiheit des Kapitalverkehrs im Binnenmarkt missbrauchen, und um die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Geldwäsche zu harmonisieren. Inzwischen hat die EU die Geldwäscherichtlinie analog zur Entwicklung der FATF-Standards viermal überarbeitet und die Vorschriften dabei jedes Mal verschärft. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass die nachteiligen Auswirkungen der Geldwäsche und der neuen Vorgehensweisen von Geldwäschern zunehmend weltweit erkannt werden. Gleichzeitig wurde der Rechtsrahmen durch ergänzende strafrechtliche Vorschriften gestärkt. Weitere Informationen zum Rechtsrahmen sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

06 Die Strafverfolgung und die Rechtsdurchsetzung im Zusammenhang mit der Geldwäsche liegen in der EU im Ermessen der Mitgliedstaaten, in denen bei der Strafverfolgung und der Verhängung von Sanktionen jeweils unterschiedliche Standards angewendet werden. Unter den übrigen Ländern der FATF verfolgen die Vereinigten Staaten bei der Durchsetzung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und bei der Verhängung entsprechender Sanktionen im Allgemeinen einen eher auf Bestrafung abzielenden Ansatz, und in den letzten Jahren wurden gegen in den Vereinigten Staaten tätige europäische Banken erhebliche Geldstrafen und sonstige Strafen verhängt. Weitere Einzelheiten sind [Anhang IV](#) zu entnehmen.

Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten

07 Der EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bestand bislang überwiegend aus Richtlinien nach Artikel 114 AEUV. Bei den Rechtsvorschriften für Finanzdienstleistungen in anderen Bereichen wurde hingegen meist ein hybrider Ansatz verfolgt, der sowohl Verordnungen als auch Richtlinien umfasst. Im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beschränken sich die Organe und Einrichtungen der EU daher auf die Entwicklung von Strategien sowie auf die Bereitstellung von Orientierungshilfe und die Ausübung von Aufsichtsfunktionen. Umgesetzt werden die Rechtsvorschriften jedoch in den Mitgliedstaaten. Auf EU-Ebene gibt es keine einheitliche Aufsichtsbehörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die auf nationaler Ebene benannten Aufsichtsbehörden für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ("AML/CFT-Aufsichtsbehörden") sollen sicherstellen, dass die den Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterliegenden Finanzinstitute und sonstigen Einrichtungen ihre Verpflichtungen erfüllen bzw. bei Verstößen einschreiten. Mögliche Maßnahmen

sind finanzielle Sanktionen sowie Beschränkungen der Geschäftstätigkeit. Außerdem sind Finanzinstitute verpflichtet, ihren nationalen zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) verdächtige Aktivitäten zu melden (siehe auch [Abbildung 2](#)).

08 Anders als in den Vereinigten Staaten gibt es in der EU keine zentrale, für alle Sektoren zuständige Aufsichtsbehörde für den Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche. In jedem Mitgliedstaat gibt es mindestens eine Aufsichtsbehörde, der die Aufsicht über Banken und andere "Verpflichtete" obliegt. Die Organe und Einrichtungen der EU haben nur beschränkte Befugnisse. Die Aufsichtsbehörden verhalten sich sehr unterschiedlich. Daher besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Handhabung in den Mitgliedstaaten². In den Vereinigten Staaten ist das mit der Überwachung von Banken, Finanzinstituten und Einzelpersonen befasste Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) die wichtigste Regulierungsbehörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Maßnahmen der FinCEN haben weltweite Auswirkungen, da die FinCEN Banken außerhalb der USA Korrespondenzbankbeziehungen mit US-amerikanischen Banken untersagen kann, wenn nach Auffassung des FinCEN hinreichende Gründe für die Feststellung vorliegen, dass bei einer Bank erhebliche Bedenken hinsichtlich eines Geldwäscherisikos ("*primary money laundering concern*") bestehen.³

09 Die Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion der Kommission (GD FISMA)⁴ koordiniert die Politik der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Der Kommission obliegt es, auf Risiken für das Finanzsystem der EU hinzuweisen und den maßgeblichen Interessenträgern Empfehlungen zu unterbreiten. Darüber hinaus ist sie für die Entwicklung politischer Maßnahmen zuständig und muss sicherstellen, dass die EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten umgesetzt und durchgeführt werden. Daher kommt der Kommission zentrale Bedeutung zu, wenn es darum geht, die Schaffung

² Die EBA hat kürzlich festgestellt, dass ein und derselbe Verstoß ein und desselben Finanzinstituts je nach der für Durchsetzungsmaßnahmen zuständigen Behörde zur Verhängung unterschiedlicher Sanktionen und Maßnahmen führen oder auch keinerlei Maßnahmen oder Sanktionen nach sich ziehen kann. [EBA Report on European Commission's call for advice on the future EU legal framework on AML/CFT](#), September 2020, Ziffer 88, S. 23.

³ Dies kann die Insolvenz einer Bank zur Folge haben.

⁴ Im Januar 2020 übernahm die GD FISMA von der Generaldirektion Justiz der Kommission (GD JUST) die Zuständigkeit für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

eines robusten EU-Rahmens für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu fördern. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und Europol sind insoweit beteiligt, als sie maßgebliche Erkenntnisse über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zur Berücksichtigung durch die Kommission vorlegen.

10 Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) ist seit 2020 für die Leitung, Koordinierung und Überwachung der Maßnahmen des EU-Finanzsektors zur Bekämpfung der Geldwäsche zuständig. Davor beschäftigte sie sich ausschließlich mit dem Bankensektor und war u. a. für die Ausarbeitung von Regulierungsinstrumenten – wie Leitlinien, Stellungnahmen zu Risiken im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie Berichte – zuständig. Die EBA ist zudem befugt, mutmaßliche Verstöße nationaler Aufsichtsbehörden gegen einschlägiges EU-Recht zu untersuchen. Sie hat keine Aufsichts- oder Durchsetzungsbefugnisse.

11 Der Europäischen Zentralbank (EZB) obliegt die Aufsicht über Großbanken im Euro-Währungsgebiet. Die aufsichtlichen Aspekte im Zusammenhang mit den Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung haben für die EZB an Bedeutung gewonnen, weil das GW/TF-Risiko mit Herausforderungen für die Aufsicht einhergehen und das Ansehen des gesamten Sektors schädigen kann. 2019 hat die EZB begonnen, für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung relevante Aspekte in die Bankenaufsicht einzubeziehen, und zwar im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses (SREP). Unterstützt durch die EBA und die anderen Europäischen Aufsichtsbehörden hat sie mit etwa 50 AML/CFT-Aufsichtsbehörden Vereinbarungen über den Austausch von Informationen getroffen. Die bei der EZB mit Aufsichtsaufgaben befassten Stellen werten die Informationen aus, beziehen sie in ihre Aufsichtstätigkeit ein und ergreifen erforderlichenfalls geeignete Aufsichtsmaßnahmen.

12 Europol unterstützt die Mitgliedstaaten bei ihrem Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die wesentlichen Akteure auf EU-Ebene sind **Abbildung 2** zu entnehmen.

Abbildung 2 – Wesentliche institutionelle Akteure bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU

EU-Ebene

Kommission

Zuständig für die Entwicklung politischer Maßnahmen auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Geldwäsche sowie für die Setzung von Prioritäten, Risikobewertungen und die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der EU-Politik.

EBA

Die EBA ist zuständig für die Entwicklung von technischen Standards und die Bereitstellung von Orientierungshilfe. Außerdem ist sie befugt, die Verletzung von Unionsrecht zu untersuchen. Seit 2020 bezieht sich der Auftrag der EBA zur Überwachung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf alle Finanzinstitute, doch die EBA ist nach wie vor als einzige der drei Europäischen Aufsichtsbehörden für den Bankensektor zuständig.

EZB

Der Europäischen Zentralbank (EZB) obliegt die Aufsicht über Großbanken im Euro-Währungsgebiet. In Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben wird sie dann tätig, wenn die Sicherheit und die Solidität einer Bank durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gefährdet sein könnten.

Europol

Europol ist die Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union, die u. a. die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterstützt. Sie meldet verdächtige Transaktionen über die IT-Plattform FIU.net.

Ebene der Mitgliedstaaten

AML-Aufsichtsbehörden

Die AML-Aufsichtsbehörden sind die öffentlichen Stellen in einem Mitgliedstaat, die dafür zuständig sind, das System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu beaufsichtigen, und zu prüfen, ob Verpflichtete die maßgeblichen Anforderungen des nationalen Systems zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusbekämpfung erfüllen; manche AML-Aufsichtsbehörden können bei Verstößen entweder selbst Geldbußen verhängen oder einer anderen Behörde die Verhängung von Geldbußen empfehlen. Häufig gibt es in einem Mitgliedstaat nicht nur eine einzige AML/CFT-Aufsichtsbehörde.

Zentrale Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen

Die zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) sind die Behörden in den Mitgliedstaaten, die für die Sammlung und die Analyse der von den Verpflichteten übermittelten Meldungen verdächtigter Transaktionen sowie für die Weitergabe der Ergebnisse ihrer Untersuchungen an die nationalen AML-Behörden und anderen FIU in der EU oder in Drittländern zuständig sind.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Aktuelle Politik

13 Einer der zentralen Aspekte der gegenwärtigen politischen Debatte über den Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU ist das Fehlen einer zentralen Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und damit die Frage, wie dies die Entstehung ungleicher Rahmenbedingungen begünstigt⁵.

14 Im Mai 2020 nahm die Kommission eine Mitteilung über einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an, der auf mehreren Säulen beruht⁶, und veröffentlichte die geänderte Methode zur Ermittlung der Drittländer mit hohem Risiko. Die Kommission wird die Entwicklung eines einheitlichen Regelwerks (*Single Rulebook*) und die Errichtung einer einheitlichen Aufsichtsbehörde für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorschlagen. Diese Ankündigung wurde vom Europäischen Parlament deutlich begrüßt⁷.

15 Im November 2020 veröffentlichte der Rat Schlussfolgerungen⁸, in denen breite Unterstützung für diese politischen Ziele zum Ausdruck gebracht wurde. Die Legislativvorschläge der Kommission zur Berücksichtigung der in der vorstehenden Ziffer genannten Säulen werden bis Mitte 2021 erwartet.

⁵ Darauf hat das Basel Institute on Governance in seiner Veröffentlichung mit dem Titel "Basel AML Index: Ranking money laundering and terrorist financing risks around the world" (Ausgabe 2020, S. 4) hingewiesen, indem es ausführte, die mangelhafte Leistung in diesem Bereich in den letzten Jahren gehe mit Verstößen gegen Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche in europäischen Banken einher, was Anlass zu Bedenken hinsichtlich der Qualität der Aufsicht im Banken- und Nichtbankenbereich gebe, wenn es um die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geht.

⁶ Europäische Kommission, *Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing*, Mai 2020.

⁷ Europäisches Parlament, *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2020 zu einer umfassenden Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – der Aktionsplan der Kommission und andere aktuelle Entwicklungen*, Juli 2020.

⁸ Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zu den strategischen Prioritäten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung*, November 2020.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 Angesichts der Bedeutung der EU-Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der aufsehenerregenden Fälle von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Bankensektor in der letzten Zeit sowie in Anbetracht des gegenwärtigen Interesses an Reformen hat der Hof entschieden, Aspekte der Effizienz und Wirksamkeit dieser Politik zu prüfen. Mit dem Bericht des Hofes sollen die Interessenträger informiert und Empfehlungen unterbreitet werden, um die Entwicklung der Politik und ihre weitere Umsetzung zu fördern.

17 Die Hauptprüfungsfrage lautete, ob die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche im Bankensektor gut umgesetzt werden. Wenngleich sich die Prüfung des Hofes vorrangig auf den Bankensektor konzentrierte, können die Schlussfolgerungen auch für die Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in anderen Sektoren von Bedeutung sein. Die zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) hat der Hof bei dieser Prüfung nicht berücksichtigt. Die Unterfragen lauteten:

- Erstellt die EU eine Drittländerliste, die Aufschluss über spezifische Bedrohungen für die EU gibt?
- Hat die Kommission die Geldwäscherisiken für den Binnenmarkt angemessen beurteilt?
- Hat die Kommission die Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht angemessen beurteilt?
- Haben die Kommission und die EBA zügig wirksame Maßnahmen als Reaktion auf potenzielle Verstöße gegen EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergriffen?
- Hat die EZB die GW/TF-Risiken wirksam in ihre Aufsicht über Banken einbezogen, und hat sie Informationen wirksam mit den nationalen Aufsichtsbehörden ausgetauscht?

18 Die vom Hof geprüften Organe bzw. Einrichtungen waren die Kommission (in erster Linie die GD FISMA), die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und die Europäische Zentralbank (EZB). Die Feststellungen wurden auch mit dem EAD abgeklärt. Außerdem hat der Hof eine elektronische Umfrage unter den 27 Mitgliedsländern der Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (EGMLTF) durchgeführt. Die Umfrage betraf Aspekte der Umsetzung der Politik zur

Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene (z. B. die Risikobewertung und die Umsetzung). Der Hof erhielt Antworten aus 20 Ländern. Im vorliegenden Bericht wird immer wieder auf diese Umfrage Bezug genommen. Außerdem hat der Hof an der Politik zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beteiligte und mit der Aufsicht befasste öffentliche Stellen aus vier Mitgliedstaaten befragt. Der Hof wählte die öffentlichen Stellen nach Größe, Standort und bestehenden GW/TF-Risiken aus. In mehreren Bereichen hat der Hof detaillierte Untersuchungen anhand einer Stichprobe entweder der Mitgliedstaaten oder des Bankensektors vorgenommen, wobei die in den jeweiligen Abschnitten erläuterten Auswahlkriterien zur Anwendung kamen. Der Hof hat seine vorläufigen Feststellungen mit einem Expertengremium erörtert.

19 Die Prüfungskriterien des Hofes beruhen auf den von der FATF⁹ und dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht¹⁰ festgelegten internationalen Standards. Maßgeblich waren ferner der Rechtsrahmen (Geldwäscherichtlinie, Eigenkapitalrichtlinie, SSM-Verordnung und EBA-Verordnung) sowie die einschlägigen Leitlinien der EBA. In Bezug auf die Tätigkeit der EBA hat der Hof ein Benchmarking ggf. anhand der spezifischen Geschäftsordnungen der EBA vorgenommen. Hinsichtlich der Umsetzung orientierte sich der Hof an den von der Kommission selbst festgelegten Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung. In Bezug auf die von der Kommission vorgenommene Risikobewertung ging der Hof von den maßgeblichen Risikobewertungsstandards aus.

⁹ FATF-Empfehlungen 2012, Stand Juni 2019.

¹⁰ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, "Introduction of guidelines on interaction and cooperation between prudential and AML/CFT supervision" und "Core Principles for Effective Banking Supervision".

Bemerkungen

Die EU-Liste der Drittländer mit hohem Risiko ist nicht auf die potenziellen Bedrohungen der EU ausgerichtet

20 Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, Länder außerhalb der EU zu ermitteln, in deren nationalen Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strategische Mängel bestehen, die ein Risiko für das Finanzsystem der EU darstellen¹¹. Die Kommission nimmt die Liste der Drittländer mit hohem Risiko im Wege eines delegierten Rechtsakts¹² an. Wenn die Kommission solche Drittländer¹³ ermittelt, müssen die Verpflichteten (darunter die Banken) in der EU im Umgang mit Einzelpersonen und Unternehmen in den in der Liste genannten Ländern umgehend erheblich strengere Maßnahmen anwenden (insbesondere verstärkte Sorgfaltsmaßnahmen). Dadurch soll das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts sichergestellt und der Zufluss von gewaschenem Geld in die EU begrenzt werden. In diesem Zusammenhang muss die EU inzwischen über 200 Länder und Gebiete berücksichtigen. Die Aufnahme eines Landes in die Liste kann für Unternehmen und Bürger in der EU, die Geschäftsbeziehungen zu diesen Ländern unterhalten möchten, Verzögerungen und Kostensteigerungen nach sich ziehen, was auch umgekehrt gilt. Eine weitere Folge kann in einem auf Risikoabbau gerichteten Verhalten bestehen, bei dem sich Unternehmen angesichts des entstehenden Verwaltungsaufwands aus strategischen Gründen aus Marktsegmenten zurückziehen.

21 Der Hof hat geprüft, ob das Verfahren der Kommission zur Erstellung einer Drittländerliste gemessen an den maßgeblichen Standards effizient und wirksam ist.

Die Methode der Kommission zum Sammeln von Informationen für die Erstellung einer Drittländerliste war effizient, in ihrer Wirksamkeit aber

¹¹ Richtlinien (EU) 2015/849 ("Vierte Geldwäscherichtlinie") und (EU) 2018/843 ("Fünfte Geldwäscherichtlinie"), Artikel 9.

¹² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 290.

¹³ Der Begriff "Drittland" bezeichnet Länder und Gebiete außerhalb der EU.

durch den Mangel an zeitnaher Kooperation seitens des EAD beeinträchtigt

22 Nach der Geldwäscherichtlinie ist die Kommission verpflichtet, bei ihren Bewertungen zuverlässige und aktuelle Informationsquellen einschließlich der Rechtsrahmen der Drittländer für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu berücksichtigen. In einem ersten Schritt nahm die Kommission im Juli 2018 eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen an, in der das Arbeitsverfahren für die Ermittlung von Drittländern¹⁴ ("Methode von 2018") beschrieben wird, und veröffentlichte sie.

23 Die Methode beruht auf den Anforderungen der Geldwäscherichtlinie sowie auf den Standards und der Methode der FATF und auf bewährten Verfahren. Im Rahmen der Methode wird das Listungsverfahren der FATF als Maßstab für die EU-Politik gegenüber Drittländern herangezogen. Außerdem werden von Europol und dem EAD gesammelte länderbezogene Informationen berücksichtigt. Ausgangspunkt ist der letzte Bericht für die gegenseitige Evaluierung der FATF bzw. einer maßgeblichen regionalen Stelle. Die Kommission verfolgt einen etwas anderen Ansatz als die Vereinigten Staaten. Beim Ansatz der Vereinigten Staaten werden im Hinblick auf Drittländer mehrere Risikograde unterschieden, und der Ansatz ist stärker auf Bestrafung ausgerichtet.

24 Bei der Kommission gibt es weitere Verfahren zur Erstellung von Listen im Zusammenhang mit Bedrohungen durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aus Ländern und Gebieten außerhalb der EU, insbesondere die Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke und die Liste restriktiver Maßnahmen (Sanktionen). Diese werden in *Anhang III* einander gegenübergestellt. Sowohl die steuer- als auch die sanktionsbezogene Liste sollen Veränderungen außerhalb der EU vorantreiben. Die Drittländerliste für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat hingegen hauptsächlich defensiven Charakter. Die beiden anderen Listen beruhen ferner auf Beschlüssen des Rates.

25 Nach der Methode (siehe Ziffer **22**) ist die Kommission verpflichtet, Informationen von Europol und vom EAD zu sammeln, da beide über einschlägiges Fachwissen verfügen – im Falle des EAD einschließlich länderbezogener Informationen auch über das GW/TF-Risiko in Drittländern. Im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Priorisierung hat die Kommission sowohl Europol als

¹⁴ Europäische Kommission, *Methodology for identifying high risk third countries under Directive (EU) 2015/849*.

auch den EAD förmlich um Informationen im Zusammenhang mit der Ermittlung von Drittländern ersucht.

26 Aus **Tabelle 1** ist die zeitliche Entwicklung der Maßnahmen der Kommission beim Erstellen und bei der Aktualisierung der Drittländerliste ersichtlich.

Tabelle 1 – Schritte beim Erstellen der Drittländerliste

Zeitpunkt	Maßnahme
14. Juli 2016	Erster delegierter Rechtsakt auf der Grundlage der Vierten Geldwäscherichtlinie mit weitgehender Übernahme der FATF-Liste (mehrmals aktualisiert, um die späteren FATF-Listungen widerzuspiegeln)
22. Juni 2018	Methode der Kommission für den delegierten Rechtsakt nach der Fünften Geldwäscherichtlinie ("Methode von 2018")
März - September 2018	Phase der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der eigenen Analyse der Kommission (einschließlich Europol und EAD)
September 2018 - Januar 2019	Abstimmung der Kommission mit den Mitgliedstaaten über Entwürfe von Länderakten und über den Entwurf des delegierten Rechtsakts
13. Februar 2019	Annahme des delegierten Rechtsakts auf der Grundlage der Methode von 2018
7. März 2019	Ablehnung des delegierten Rechtsakts durch den Rat (siehe Ziffer 34)
7. Mai 2020	Annahme des geänderten delegierten Rechtsakts mit weiterer Angleichung an die FATF-Listen
7. Mai 2020	Annahme der geänderten Methode zur Anwendung ab dem 7. Mai ("Methode von 2020")

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

27 Europol legte der Kommission zügig und in kohärenter Weise Informationen für die Festlegung des Untersuchungsrahmens und für die Priorisierung vor. Der EAD übermittelte anfänglich keine der von der Kommission schriftlich angeforderten Informationen und brachte Informationen erst später in das Verfahren ein. Der Mangel an länderbezogenen Informationen zu dem Zeitpunkt, als ursprünglich um sie ersucht wurde, hat die Effizienz des Verfahrens beeinträchtigt.

28 Problematisch war auch die Mitwirkung von Drittländern. Nach der Methode waren die Kommission und der EAD verpflichtet, in abgestimmter Weise mitzuwirken und sicherzustellen, dass betroffene Drittländer rechtzeitig und in vollem Umfang über die Annahme des delegierten Rechtsakts unterrichtet werden. Der Hof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass diese Verpflichtung umfassend erfüllt worden wäre.

29 Die Kommission nimmt die Liste der Drittländer mit hohem Risiko im Wege eines delegierten Rechtsakts an. Daher ist die Kommission verpflichtet, vor der Annahme des delegierten Rechtsakts Expertengruppen zu konsultieren, die mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt sind.

30 Die Kommission kommunizierte über die EGMLTF mit dem Rat und ersuchte um Beiträge zur Erstellung der Risikoprofile der Länder, zu den Bewertungen der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zum Entwurf des delegierten Rechtsakts. Während der Konsultation über die Erstellung der länderspezifischen Risikoprofile und der Bewertungen der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (*country fiches*) im November 2018 (siehe [Tabelle 1](#)) übermittelte fast die Hälfte aller Mitgliedstaaten einschlägige Informationen an die Kommission.

Die Bewertungen der Kommission sind vollständig, wurden aber weitgehend auf der Grundlage von FATF-Berichten erstellt

31 Nach der Methode ist die Kommission verpflichtet, für jedes bewertete Land ein Risikoprofil zu erstellen, in dem die Bedrohungen und Risiken beschrieben werden, und anhand der Analyse von acht grundlegenden Bereichen eine Gesamtbewertung des Umfangs der Mängel des jeweiligen Drittlands vorzunehmen.

32 Auf der Grundlage seiner Analyse einer Stichprobe von 10 Ländern stellt der Hof fest, dass es der Kommission gelungen ist, wirksam Informationen über die Risiken bei Drittländern zu sammeln und in individuellen Länderprofilen zu berücksichtigen, die sie bei ihren Bewertungen zugrunde gelegt hat. Im Allgemeinen enthielten die Länderprofile in den meisten Fällen vollständige und relevante Informationen, die unter Nutzung sowohl interner als auch öffentlich zugänglicher Quellen zusammengetragen wurden. Sie beruhen jedoch zu einem großen Teil auf den Berichten für die gegenseitige Evaluierung, die nach der FATF-Methode erstellt wurden, und einige dieser Berichte sind bis zu 10 Jahre alt.

33 Bei der Methode der Kommission werden keinerlei Gewichtungen der einzelnen Bereiche vorgenommen oder den einzelnen Bereichen Bewertungskriterien zugewiesen und/oder Bewertungen durchgeführt; zudem beruht die Auswahl der Länder bzw. Gebiete letztlich auf der Einschätzung von Sachverständigen. In seiner Stichprobe hat der Hof jedoch keine Unstimmigkeiten festgestellt, die darauf zurückzuführen gewesen wären, ob die Länder bzw. Gebiete von der Kommission ausgewählt wurden oder nicht.

Der erste Versuch, eine eigene EU-Liste von Drittländern zu erstellen, ist gescheitert; daher geht die geltende EU-Liste nicht über die FATF-Liste hinaus

34 Die Kommission nahm den delegierten Rechtsakt, in dem 23 Länder mit hohem Risiko genannt werden (siehe [Tabelle 1](#)), am 13. Februar 2019 an. Der delegierte Rechtsakt hätte nur in Kraft treten können, wenn das Europäische Parlament und der Rat innerhalb einer Frist von einem Monat nach der Übermittlung des Rechtsakts keine Einwände erhoben hätten. Am 7. März 2019 entschied der Rat jedoch einstimmig, den von der Kommission übermittelten Entwurf der Liste abzulehnen. Viele Mitgliedstaaten brachten ihre Bedenken zum Ausdruck, dass der Konsultationsprozess bei ihnen übereilt gewesen sei. Das Parlament hingegen billigte den delegierten Rechtsakt in seiner Entschließung vom 14. März 2019.

35 Nach der Ablehnung durch den Rat legte die Kommission im Mai 2020 einen Vorschlag für einen neuen delegierten Rechtsakt vor (siehe [Tabelle 1](#)). Dieser Vorschlag beruhte auf der Angleichung an das FATF-Verfahren, d. h. es wurden nur Länder berücksichtigt, die von der FATF in die Liste aufgenommen bzw. aus der Liste gestrichen wurden. Diese Liste hatte einen geringeren Umfang. Sie wurde weder vom Parlament noch vom Rat abgelehnt und ist gegenwärtig in Kraft. Zur Information hat der Hof in der Liste vom Februar 2019 die Länder zusammengestellt, die damals nicht auf einer FATF-Liste geführt wurden (siehe [Tabelle 2](#)).

36 Insgesamt war das Verfahren zur Erstellung einer eigenen Drittländerliste der EU nicht wirksam. Bislang hat sich die EU nicht auf eine Drittländerliste verständigt, die über die geltende FATF-Liste hinausgehen und spezifische Bedrohungen im Zusammenhang mit der EU berücksichtigen würde. Die Reaktion auf ein Risiko erfolgt allein auf Länderebene und ist nicht – wie es bei der Sanktionsliste der EU der Fall ist – auf das jeweilige Unternehmen oder den Sektor ausgerichtet.

37 Im Mai 2020 veröffentlichte die Kommission auch eine verbesserte Methode zur Anwendung im nächsten (gegenwärtig durchgeführten) Verfahren zur Erstellung einer Liste. Sie beruht auf der vorherigen Methode und sieht eine stärkere Zusammenarbeit mit Drittländern vor. Daher könnte die Aufnahme eines neuen Drittlands in die Liste bis zu 12 Monate dauern. Die Bemerkungen des Hofes zu den Mängeln der früheren Methode sind auch für die Anwendung der gegenwärtigen Methode unverändert relevant.

Tabelle 2 – Abgelehnte Liste von 2019

Länder und Gebiete auf der EU-Liste	
Länder auf der geltenden FATF-Liste	Länder, die nicht auf der geltenden FATF-Liste stehen
Demokratische Volksrepublik Korea Iran Bahamas Botsuana Äthiopien Ghana Pakistan Sri Lanka Syrien Trinidad und Tobago Tunesien Jemen	Afghanistan Amerikanisch-Samoa Guam Irak Libyen Nigeria Panama Puerto Rico Samoa Saudi-Arabien Amerikanische Jungferninseln

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Der Risikoanalyse der Kommission zum Binnenmarkt mangelt es an geografischer Fokussierung, geeigneter Priorisierung und relevanten Daten

38 Nach der Vierten Geldwäscherichtlinie ist die Kommission verpflichtet, die spezifischen GW/TF-Risiken für den Binnenmarkt zu bewerten, die mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehen, und alle zwei Jahre oder bei Bedarf auch häufiger darüber zu berichten. Dies wird als supranationale Risikobewertung bezeichnet. Die erste supranationale Risikobewertung wurde 2017 und die zweite 2019 durchgeführt. Durch diese Art von Risikokartierung sollen mögliche Probleme innerhalb der Union lokalisiert und ihr Umfang ermittelt werden; diese Informationen können für die Entwicklung geeigneter Abhilfemaßnahmen hilfreich sein. Die supranationale Risikobewertung ist ein wichtiges Instrument für politische Entscheidungsträger und Banken gleichermaßen, da sie ihnen Aufschluss darüber gibt, worauf sie ihre Maßnahmen konzentrieren müssen, um das GW/TF-

Risiko möglichst wirksam zu verringern. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind zur Erstellung nationaler Risikobewertungen verpflichtet. Diese waren jedoch nicht Gegenstand der Bewertung des Hofes. Die Kommission wiederum ist verpflichtet, bei den Mitgliedstaaten quantitative statistische Daten über Geldwäsche zu erheben.

39 Der Hof hat geprüft, ob das Verfahren der Kommission zur Erstellung einer supranationalen Risikobewertung und Veröffentlichung von Statistiken gemessen an den maßgeblichen Standards effizient und wirksam war.

Bei der Methode der Kommission gibt es weder eine Priorisierung von Sektoren nach Risiken noch eine geografische Fokussierung, und die Methode gibt keinen Aufschluss über Veränderungen im Laufe der Zeit

40 Die Methode der Kommission beruht auf dem Ansatz der FATF. Bei diesem Ansatz werden alle erforderlichen Detailinformationen bereitgestellt, wie in den Risikomanagementstandards vorgesehen (siehe [Tabelle 3](#)).

41 Anhand des Ansatzes zur Durchführung der supranationalen Risikobewertung sollen auf EU-Ebene ermittelte Anfälligkeiten bewertet werden, die durch eine systematische Analyse der Geldwäscherisiken im Zusammenhang mit den Vorgehensweisen derjenigen bestehen, die Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung betreiben könnten.

42 Die Arbeiten der Kommission im Zusammenhang mit der supranationalen Risikobewertung von 2019 bestanden aus einer Analyse und einer begleitenden Bewertung jedes einzelnen der 47 Produkte oder Dienstleistungen einschließlich einer Beschreibung der jeweiligen Bedrohungen und Anfälligkeiten sowie der entsprechenden Schlussfolgerungen (siehe [Tabelle 3](#)).

Tabelle 3 – Supranationale Risikobewertungen der Kommission

	2017	2019
Berufszweige	10	11
Produkte oder Dienstleistungen	40	47
Durchschnittliche Bedrohung (Stichprobe des Hofes)	2,7 ¹⁵	3,2
Durchschnittliche Anfälligkeit (Stichprobe des Hofes)	2,8	3,0

Hinweis: Der Ansatz des Hofes zur Bildung der Stichprobe wird in Ziffer 46 erläutert. Unter Bedrohung ist die Wahrscheinlichkeit zu verstehen, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung für illegale Zwecke missbraucht wird. Unter Anfälligkeit sind die potenziellen Schwächen der genannten Produkte oder Dienstleistungen zu verstehen, die terroristischen Gruppen oder organisierten kriminellen Vereinigungen deren Missbrauch zu illegalen Zwecken ermöglichen.

Quelle: Analyse des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage von Unterlagen der Kommission.

43 Aktualisierungen der supranationalen Risikobewertung wurden anhand von Informationen aus dem ständigen Austausch mit Interessenträgern (u. a. den Mitgliedstaaten, Berufsverbänden und nichtstaatlichen Organisationen) vorgenommen. In der Umfrage des Hofes bewerteten 50 % der Mitgliedstaaten die supranationale Risikobewertung als sehr hilfreich für die Entwicklung von Maßnahmen auf nationaler Ebene, und 40 % erachteten sie als relativ hilfreich.

44 Die Kommission legt die sektorbezogenen Bewertungen nicht nach Priorität (Gesamtbewertung: z. B. Bedrohung multipliziert mit Anfälligkeit), sondern nach Berufszweigen vor. Allerdings werden die Risiken für die einzelnen Sektoren in der begleitenden Mitteilung der Kommission zusammenfassend beschrieben. Die Kommission nahm keine Bewertung der Frage vor, ob das Maß der Bedrohung oder Anfälligkeit zwischen 2017 und 2019 insgesamt zugenommen hatte. Ferner führt der Mangel an vergleichbaren Statistiken dazu, dass sich ein Vergleich der Bedrohungen aus den einzelnen Sektoren für die Kommission schwieriger gestaltet (siehe auch Ziffer 48).

45 Bei der von der Kommission mit Unterstützung durch die EGMLTF entwickelten Methode zur Risikobewertung werden die Auswirkungen der im Rahmen der Untersuchung der Bedrohungen und Anfälligkeiten ermittelten Restrisiken in allen

¹⁵ Auf einer Skala von 1 (gering) bis 4 (hoch).

Fällen als "durchgehend erheblich" (*constantly significant*) eingeschätzt. Dies ist als Anzeichen einer mangelnden Priorisierung bei der Bewertung zu betrachten.

46 Für seine Untersuchung bildete der Hof eine Stichprobe aus drei der 47 Produkte und Dienstleistungen (E-Geld, Vermittlerdienste und Vermögensverwaltung – Privatkundengeschäft), die als relevant für den Bankensektor gelten und bei denen eine hohe Anfälligkeit besteht. Der Hof gelangte zu folgenden Feststellungen:

- Der Hof hat zwar festgestellt, dass Beiträge verschiedener Interessenträger zum Entwurf der Profile eingegangen sind, diese konnten jedoch mit der vorgenommenen Bewertung nicht klar in Zusammenhang gebracht werden.
- Der Hof stellte fest, dass die Änderungen der Bewertung nicht untermauert wurden; dies gilt insbesondere für die kritischeren Schlussfolgerungen.
- Eine geografische Fokussierung bei der Risikobewertung ist nicht erkennbar, wenngleich dies in Bezug auf manche Sektoren relevant wäre.
- Die Kommission kann in durch rasche Innovation geprägten Sektoren auch zwischen den alle zwei Jahre vorgesehenen Aktualisierungen Überarbeitungen vornehmen, hat von dieser Möglichkeit aber nie Gebrauch gemacht.
- Im Hinblick auf die Weiterverfolgung von Empfehlungen ist festzustellen, dass zwei Jahre möglicherweise nicht ausreichend dafür sind, dass die Kommission die Umsetzung von Maßnahmen prüfen kann.

47 Die Weiterverfolgung der supranationalen Risikobewertung von 2017 erfolgte im Zusammenhang mit der Erstellung der Fassung von 2019 vorgenommen. In den drei geprüften Sektoren konnte der Hof in der supranationalen Risikobewertung von 2019 keinen eindeutigen Verweis auf die Schlussfolgerungen dieser Weiterverfolgung auf Sektorebene feststellen. Allerdings enthält der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat¹⁶ eine allgemeine Weiterverfolgung der Empfehlungen.

¹⁶ Europäische Kommission, *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*, Abschnitt 4 – Empfehlungen.

Die Kommission hat nicht über Statistiken zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berichtet

48 In der Vergangenheit gab es nur wenige verlässliche Schätzungen der Größenordnung der Geldwäsche in Europa, und zwar weder nach Sektoren oder Häufigkeit noch in Bezug auf die Geldmenge. Seit Januar 2020 ist die Kommission verpflichtet, Statistiken über Faktoren, die für die Wirksamkeit ihrer Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung relevant sind, zu sammeln und anschließend darüber zu berichten. Außerdem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, entsprechende Statistiken an die Kommission zu übermitteln¹⁷. Die Kommission (GD FISMA) hat Schritte unternommen, um diese Daten von den Mitgliedstaaten zu erheben, bislang aber noch keinen Bericht vorgelegt. Ferner verfügt Eurostat über keine Methode zur Erfassung und Abschätzung des Geldwäschevolumens.

49 Insgesamt stellt der Hof fest, dass die Kommission in ihrer Zweijahresbewertung keine klare Risikopriorisierung vorgenommen hat und dass die Bewertung keine geografische Dimension enthält. Zudem veröffentlicht die Kommission keine Statistiken zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die bei der Bewertung eine stärkere Priorisierung ermöglichen würden. Zusammengenommen beeinträchtigen diese Sachverhalte die Kommission, die politischen Entscheidungsträger und die Verpflichteten in ihren Möglichkeiten, Schritte zur Eindämmung des GW/TF-Risikos einzuleiten.

Die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist komplex und erfolgt uneinheitlich, die Bewertung durch die Kommission ist langsam

50 Der Rechtsrahmen der EU zur Verhinderung der Geldwäsche besteht nahezu vollständig aus Richtlinien, die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, und nur zu einem sehr geringen Teil aus Verordnungen. Damit eine Richtlinie auf nationaler Ebene wirksam wird, müssen die einzelnen EU-Mitgliedstaaten eine nationale Maßnahme treffen, in der Regel eine Rechtsvorschrift annehmen. Wenn ein Mitgliedstaat EU-Recht nicht umsetzt, kann die Kommission als letztes Mittel ein

¹⁷ Fünfte Geldwäscherichtlinie, Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 44; diese Verpflichtungen gelten für die Kommission und können die Verpflichtungen von Eurostat und/oder anderen Generaldirektionen (z. B. der GD FISMA) beinhalten.

förmliches Vertragsverletzungsverfahren¹⁸ vor dem Gerichtshof der Europäischen Union einleiten.

51 Der Hof hat in seiner Prüfung untersucht, ob die Kommission die Umsetzung des Rechtsrahmens der EU zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf der Grundlage der maßgeblichen Standards einschließlich der Geldwäscherichtlinie, der Kommissionsleitlinien für eine bessere Rechtsetzung und anderer interner Orientierungshilfe wirksam bewertet¹⁹. Um diese Frage zu beantworten, unterzog der Hof die Bewertung der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie durch die Kommission einer Prüfung. Die Richtlinie trat am 15. Juli 2015 in Kraft. Die 28 Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis zum 26. Juni 2017 in nationales Recht umsetzen und der Kommission alle nationalen Umsetzungsmaßnahmen melden. Noch während der Phase der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie trat Mitte 2018 die Fünfte Geldwäscherichtlinie in Kraft.

52 Der Hof nahm seine Bewertung anhand einer Stichprobe von drei Mitgliedstaaten und fünf der 69 Artikel der Vierten Geldwäscherichtlinie vor. Er wählte Artikel, die für den Bankensektor der EU relevant sind und in Bezug auf deren Einhaltung in den meisten Mitgliedstaaten Probleme festgestellt wurden.²⁰ Der Hof konzentrierte sich bei seiner Bewertung auf die ersten beiden Phasen des Verfahrens zur Compliance-Prüfung, d. h. auf die Überprüfung der Meldungen und der Umsetzung, da die meisten Untersuchungen der Kommission im Rahmen der Compliance-Prüfung noch nicht abgeschlossen sind. Die Prüfung durch den Hof erstreckte sich jedoch nicht auf die Bewertung der Umsetzung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten. In **Abbildung 3** ist die Vorgehensweise der Kommission bei der Compliance-Prüfung dargestellt.

¹⁸ Die Kommission ist dazu nach Artikel 258 und 260 AEUV befugt.

¹⁹ Dies fällt nach Artikel 17 EUV in den Zuständigkeitsbereich der Kommission.

²⁰ Artikel 13 über Maßnahmen zur Einhaltung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden; Artikel 18 über die verstärkten Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden; Artikel 30 über die Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer und zentrale Register; Artikel 45 über die zusätzlichen Maßnahmen für Fälle, in denen das Recht von Drittländern angewendet wird; Artikel 50 über die Zusammenarbeit mit den Europäischen Aufsichtsbehörden.

Abbildung 3 – Vorgehensweise der Kommission bei der Compliance-Prüfung



Mitteilungen überprüfen

- Überprüfung, ob ein Mitgliedstaat **seine Umsetzungsmaßnahmen** fristgerecht **mitgeteilt** hat



Umsetzung Überprüfung

- Überprüfung, ob der Mitgliedstaat **die Bestimmungen der Richtlinie vollständig** in nationales Recht umgesetzt hat
- Ziel der Kommission ist es, **diese Überprüfung innerhalb von sechs Monaten** nach Ablauf der diesbezüglichen Frist bzw. bei fehlender Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen, innerhalb von sechs Monaten nach deren Übermittlung **abzuschließen**.



Konformität überprüfen

- Überprüfung, ob der Mitgliedstaat **alle Bestimmungen der Richtlinie korrekt** in die Umsetzungsmaßnahmen **übernommen** hat.
- Ziel der Kommission ist es, diese **Überprüfung innerhalb von 16-24 Monaten** ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen **abzuschließen**.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung, Instrument Nr. 37.

Die Kommission ergriff hilfreiche Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung

53 Zur Unterstützung der Mitgliedstaaten stellt die Kommission Instrumente zur Förderung der Compliance bereit²¹. Zwischen September 2015 und April 2016, d. h. noch vor Ablauf der Frist für die Umsetzung, organisierte die Kommission fünf Workshops für alle Mitgliedstaaten. Insgesamt gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die Workshops alle wesentlichen Themen für die Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie abdeckten. Der Umfrage des Hofes zufolge betrachteten 17 von 20 Mitgliedstaaten (85 %) die Orientierungshilfe der Kommission als hilfreich²², und 70 % bewerteten die Workshops als sehr hilfreich zur Unterstützung ihrer

²¹ Weitere Informationen in diesem Zusammenhang sind der Analyse Nr. 07/2018 "Anwendung des Unionsrechts in der Praxis: Die Aufsichtsverantwortung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union", zu entnehmen.

²² 25 % gaben an, die Workshops seien sehr hilfreich gewesen, und 60 % bezeichneten sie als relativ hilfreich.

Umsetzungsmaßnahmen²³. Als problematisch sahen die Mitgliedstaaten, dass die Fünfte Geldwäscherichtlinie Mitte 2018 in Kraft trat, während die Maßnahmen zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie noch nicht abgeschlossen waren. Dadurch sei es zu Engpässen bei den Verwaltungskapazitäten für die Bewältigung der Umsetzungsmaßnahmen gekommen.

54 Trotz dieser vor Ablauf der Umsetzungsfrist getroffenen Maßnahme der Kommission leitete diese zwischen Juli 2017 und März 2019 Vertragsverletzungsverfahren gegen alle Mitgliedstaaten ein, weil diese die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie nicht oder nur unvollständig mitgeteilt hatten²⁴. Eine Woche später hatten nur sechs Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung mitgeteilt, sieben Mitgliedstaaten hatten eine teilweise Umsetzung mitgeteilt, und 15 Mitgliedstaaten hatten keinerlei Maßnahmen zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie mitgeteilt. Die Stichprobe des Hofes ergab jedoch, dass einige Mitgliedstaaten den Umfang ihrer Umsetzungsmaßnahmen übertrieben dargestellt hatten. Dies trägt dazu bei, dass ungeachtet des Bemühens um Kohärenz auf EU-Ebene die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche auf nationaler Ebene unterschiedlich umgesetzt werden, was die Anfälligkeit des Binnenmarkts für GW/TF-Risiken verstärkt (siehe auch Ziffer **09**).

Mängel bei der Inanspruchnahme eines Auftragnehmers durch die Kommission

55 Die Kommission vergab einen Auftrag zur Durchführung der Compliance-Prüfung in Bezug auf die Vierte Geldwäscherichtlinie an einen externen Auftragnehmer, der die Umsetzung und die Konformität aller nationalen Umsetzungsmaßnahmen aller 28 Mitgliedstaaten überprüfen sollte. Nach den internen Leitlinien²⁵ musste die Kommission die Berichte des externen Auftragnehmers prüfen. Die Prüfung des Hofes bestätigte, dass diese internen Leitlinien befolgt worden waren.

56 In dem Auftrag waren keine Weiterverfolgungsverfahren vorgesehen. Nach Ablauf des Vertrags entfiel die Last der Bewertung der Umsetzung in allen

²³ Zudem erklärten in der Umfrage des Hofes 12 von 20 Mitgliedstaaten (60 %), dass informelle Kontakte (z. B. bilaterale Zusammenkünfte mit der Kommission) sehr hilfreich gewesen seien.

²⁴ Eine Woche später hatten sechs Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung, 15 Mitgliedstaaten aber noch keinerlei Maßnahmen mitgeteilt.

²⁵ Europäische Kommission, *Better Regulation Toolbox 37*, S. 285.

28 Mitgliedstaaten daher in vollem Umfang auf die Kommissionsdienststellen. Dies ist bei der Vierten Geldwäscherichtlinie von besonderer Bedeutung, da die meisten Mitgliedstaaten mitgeteilt hatten, dass die Umsetzung bis zum Ablauf der Frist nur teilweise oder überhaupt nicht erfolgt war, und mehrere Mitgliedstaaten eine große Anzahl von Umsetzungsmaßnahmen gemeldet hatten – in manchen Fällen über einen Zeitraum von vier Jahren (zwischen 2016 und 2020).

57 Der Kommission blieb praktisch nur die Möglichkeit, rasch ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wenn ein Mitgliedstaat weder die vollständige noch eine teilweise Umsetzung mitgeteilt hatte. In der Stichprobe des Hofes war dies bei einem Mitgliedstaat der Fall. Einen Monat nach Ablauf der Frist im Juni 2017 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat.

58 Bei den in die Stichprobe des Hofes einbezogenen Mitgliedstaaten benötigte die Kommission mindestens 20 und höchstens 40 Monate, bis die gesamten Umsetzungsüberprüfungen einschließlich der Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Vierten Geldwäscherichtlinie abgeschlossen waren (siehe [Tabelle 4](#))²⁶. Dies war erheblich länger als in den Leitlinien der Kommission vorgesehen²⁷. Zurückzuführen war dies u. a. darauf, dass zum einen die Mitgliedstaaten viel Zeit brauchten, um die Vierte Geldwäscherichtlinie umzusetzen und die getroffenen Maßnahmen mitzuteilen, und dass zum anderen die Umsetzungsmaßnahmen nur teilweise durchgeführt worden waren. Mit der Überprüfung der Konformität kann zudem erst nach Abschluss der Umsetzungsüberprüfung (einschließlich etwaiger Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung) begonnen werden²⁸. Auch dies kann zu Verzögerungen beitragen. Seitens der Mitgliedstaaten wurden in einem Zeitraum von zwei bis fünf Jahren vielfältige Maßnahmen mitgeteilt (siehe [Abbildung 4](#)).

Tabelle 4 – Umsetzung nach Stichprobenländern

Verfahrensschritt	Land 1	Land 2	Land 3
Beginn der Umsetzungs- und Konformitätsüberprüfung	Juni 2017	November 2017	Juni 2017

²⁶ Stand September 2020.

²⁷ Europäische Kommission, *Better Regulation Toolbox No 37*.

²⁸ Mit den Umsetzungsüberprüfungen wird nach Ablauf der Umsetzungsfrist begonnen.

Verfahrensschritt	Land 1	Land 2	Land 3
Mitteilung von Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten (erste bis letzte Mitteilung)	Januar 2017 - August 2020	November 2017 - Februar 2018	Juli 2017 - Mai 2020
Mitteilung der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten (Juli 2017)	teilweise	fehlt/keine	vollständig
Dauer der Umsetzungsüberprüfung (Monate) – Zielvorgabe: 6 Monate ²⁹	7	20	21
Dauer der Konformitätsüberprüfung (Monate) – Zielvorgabe: 16-24 Monate ³⁰	noch nicht abgeschlossen	noch nicht abgeschlossen	noch nicht abgeschlossen
Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet – Aufforderungsschreiben	Januar 2018	Juli 2017	März 2019
– Mit Gründen versehene Stellungnahme	März 2019	-	-
– Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)	Juli 2020	-	-
Abschluss (der Behandlung umsetzungsrelevanter Probleme)	Oktober 2020	Juli 2019	Juli 2020
Gesamtdauer der Umsetzungsüberprüfungen einschließlich der Vertragsverletzungsverfahren	40	20	37

Quelle: Untersuchung von Kommissionsunterlagen durch den Europäischen Rechnungshof, Ende November 2020.

²⁹ Im Einklang mit dem Kommissionsdokument *Better Regulation Toolbox 37* (Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung, Instrument Nr. 37) gilt: "Die Kommission ist bestrebt, die Umsetzungsüberprüfung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist abzuschließen. Wenn Mitgliedstaaten die Umsetzungsmaßnahmen nicht fristgerecht mitteilen, wird möglichst umgehend ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. In diesem Fall beginnt die Frist von sechs Monaten mit der Mitteilung der Maßnahmen." (Übersetzung, Original nur in englischer Sprache). Da das Ende dieses Zeitraums in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung nicht festgelegt ist, hat der Hof das Ende dieses Zeitraums ermittelt, indem er den Zeitraum vom Ende der Umsetzungsfrist bis zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens (Länder 1 und 3) bzw. in einem Fall, in dem eine Mitteilung fehlte (Land 2), vom Zeitpunkt der ersten Mitteilung bis zum Abschluss des Falls berechnete.

³⁰ *Ebenda*.

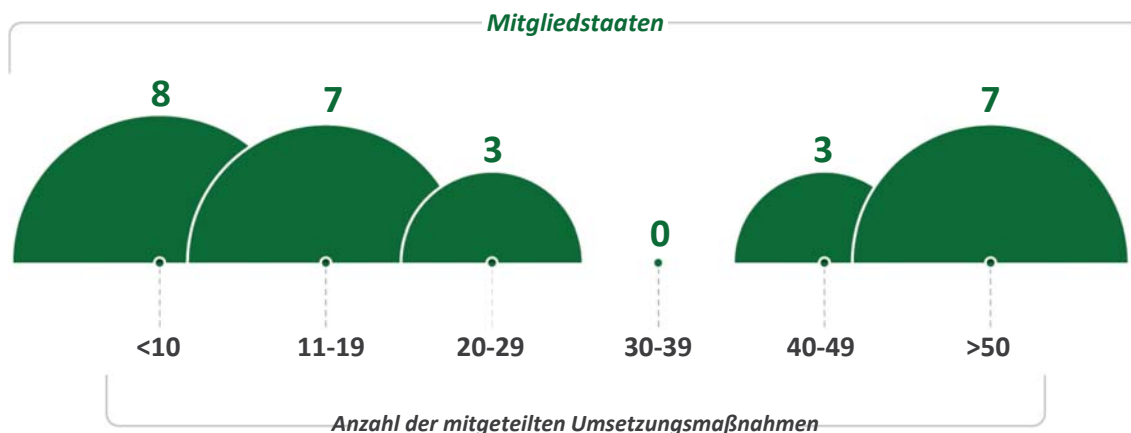
59 Bezüglich der Compliance-Prüfungen (siehe Ziffer **52**) hat die Überprüfung des Hofes ergeben, dass die Qualität der Kommissionsunterlagen nach Abschluss der Tätigkeit des externen Auftragnehmers zwischen den einzelnen Ländern erheblich schwankte. Für eines der Stichprobenländer konnte die Kommission keine Unterlagen vorlegen, die Aufschluss über eine strukturierte Weiterverfolgung durch ihre Dienststellen gegeben hätten. Mit Ausnahme des Formulars für die Compliance-Prüfungen verfügte das zuständige Kommissionsreferat nicht über eigene Leitlinien; zudem war eine hohe Personalfuktuation zu verzeichnen. Bei der Kommission gab es keine Strategie, die gewährleistet hätte, dass Informationen zu einem Thema, das nach wie vor sehr fachspezifisch ist, in einem institutionellen Gedächtnis erfasst worden wären. Dies ist umso bemerkenswerter, als die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung inzwischen in der fünften Fassung vorliegen.

Viele Mitgliedstaaten arbeiteten nicht uneingeschränkt mit der Kommission zusammen

60 Die Vierte Geldwäscherichtlinie ist eine komplexe Richtlinie, die in den meisten Mitgliedstaaten nicht in Form eines einzigen Rechtsakts umgesetzt wurde, sondern die Annahme oder Änderung mehrerer Rechtsakte erforderte. 19 von 20 Mitgliedstaaten (95 %), die auf die Umfrage des Hofes antworteten, bestätigten, dass die größte Herausforderung bei der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie in der Komplexität der Rechtsvorschriften bestand, während 60 % den Bedarf an Humanressourcen als eine Herausforderung betrachteten. Einer der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten meldete die von ihm durchgeführten 64 Maßnahmen in fünf separaten Mitteilungen: Drei Maßnahmen wurden vor Ablauf der Frist mitgeteilt, 10 Maßnahmen nach Fristende im Jahr 2017, 16 Maßnahmen im Jahr 2018, 34 Maßnahmen im Jahr 2019 und eine Maßnahme im Jahr 2020. Dieses Beispiel zeigt, wie komplex sich der Prozess der Umsetzung – häufig unter Beteiligung mehrerer Ministerien – in manchen Mitgliedstaaten gestaltete³¹.

³¹ 12 der 20 Mitgliedstaaten (60 %), die auf die Umfrage des Hofes antworteten, erklärten, an der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie seien vier oder mehr Ministerien der Zentralregierung beteiligt gewesen.

Abbildung 4 – Anzahl der von den Mitgliedstaaten mitgeteilten Maßnahmen zur Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie



Quelle: Untersuchung von Kommissionsunterlagen durch den Europäischen Rechnungshof, Stand 23. November 2020.

61 Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, der Kommission erläuternde Dokumente einschließlich Umsetzungsstabellen vorzulegen³². Die Stichprobe des Hofes ergab, dass die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung nicht immer nachkamen und manche Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Verpflichtung sogar ausdrücklich verweigerten. Bei der Prüfung des Hofes wurde ferner festgestellt, dass auch nicht alle Mitgliedstaaten ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen über die dafür vorgesehene Datenbank mitgeteilt hatten. Dadurch wurde die Bewertung der Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie beeinträchtigt. Insgesamt erhöhte sich so die Arbeitsbelastung der Kommission.

62 In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass der EuGH im Jahr 2019 zu dem Schluss gelangte, die Beweislast dafür, dass hinreichend klare und genaue Informationen über die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie vorgelegt wurden, liege bei den Mitgliedstaaten³³. Die Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie erfolgte allerdings weitgehend vor dem Datum der genannten Urteile.

³² Siehe *Gemeinsame Politische Erklärung vom 28. September 2011 der Mitgliedstaaten und der Kommission zu Erläuternde [sic] Dokumente*.

³³ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. Juli 2019 in der Rechtssache C-543/17, *Kommission/Belgien*, bekräftigt in dem Urteil vom 16. Juli 2020, *Kommission/Irland*, C-550/18, ECLI:EU:C:2020:564, Rn 74.

Unzureichende Ressourcen bei der Handhabung des Verfahrens durch die Kommission

63 Der Personalbestand des für die Aufsicht über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Referats der GD FISMA wurde in den letzten Jahren aufgestockt. Gegenwärtig entspricht der Personalbestand 17 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Außerdem ist das Referat für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie für die Bearbeitung einschlägiger Fälle, Ersuchen an die EBA um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht, die Erstellung von Drittländerlisten und die supranationalen Risikobewertungen zuständig.

64 In den Jahren 2017-2019 hatte das Referat nur eine begrenzte Anzahl von Mitarbeitern mit einem meist breit gefächerten Spektrum an Zuständigkeiten. Nach den Berechnungen des Hofes war ein Sachbearbeiter manchmal für vier bis sechs Mitgliedstaaten zuständig, und der Personalbestand war durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet.

65 Der Personalmangel trug dazu bei, dass die in den Leitlinien der Kommission (siehe vorstehende Ziffern) festgelegten Fristen nicht immer eingehalten werden konnten. Für einige Mitgliedstaaten verfügte die Kommission nicht über Personal mit einschlägigen Sprachkenntnissen zur Prüfung der Umsetzung und war deshalb in hohem Maße auf Übersetzungen angewiesen. Auch dies führte zu Verzögerungen.

66 Insgesamt mangelte es dem Vorgehen der Kommission bei der Bewertung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung an Effizienz. Dies war auf mehrere Ursachen zurückzuführen, beispielsweise die Komplexität der Rechtsvorschriften, uneinheitliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten und die unzureichenden Ressourcen der Kommission für Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Auch die Tatsache, dass die maßgeblichen Rechtsvorschriften in Form von Richtlinien erlassen wurden, sorgte für eine langsame und uneinheitliche Umsetzung des EU-Rechts zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Die Kommission und die EBA nutzen ihre Befugnisse im Zusammenhang mit der "Verletzung von Unionsrecht" nicht wirksam genug

67 Eine wesentliche Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ist, dass die EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche in der gesamten Union kohärent angewendet werden. Nach der maßgeblichen Rechtsgrundlage (der "EBA-Verordnung"³⁴) ist die EBA befugt, bei einer möglichen Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf Ebene der Mitgliedstaaten Untersuchungen durchzuführen. Verletzung von Unionsrecht kann auch in einer unangemessenen Aufsicht bestehen, die dazu führt, dass es bei einer Bank in großem Stil zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierungen kommt.

68 Die EBA verfügt seit ihrer Einrichtung im Jahr 2010 über Befugnisse im Falle einer Verletzung von Unionsrecht. Das Verfahren der Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht wird in der EBA-Verordnung sowie in der Geschäftsordnung der EBA erläutert. **Anhang V** enthält Informationen zu dem Verfahren, dem Zeitrahmen und den wichtigsten Interessenträgern.

69 Die EBA kann diese Untersuchungen von Amts wegen oder nach einer Befassung durch andere Organe oder Einrichtungen einschließlich der Kommission durchführen. Daher ist das gesamte Verfahren einschließlich der Befassung der EBA durch die Kommission für eine Bewertung der Effizienz und der Wirksamkeit der Behandlung einer etwaigen Verletzung von Unionsrecht von Bedeutung. Wichtig ist das Verfahren auch insoweit, als der Kommission die allgemeine Verantwortung auf EU-Ebene für die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts obliegt (siehe auch Ziffer **51**). Der Hof untersuchte insbesondere, ob die Kommission im Falle möglicher Verletzungen der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam handelt und ob die EBA bei der Untersuchung derartiger Verletzungen wirksam und zügig vorgeht. Der Hof prüfte, ob die Kommission im Hinblick auf mögliche Verletzungen von EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von ihren Befugnissen Gebrauch macht und

³⁴ 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), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/2175 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2019.

insbesondere ihre (internen) Verfahren nutzt, um die EBA zur Untersuchung einer mutmaßlichen Verletzung oder Nichtanwendung von Unionsrecht aufzufordern³⁵. Darüber hinaus prüfte der Hof, ob die EBA möglichen Verletzungen des Unionsrechts in Übereinstimmung mit ihren Befugnissen nach der EBA-Verordnung nachgeht.

70 Seit 2015 wurden auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsvorschriften (beispielsweise aufgrund der Befugnis zur Bankenaufsicht) von mehreren Stellen insgesamt 48 Fälle an die EBA verwiesen. Die EBA hat jedoch nie eine Untersuchung von Amts wegen im Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung eingeleitet. Neun der 48 Fälle betrafen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, und von diesen neun prüfte der Hof die vier Ersuchen der Kommission an die EBA betreffend die Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zwischen 2016 und 2019, um die Koordinierung zwischen der Kommission und der EBA zu bewerten.

Bei Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht verfolgte die Kommission einen Ad-hoc-Ansatz

71 Die Kommission verfügt über keine interne Orientierungshilfe für die Auslösung einer Verweisung einer möglichen Verletzung zur Untersuchung durch die EBA. Die Kommission reichte die Ersuchen ad hoc ein; zumeist erfolgten sie innerhalb weniger Tage, nachdem in den Medien über einen mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Zusammenhang stehenden Fall in einem Mitgliedstaat berichtet worden war. Eine förmliche Konsultation zwischen verschiedenen Dienststellen der Kommission fand nicht statt.

72 In drei der vier untersuchten Fälle forderte die Kommission die EBA auf, die Einhaltung der Vorschriften nach Artikel 1 Absatz 2 der EBA-Verordnung durch ein bestimmtes Finanzinstitut sicherzustellen und eine mögliche Verletzung oder Nichtanwendung von Unionsrecht zu untersuchen. Diese Aufforderungen erfolgten trotz der Tatsache, dass die damaligen rechtlichen Befugnisse der EBA die Tätigkeiten der nationalen Aufsichtsbehörden, nicht aber unmittelbar die Tätigkeiten von Finanzinstituten zum Gegenstand hatten.

73 Dieser Mangel an interner Konsultation und das falsche Verständnis der Befugnisse der EBA sind Anzeichen für einen Ad-hoc-Ansatz der Kommission.

³⁵ Gemäß Artikel 17 Absatz 2 der EBA-Verordnung.

Bei den Maßnahmen der EBA im Falle einer angeblichen Verletzung von Unionsrecht waren übermäßige Verzögerungen zu verzeichnen

74 Die EBA entschied nach beträchtlichen Verzögerungen, zwei der vier Ersuchen der Kommission nicht zu untersuchen. In einem Fall trug die EBA umgehend Fakten zusammen, unternahm danach aber ein Jahr lang nichts mehr. In dem anderen Fall sammelte sie keinerlei Fakten. Die offizielle Antwort der EBA an die Kommission bestand in einem Schreiben, das in einem Fall 13 und im anderen Fall 26 Monate später einging. Die EBA stellte fest, dass angesichts des Beschlusses in einem früheren Fall (siehe Ziffern **78-79**) von ihrem Verfahren zur Untersuchung einer Verletzung von Unionsrecht nicht viel zu erwarten sei.

75 Den vom Hof untersuchten Unterlagen der EBA war keine eindeutige Ursache dieser Verzögerung zu entnehmen. Derartige Verzögerungen sind mit den Grundsätzen der guten Verwaltung und der gegenseitigen Zusammenarbeit zwischen Organen und Einrichtungen der EU nicht vereinbar. Ferner ist eine beschränkte Wirksamkeit des Verfahrens wegen Verletzung von Unionsrecht festzustellen, da die Ersuchen auch innerhalb eines übermäßig langen Zeitraums nicht zu einem Ergebnis führten (d. h. zur Entscheidung, eine Untersuchung durchzuführen oder von einer Untersuchung abzusehen). Innerhalb dieses Zeitraums war die Kommission also nur begrenzt in der Lage, in diesen Fällen tätig zu werden.

76 In den beiden anderen Fällen leitete die EBA eine Untersuchung ein, die in beiden Fällen zum Entwurf einer Empfehlung betreffend eine Verletzung von Unionsrecht führte, die dem Rat der Aufseher der EBA vorgelegt wurde. In beiden Fällen stellte der Hof fest, dass das Personal der EBA eine umfassende Untersuchung des zu prüfenden Sachverhalts nach Maßgabe der internen Vorschriften durchführte. In einem Fall gelangte der Rat der Aufseher zu dem Schluss, dass eine Verletzung von Unionsrecht vorlag. In dem anderen Fall stellte der Rat der Aufseher keine Verletzung von Unionsrecht fest.

Beschlüsse der EBA auf hoher Ebene wurden unter dem Einfluss nationaler Interessen gefasst

77 Im ersten der beiden untersuchten Fälle stellte der Rat der Aufseher innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Monaten fest, dass Unionsrecht verletzt worden war und richtete eine Empfehlung an die betroffene nationale Aufsichtsbehörde. Diese unterrichtete die EBA umgehend über die getroffenen Maßnahmen. Im Einklang mit ihren Befugnissen gelangte die Kommission nach Konsultation der EBA zu dem Schluss, dass diese Schritte weder angemessen noch geeignet waren, um die Einhaltung des

Unionsrechts zu gewährleisten. Die Kommission richtete daraufhin eine Stellungnahme zu den erforderlichen Maßnahmen an die zuständige nationale Aufsichtsbehörde. Insgesamt fand der Hof in diesem ersten Fall Hinweise auf eine effiziente und wirksame Zusammenarbeit zwischen der EBA und der Kommission bei der Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben nach Maßgabe der EBA-Verordnung.

78 Im zweiten Fall schloss die EBA die Untersuchung der Verletzung von Unionsrecht innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Monaten ab. Im Rahmen der Untersuchung wurde ein Gremium bestehend aus dem Vorsitzenden der EBA sowie sechs weiteren Mitgliedern des Rates der Aufseher aus den Mitgliedstaaten gebildet, deren Behörden von der Untersuchung nicht betroffen sind. In diesem Fall erstellte das Gremium den Entwurf einer Empfehlung betreffend eine Verletzung von Unionsrecht, die dann dem gesamten Rat der Aufseher zur Erörterung vorgelegt wurde. Der Hof hat schriftliche Hinweise darauf gefunden, dass in dem Zeitraum, in dem das Gremium eine mögliche Empfehlung an den Rat der Aufseher erörterte, versucht wurde, Einfluss auf Mitglieder des Gremiums zu nehmen. Letztlich verwarf der Rat der Aufseher den Entwurf der Empfehlung.

79 Hinsichtlich der bei dieser Art von Einflussnahme zu beachtenden Standards ist darauf hinzuweisen, dass alle Mitglieder des Rates der Aufseher den Bestimmungen von Artikel 42 der EBA-Verordnung unterliegen, nach denen sie verpflichtet sind, "von Regierungen sowie von öffentlichen oder privaten Stellen keine Weisungen an[zufordern] oder [...] solche entgegen[zunehmen]". Nach dem genannten Artikel gilt, dass die Mitgliedstaaten oder andere öffentliche Stellen, wie beispielsweise die nationalen Aufsichtsbehörden, nicht versuchen, "die Mitglieder des Rates der Aufseher bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen". Die EBA verfügt über eine Geschäftsordnung mit detaillierten Vorschriften für Untersuchungen der Verletzung von Unionsrecht; diese enthalten keine spezifische Orientierungshilfe dazu, ob Mitglieder des Gremiums zulassen dürfen, dass andere Mitglieder des Rates der Aufseher auf sie einwirken, oder ob diese anderen Mitglieder des Rates der Aufseher versuchen können, Einfluss auf die übrigen Mitglieder des Gremiums zu nehmen.

80 Die Kommission ist nicht stimmberechtigt und war daher bei der Erörterung dieser Angelegenheit nicht anwesend; sie wurde erst 10 Tage nach der Sitzung des Rates der Aufseher förmlich über den Beschluss und die Gründe für den Beschluss unterrichtet. Im Verlauf desselben Jahres gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass dieser Fall "Fragen für die Zukunft auf[wirft], 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"³⁶.

81 Bereits 2014 stellte die Kommission fest, die Organisationsstruktur der EBA berge die Gefahr, dass die EBA zuweilen Beschlüsse fasse, bei denen nationale Standpunkte gegenüber EU-weiten Interessen dominierten³⁷ Im Bericht des Hofes über die EBA-Stresstests (SR 10/2019) wurde die dominante Rolle der nationalen Behörden als Anzeichen für eine unzureichende Berücksichtigung der unionsweiten Perspektive bewertet³⁸. Die oben beschriebene Einflussnahme ist ein weiteres Anzeichen dafür, dass nationale Aufsichtsbehörden innerhalb der Organisationsstruktur der EBA eine zu beherrschende Stellung innehaben.

82 Die neue EBA-Verordnung trat am 1. Januar 2020 in Kraft und sieht einige Änderungen des Verfahrens wegen Verletzung von Unionsrecht im Allgemeinen sowie im Hinblick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vor. Die in den vorangegangenen Ziffern erläuterten wesentlichen Mängel hinsichtlich der Organisationsstruktur bei der EBA bestehen unverändert.

Der Informationsaustausch zwischen der Kommission und der EBA wurde nicht formalisiert

83 Bei den beiden von der EBA untersuchten Fällen einer Verletzung von Unionsrecht verfolgte die EBA sehr unterschiedliche Ansätze beim Austausch von Unterlagen mit der Kommission als nicht stimmberechtigtem Mitglied des Rates der Aufseher.

84 Im ersten Fall (siehe Ziffer **77**) leitete sie den Entwurf der Empfehlung an den Vertreter der Kommission im Rat der Aufseher weiter. Im zweiten Fall (siehe Ziffern **78-79**) lehnte die EBA die Weitergabe von Unterlagen im Vorfeld der Sitzung des Rates der

³⁶ Europäische Kommission, *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*, 2019.

³⁷ Kommission, "*Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Tätigkeit der Europäischen Aufsichtsbehörden (ESA) und das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS)*", 2014.

³⁸ Sonderbericht Nr. 10/2019 des Europäischen Rechnungshofs, *EU-weite Stresstests für Banken: so viele Informationen über Banken wie noch nie, aber stärkere Koordinierung und Risikofokussierung nötig*, Ziffer 113.

Aufseher mit Hinweis auf die Bestimmungen zum Berufsgeheimnis in ihrer Gründungsverordnung vollständig ab. Schließlich übermittelte sie den Entwurf der Empfehlung einen Monat nach der Beschlussfassung an die Kommission.

85 Außerdem hat der Hof festgestellt, dass kein formalisierter Austausch zwischen der EBA und der Kommission erfolgt, nachdem die Kommission der EBA ein Ersuchen um Einleitung eines Verfahrens zur Untersuchung einer möglichen Verletzung von Unionsrecht übermittelt hat, sondern dass eher informelle Kontakte bestehen. Wenngleich in der damals geltenden EBA-Verordnung nicht vorgeschrieben, hätte ein formalisierter regelmäßiger Austausch zwischen den beiden Parteien doch für mehr Klarheit gesorgt und die Nachverfolgbarkeit der von der EBA beabsichtigten Schritte im Anschluss an ein solches Ersuchen der Kommission verbessert, während die Kommission in Fällen, in denen sie mehrere Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht gleichzeitig an die EBA richtete, ihre Vorstellungen in Bezug auf Fristen und Prioritäten hätte zum Ausdruck bringen können.

86 Insgesamt mangelt es dem Verfahren bei Verletzung des Unionsrechts an Wirksamkeit. Die Kommission verfolgt bei ihren Ersuchen einen Ad-hoc-Ansatz, und der Rat der Aufseher der EBA orientiert sich bei der Wahrnehmung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Verletzung von Unionsrecht ungeachtet der wirksamen Vorbereitung durch das Personal nicht am EU-Interesse.

Wenngleich die EZB begonnen hat, GW/TF-Risiken bei der Aufsicht zu berücksichtigen, erfolgt weiterhin kein in vollem Umfang effizienter Informationsaustausch

87 Ende 2014 übernahm die EZB im Rahmen der Bankenunion die Zuständigkeit für die Aufsicht über Kreditinstitute (im Folgenden kurz "Banken")³⁹; damit obliegt ihr in der Praxis die Aufsicht über etwa 120 Banken oder Bankengruppen im Euro-Währungsgebiet.

88 Mit der Bankenaufsicht und der AML/CFT-Aufsicht werden unterschiedliche Ziele verfolgt; auch die jeweiligen Ansätze sind unterschiedlich. Risiken aufgrund von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie allgemeine aufsichtliche Bedenken

³⁹ Nach Artikel 33 Absatz 2 der 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 ("SSM-Verordnung").

können sich überschneiden, und Aufsichtstätigkeiten in den beiden Zuständigkeitsbereichen können einander ergänzen. Beispielsweise könnte ein auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung beruhendes Geschäftsmodell das Risiko einer Bankeninsolvenz erhöhen. Oder ein Fall von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung könnte Anzeichen für ein aufsichtlich relevantes anderweitig unzureichendes Risikomanagement sein.

89 Nach den neuen der EZB 2013 verliehenen Aufsichtsbefugnissen war ausdrücklich ausgeschlossen, dass die EZB die Zuständigkeit dafür übernimmt, die Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern⁴⁰; dies verblieb in der Zuständigkeit der für die Aufsicht über den Bereich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden (im Folgenden kurz "nationale AML/CFT-Aufsichtsbehörden"). Nach den Erwägungsgründen der SSM-Verordnung sollte die EZB jedoch uneingeschränkt mit diesen nationalen AML/CFT-Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten⁴¹. Um die anschließende Rechtsunsicherheit⁴² im Zusammenhang mit dieser Zusammenarbeit zu beseitigen, traten 2018⁴³ und 2019⁴⁴ Rechtsvorschriften zur Förderung der Zusammenarbeit in bestimmten Fällen in Kraft.

90 Was die Mitgliedstaaten betrifft, so gehören die mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassten nationalen Aufsichtsbehörden gewöhnlich derselben öffentlichen Stelle an, die auch die Bankenaufsicht wahrnimmt. Im Allgemeinen verwiesen die Mitgliedstaaten, mit denen der Hof gesprochen hat, auf die

⁴⁰ Artikel 127 Absatz 6 AEUV und Erwägungsgrund 28 der SSM-Verordnung.

⁴¹ Erwägungsgrund 29 der SSM-Verordnung.

⁴² In den Rechtsvorschriften wurden gleichzeitig keine entsprechenden Ausnahmeregelungen in Bezug auf die Wahrung des Berufsgeheimnisses festgelegt. In Erwägungsgrund 19 der Fünften Geldwäscherichtlinie wird dieser Umstand aufgegriffen: "[...] der Austausch vertraulicher Informationen und die Zusammenarbeit zwischen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden, die Kredit- und Finanzinstitute beaufsichtigen, und Aufsichtsbehörden [sollten] nicht durch Rechtsunsicherheit behindert werden, die auf einen Mangel an ausdrücklichen Bestimmungen in diesem Bereich zurückgehen kann. Die Klärung des Rechtsrahmens ist umso wichtiger, wenn man bedenkt, dass die Aufsicht in einer Reihe von Fällen anderen als den für die Aufsicht über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden, wie der Europäischen Zentralbank (EZB), anvertraut wurde."

⁴³ Die Fünfte Geldwäscherichtlinie trat im Juni 2018 in Kraft.

⁴⁴ Die Fünfte Eigenkapitalrichtlinie trat im Juni 2019 in Kraft.

möglichen Synergien eines derartigen Ansatzes in ihrem jeweiligen nationalen Rahmen.

91 Der einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) wurde 2014 eingerichtet; der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes liegt jedoch auf den Entwicklungen von 2018 bis Juni 2020. Schwerpunktmäßig untersuchte der Hof, ob die EZB bei ihrer Bankenaufsicht die hinsichtlich des GW/TF-Risikos ermittelten Faktoren effizient genutzt hatte.

92 Außerdem prüfte der Hof, ob es einen geeigneten Rahmen zur Förderung eines effizienten Informationsaustauschs zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden gab. Der Hof untersuchte, ob eine verlässliche Methode für eine effiziente Einbeziehung der aufsichtlichen Aspekte des Risikos der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung in die laufende Bankenaufsicht existierte, insbesondere im Zusammenhang mit dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP).

93 Der Hof prüfte die maßgeblichen SREP-Leitlinien der EBA, das EZB-Aufsichtshandbuch und die internen Kontrollen innerhalb der EZB sowie diesbezügliche statistische Informationen. Ferner prüfte der Hof deren Durchführung anhand einer Stichprobe von 12 unmittelbar von der EZB beaufsichtigten Banken⁴⁵. Dabei konzentrierte sich der Hof auf die letzten beiden abgeschlossenen SREP-Zyklen (2018 und 2019). Der Hof bildete seine risikobasierte Stichprobe in erster Linie aus Banken, über die ein besonders intensiver Austausch der EZB mit den nationalen Aufsichtsbehörden erfolgte; dabei wurde auch auf die geografische Verteilung geachtet.

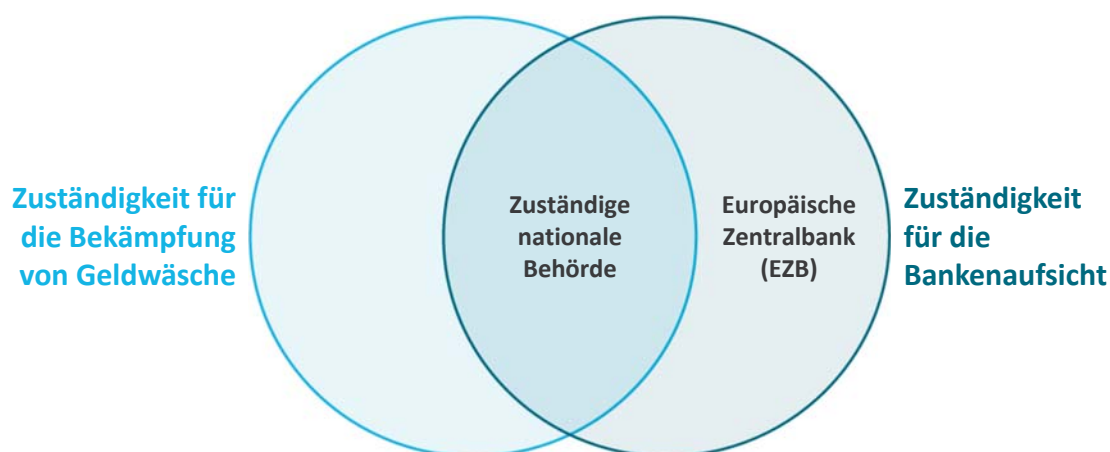
Trotz Verbesserungen ist der Informationsaustausch zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und der EZB nicht in vollem Umfang effizient

94 Die vom Hof durchgeführten Befragungen des EZB-Personals ergaben, dass vor 2019 der Austausch zwischen der EZB und den nationalen AML/CFT-Aufsichtsbehörden auf informeller Grundlage im Rahmen der laufenden Beaufsichtigung erfolgte, allerdings nicht unbedingt auf einer kohärenten und strukturierten Grundlage. Der Hof fand jedoch keine entsprechenden Hinweise, da die vom Hof geprüften SREP-Zyklen diesen Zeitraum nicht umfassten.

⁴⁵ Kreditinstitute aus 12 bedeutenden beaufsichtigten Gruppen.

95 Zudem hatte die überwiegende Mehrheit der nationalen Aufsichtsbehörden auch den Auftrag zur Überwachung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (siehe [Abbildung 5](#)). Diese Behörden werden als "integrierte Aufsichtsbehörden" bezeichnet. In welchem Umfang Informationen im Rahmen dieser Aufsicht ausgetauscht werden, hängt von Faktoren wie etwa der Organisationsstruktur und den nationalen Rechtsvorschriften ab. In manchen Fällen erfolgte kein interner Austausch; entsprechend wichtig kann der Einsatz der EZB für die Förderung des Informationsaustauschs sein.

Abbildung 5 – Zuständigkeiten bei der allgemeinen Bankenaufsicht und der Beaufsichtigung von Banken mit Blick auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung



Hinweis: Die EZB arbeitet ausschließlich mit den für Kredit- und Finanzinstitute zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden zusammen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der maßgeblichen Rechtsvorschriften; nur in wenigen Mitgliedstaaten sind für die Bankenaufsicht und die AML/CFT-Aufsicht getrennte öffentliche Stellen zuständig.

96 Anfang 2019 unterzeichneten die EZB und die nationalen Aufsichtsbehörden eine Vereinbarung über die praktische Ausgestaltung des Informationsaustauschs ("AML-Vereinbarung")⁴⁶. In der AML-Vereinbarung ist allgemein festgelegt, welche Informationen beide Seiten auszutauschen verpflichtet sind; außerdem werden die Verfahren bei Informationensuchen und bei einem Austausch "von Amts wegen" geregelt (Einzelheiten sind [Anhang VII](#) zu entnehmen).

97 Um die Nutzung der AML-Vereinbarung zu erleichtern, richtete die EZB Ende 2018 eine mit sechs VZÄ ausgestattete horizontale Koordinierungsstelle

⁴⁶ EBA, *Multilateral Agreement on the practical modalities for exchange of information on AML/CFT between the ECB and CAs*, 2019.

innerhalb des SSM als zentrale Anlaufstelle für die nationalen Aufsichtsbehörden und das mit der Fachaufsicht befasste Personal der EZB ein.

98 Vom Beginn der Anwendung der AML-Vereinbarung im Januar 2019 bis November 2019 erhielt die EZB im Rahmen des regelmäßigen jährlichen Zyklus von den nationalen Aufsichtsbehörden in Bezug auf kein bedeutendes Institut aufsichtlich relevante Informationen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. In diesem Zeitraum fand auch in Bezug auf etwa ein Drittel der Banken, die der unmittelbaren Aufsicht der EZB unterliegen, der in der AML-Vereinbarung vorgesehene Informationsaustausch zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden nicht statt.

99 Im Zeitraum von Dezember 2019 bis Juni 2020 hingegen gingen bei der EZB im Rahmen des regelmäßigen jährlichen Zyklus 152 Sätze von Informationen zu 110 Banken ein. Einzelheiten zum Informationsaustausch über die 120 der unmittelbaren Aufsicht durch die EZB unterliegenden Großbanken sind [Tabelle 5](#) zu entnehmen.

Tabelle 5 – Zusammenfassung zum Informationsaustausch zwischen der EZB und den AML/CFT-Aufsichtsbehörden nach der AML-Vereinbarung

Zeitraum	Informationsfluss	Regelmäßiger Austausch	Ad-hoc-Austausch (von Amts wegen)	Austausch nach Ersuchen
Januar 2019 - November 2019	EZB > AML/CFT-Behörde	75 Fälle von Informationsaustausch betreffend 65 bedeutende Institute	15 Fälle von Informationsaustausch betreffend 14 bedeutende Institute	0
	AML/CFT-Behörde > EZB	0	55 Fälle von Informationsaustausch betreffend 32 bedeutende Institute	18 Fälle von Informationsaustausch (als Reaktion auf 19 Ersuchen der EZB) betreffend 15 bedeutende Institute
Dezember 2019 - Juni 2020	EZB > AML/CFT-Behörde	79 Fälle von Informationsaustausch mit 69 bedeutende Institute	8 Fälle von Informationsaustausch mit 8 bedeutende Institute	4 Fälle von Informationsaustausch (als Reaktion auf 4 Ersuchen von AML/CFT-Behörden) betreffend 4 bedeutende Institute
	AML/CFT-Behörde > EZB	152 Fälle von Informationsaustausch betreffend 110 bedeutende Institute	17 Fälle von Informationsaustausch betreffend 13 bedeutende Institute	1 Informationsaustausch (als Reaktion auf 3 Ersuchen der EZB) betreffend 3 bedeutende Institute

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage statistischer Informationen der EZB.

100 Anhand der Daten in [Tabelle 5](#) sowie aufgrund der Prüfungen des Hofes ist festzustellen, dass der Informationsaustausch nach Abschluss der AML-Vereinbarung Anfang 2019 häufiger und kohärenter geworden ist. Darauf deutet der häufigere regelmäßige Austausch zwischen der EZB und den AML/CFT-Behörden seit Anfang 2020 hin.

101 Die EZB erstellte Standardformulare für Ersuchen um Informationen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bei den nationalen Aufsichtsbehörden und zur Übermittlung dieser Informationen, und zwar sowohl für den regelmäßigen Austausch als auch für Ad-hoc-Ersuchen. Außerdem richtete die EZB einen Rahmen für die Übermittlung von Informationen an die AML/CFT-Behörden ein, der beispielsweise Aufsichtsmaßnahmen mit Blick auf Mängel bei der internen Governance enthält.

102 Bei der Übermittlung von Informationen von der EZB an die nationalen Aufsichtsbehörden stellte der Hof in einigen Fällen Verzögerungen von bis zu sechs Monaten fest, beispielsweise bei Auszügen betreffend die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aus SREP-Beschlüssen, Informationen aus der Fernbeaufsichtigung durch die EZB und Informationen über verdächtige Transaktionen in Verbindung mit notleidenden Krediten. Die AML-Vereinbarung sieht keine klaren Fristen vor, und zu einem großen Teil sind die Verzögerungen auch darauf zurückzuführen, dass bei der EZB die Zustimmung von mehreren Hierarchieebenen benötigt wird⁴⁷. Die Führungskräfte der EZB haben nur in sehr geringem Umfang Befugnisse zur Weitergabe von Informationen delegiert. Dies kann dazu führen, dass sich erforderliche Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden verzögern.

103 Das von den nationalen Aufsichtsbehörden übermittelte Material (etwa Berichte über Vor-Ort-Prüfungen) war hinsichtlich des Umfangs und der Qualität unterschiedlich und wurde nicht immer zügig vorgelegt. In einigen Fällen übermittelten die nationalen Aufsichtsbehörden die eigentlichen Auszüge oder sogar vollständige Berichte über Vor-Ort-Kontrollen an die EZB. In Bezug auf andere Banken wiederum wurde nur zusammenfassendes Material vorgelegt.

104 Die EBA ist dabei, Leitlinien für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den mit der Bankenaufsicht befassten Stellen, AML/CFT-Aufsichtsbehörden und zentralen Meldestellen zu erstellen. Diese Leitlinien werden eine klarere Orientierungshilfe bieten und sollen im zweiten Quartal 2021 zur öffentlichen Konsultation vorgelegt werden.

Die nationalen Aufsichtsbehörden verwenden unterschiedliche Methoden, und die Orientierungshilfe der EBA zur aufsichtlichen Bewertung ist nicht spezifisch genug

105 Die vom Hof gebildete Stichprobe von Banken machte deutlich, dass die nationalen Aufsichtsbehörden bei ihren aufsichtlichen Bewertungen von Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung divergierende Methoden heranziehen, beispielsweise unterschiedliche Skalen und Kriterien für die Bewertung von Risiken, was hauptsächlich dem nur in sehr begrenztem Umfang harmonisierten Rechtsrahmen geschuldet ist. Dies erhöht die Gefahr, dass die EZB

⁴⁷ Dies wurde auch im Sonderbericht Nr. 29/2016 des Hofes mit dem Titel *Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus – Guter Auftakt, doch bedarf es weiterer Verbesserungen*, Ziffer 185, thematisiert.

aufsichtliche Bedenken im Hinblick auf GW/TF-Risiken bei der Bankenaufsicht aus unterschiedlichen Rechtsräumen in nicht kohärenter Weise berücksichtigt; allerdings ist es nicht Aufgabe der EZB, diese Bewertungen oder die Methoden zur Risikobewertung infrage zu stellen. Die EBA erörtert derzeit Änderungen der geltenden Leitlinien für die risikobasierte Aufsicht über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

106 Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Bekämpfung von Geldwäsche erfolgte erst im Juli 2018 in den geänderten SREP-Leitlinien der EBA⁴⁸, wenngleich nur in allgemeiner Form. Die interne Orientierungshilfe der EZB war ebenfalls allgemein gehalten.

107 Eine explizite Rechtsgrundlage für die Berücksichtigung des GW/TF-Risikos im Rahmen der Bankenaufsicht trat erst im Juni 2019 in Kraft (siehe Ziffer 89). Auch diese Rechtsvorschrift bedurfte der Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten.

108 Nach einem Ersuchen des Rates um Bereitstellung einschlägiger Orientierungshilfe veröffentlichte die EBA zwei Stellungnahmen. Doch ohne einen harmonisierten Rechtsrahmen und detaillierte Leitlinien der EBA stehen den Aufsichtsbehörden im Allgemeinen und der EZB im Besonderen keine umfassenden Informationen und kein vollständiges Instrumentarium zur Verfügung, das die aufsichtlichen Aspekte der GW/TF-Risiken im Rahmen des SREP in kohärenter Weise widerspiegeln würde.

109 Die EZB hat ihr eigenes Aufsichtshandbuch Anfang 2020 unter Berücksichtigung der geltenden Orientierungshilfe der EBA überarbeitet. Zur Aufsichtspraxis gehört es, interne Handbücher zu überarbeiten, wenn eine Orientierungshilfe der EBA beispielsweise dazu vorliegt, wie Bedenken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und aufsichtliche Erwägungen in die Gesamtbewertung im Rahmen des SREP einfließen können.

110 Für die SREP-Zyklen 2018 und 2019 hat die EZB keine Überprüfung der Kohärenz vorgenommen, um zu sehen, wie Bedenken im Hinblick auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in ihre SREP-Bewertungen einbezogen wurden. Für den SREP-Zyklus 2020 ist diese Überprüfung erfolgt⁴⁹. Bei den Banken in der Stichprobe des

⁴⁸ EBA, *Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing*, 2018.

⁴⁹ Dieser lag nicht im Zeitraum der Stichprobe des Hofes.

Hofes fand der Hof jedoch Anhaltspunkte dafür, dass die EZB in ihren SREP-Beschlüssen von 2018 und 2019 Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigt hatte. Für Banken, bei denen Mängel bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgestellt wurden, gab die EZB Empfehlungen zur Behebung der aufsichtlichen Mängel ab. In wenigen Fällen wurden die von den nationalen Aufsichtsbehörden übermittelten Informationen geprüft, aber als aufsichtlich nicht erheblich bewertet. SREP-Beschlüsse (bzw. maßgebliche Teile) wurden sowohl an die Banken als auch an die nationalen Aufsichtsbehörden geschickt. Die EZB ist nicht dafür zuständig, die Maßnahmen der nationalen Aufsichtsbehörden im Hinblick auf deren zentrale Tätigkeiten zu kontrollieren, sondern soll sie nur auf einschlägige Informationen aufmerksam machen.

111 Insgesamt ist ein guter Start der EZB bei der Einbeziehung des GW/TF-Risikos in die Bankenaufsicht festzustellen. Das Beschlussfassungsverfahren in der EZB muss effizienter gestaltet werden, und die in nächster Zeit zu erwartende Orientierungshilfe der EBA muss von der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

112 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Maßnahmen auf EU-Ebene zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Schwächen aufweisen. Bei Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie mit Blick auf ein Eingreifen nach Feststellung eines Risikos wurden eine institutionelle Fragmentierung und eine unzureichende Koordinierung auf EU-Ebene festgestellt (siehe Ziffern [50-66](#)). Den vom Hof geprüften Organen und Einrichtungen der EU stehen gegenwärtig nur begrenzte Instrumente zur Verfügung, um eine hinreichende Anwendung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene sicherzustellen (siehe Ziffern [67-86](#) und [87-111](#)). Es gibt auf EU-Ebene keine zentrale AML/CFT-Aufsichtsbehörde; die Befugnisse der EU im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verteilen sich auf mehrere Stellen, und die Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erfolgt getrennt.

113 Zurzeit besteht der Hauptansatz der EU zum Schutz ihres Bankensektors vor Missbrauch durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung darin, Rechtsvorschriften anzuwenden, die größtenteils in Form von Richtlinien vorliegen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Richtlinien umzusetzen, und bei ihnen liegt die Hauptzuständigkeit für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach Maßgabe ihrer nationalen Aufsichtsrahmen. Außerdem sind die Mitgliedstaaten auch für die Durchsetzung zuständig. Daher wird das EU-Recht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung je nach Mitgliedstaat unterschiedlich angewendet.

114 Bei Erstellung der Drittländerliste von 2019 nutzte die Kommission vorliegende Informationen und Erkenntnisse (u. a. von Europol) wirksam und wendete ihre Methode angemessen an (siehe Ziffern [31-37](#)). Anfänglich legte der EAD der Kommission die angeforderten Informationen für die Erstellung der Liste nicht vor, und die Kommunikation mit auf der Liste genannten Drittländern nicht kohärent (siehe Ziffer [28](#)). Ungeachtet der Bestrebungen der Kommission, eine eigene EU-Liste zu erstellen, ist es der Kommission bislang nicht gelungen, eine über die FATF-Liste hinausgehende Liste zu erstellen, da weiterhin die Genehmigung durch den Rat aussteht (Ziffern [35-36](#)).

115 Nach der von der Kommission angewendeten Methode der Risikobewertung werden die GW/TF-Risiken in ihrer supranationalen Risikobewertung nicht eindeutig priorisiert; außerdem sind Änderungen bei der Risikobewertung nicht klar erkennbar

(siehe Ziffer 44). Die Kommission hat keine umgehenden Aktualisierungen der supranationalen Risikobewertung nach Maßgabe ihrer Befugnisse vorgenommen und berücksichtigt keine geografische Dimension (siehe Ziffer 46). Die Kommission hat noch keine Statistik zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung veröffentlicht, wie es nach ihren neuen rechtlichen Verpflichtungen eigentlich vorgesehen wäre; daher ist der Umfang der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU gegenwärtig noch schwer einzuschätzen (siehe Ziffer 48).

Empfehlung 1 – Die Kommission sollte ihre Risikobewertungen verbessern

Die Kommission sollte

- a) bei der supranationalen Risikobewertung die Sektoren insgesamt stärker nach Risiken priorisieren, also von der Planung bis zur Weiterverfolgung, und zwar unter Angabe von Informationen dazu, wann und warum es zu Änderungen kommt; für in raschem Wandel begriffene Sektoren sollten ggf. Aktualisierungen durchgeführt werden, und in die Bewertungen sollte ggf. eine geografische Dimension aufgenommen werden;
- b) eine neue Methode für die Erstellung einer eigenen Drittländerliste der EU einführen; dabei sollte sie mit dem EAD und den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die Einbeziehung von Informationen und Erkenntnissen und eine frühzeitige Kommunikation mit auf der Liste genannten Drittländern sicherzustellen;
- c) Instrumente schaffen, um das mit Drittländern verbundene GW/TF-Risiko auf Unternehmens- oder Sektorebene zu verringern.

Zeitraumen: bis Ende 2021

116 Die Umsetzung der Geldwäscherichtlinie ist komplex und erfolgte in den Mitgliedstaaten meist nur langsam. Häufig unterrichteten die Mitgliedstaaten die Kommission nur unvollständig oder verspätet (siehe Ziffern 60-62). Allerdings stieß der Hof auf Fälle, in denen die Kommission für ihre Bewertung länger brauchte als in ihren eigenen internen Leitlinien vorgesehen (siehe Ziffer 58). Die Humanressourcen für die Arbeiten der Kommission zur Bewertung der Umsetzung waren unzureichend (siehe Ziffer 65), und externe Auftragnehmer wurden nur in begrenztem Umfang in Anspruch genommen (siehe Ziffer 56). Insgesamt sorgten diese Faktoren dafür, dass die Kommission bei nicht erfolgter Umsetzung nur mit Verzögerungen Maßnahmen ergreifen konnte.

117 Diese langsame Umsetzung trug zu einem uneinheitlichen Rechtsrahmen in den Mitgliedstaaten bei (Ziffer 58) und erhöhte das Risiko, dass Geldwäscher Schwachstellen ausnutzen. Die Workshops der Kommission waren ein hilfreiches Instrument zur Stärkung der Verwaltungskapazität der Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 53). Ungeachtet dieser hochwertigen Orientierungshilfe vonseiten der Kommission brauchten die Mitgliedstaaten lange, um die Rechtsvorschriften umzusetzen und stellten den Umfang ihrer Umsetzungsmaßnahmen übertrieben dar (siehe Ziffer 54). Insgesamt zeigt dies, dass in einem komplexen Bereich wie bei den Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gleiche Rahmenbedingungen besser durch Verordnungen als durch Richtlinien hergestellt werden können.

Empfehlung 2 – Die Kommission sollte die einheitliche und unmittelbare Wirkung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sicherstellen

Die Kommission sollte in größtmöglichem Umfang Verordnungen anstelle von Richtlinien nutzen.

Zeitraumen: bis Ende 2021

118 Hinsichtlich der Abstimmung ist festzustellen, dass die Kommission nur wenige Untersuchungen aus eigener Initiative anstellt, bevor sie Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht an die EBA richtet, und dass sie sich weitgehend auf öffentliche Berichte stützt (siehe Ziffer 71).

119 Im Allgemeinen führte die EBA Untersuchungen von Fällen einer mutmaßlichen Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zeitnah und in Übereinstimmung mit der internen Orientierungshilfe durch (siehe Ziffer 76). Die EBA benötigte jedoch unangemessen lange für die Entscheidung, ob in bestimmten Fällen Untersuchungen eingeleitet werden sollten (siehe Ziffern 74-75), und führte keine Untersuchungen im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung von Amts wegen durch (siehe Ziffer 70). Bei der EBA fand der Hof Anhaltspunkte für die Einflussnahme auf Mitglieder eines Gremiums während der Prüfung einer möglichen Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die EBA verfügt nicht über spezifische Regeln zur Verhinderung einer derartigen Einflussnahme (siehe Ziffern 78-79). Im Zusammenhang mit dem Verfahren bei Verletzung von Unionsrecht ist das Beschlussfassungsverfahren der EBA nicht hinreichend auf die EU

ausgerichtet; dies ist auf den Einfluss nationaler Aufsichtsbehörden im Beschlussfassungsverfahren der EBA zurückzuführen; dass Fälle ohne Untersuchung abgeschlossen wurden, zeigt ebenfalls, dass die EBA Untersuchungen wegen Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung inzwischen nur noch zögerlich durchführt. Daher stellte die EBA seit Übertragung der einschlägigen Befugnisse im Jahr 2010 bislang nur in einem einzigen Fall eine Verletzung von Unionsrecht fest.

120 Insgesamt deutet dies darauf hin, dass der Mechanismus, der bei Verletzungen des Unionsrechts ausgelöst wird, nicht zur einheitlichen Anwendung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der gesamten EU beiträgt und dass somit die Integrität des Binnenmarkts gefährdet ist.

Empfehlung 3 – Die EBA und die Kommission sollten ihre Befugnisse bei Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besser nutzen

Die Kommission sollte

- a) auf Generaldirektionsebene eine interne Orientierungshilfe für Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bereitstellen;
- b) auf Informationen über Fälle zurückgreifen, wenn sie ihre rechtlichen Befugnisse nutzt, um die Anwendung von EU-Recht sicherzustellen;
- c) Änderungen der Rechtsvorschriften vorschlagen, um Rechtsklarheit darüber zu schaffen, welche Informationen während des Verfahrens wegen Verletzung von Unionsrecht von der Stelle, die für die Untersuchung einschlägiger Beschwerden zuständig ist, mit der Kommission geteilt werden sollten.

Die EBA sollte

- d) sicherstellen, dass nach Eingang von Ersuchen um Einleitung einer Untersuchung wegen Verletzung von Unionsrecht die Entscheidung, ob eine entsprechende Untersuchung eingeleitet wird oder nicht, unverzüglich getroffen wird;
- e) Regeln festlegen, die Mitglieder des Rates der Aufseher von dem Versuch abhalten, andere Mitglieder des Gremiums bei den Beratungen zu beeinflussen.

Zeitraumen: bis Ende 2021

121 Im Einklang mit ihren neuen Verpflichtungen hat die EZB einen Rahmen zur Einbeziehung von Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in die Bankenaufsicht eingerichtet und tauscht aktiv Informationen über entsprechende Risiken mit den nationalen Aufsichtsbehörden aus. Die Effizienz der Weitergabe von Informationen seitens der EZB wird jedoch durch einen langwierigen Beschlussfassungsprozess innerhalb der EZB behindert (siehe Ziffer **102**). Die EZB ist für Untersuchungen dahin gehend, wie die von ihr an Dritte weitergegebenen Informationen von den nationalen Aufsichtsbehörden verwendet werden, weder verantwortlich noch dazu befugt. Auf EU-Ebene besteht keine AML/CFT-Aufsichtsbehörde. Daher sind letztlich die nationalen Aufsichtsbehörden für die Compliance-Überwachung sowie für die Einleitung von Maßnahmen zuständig (siehe Ziffer **07**).

122 Die nationalen AML/CFT-Aufsichtsbehörden haben begonnen, der EZB aufsichtlich relevante Bankberichte zu übermitteln. Diese Berichte haben entsprechend den nationalen Gepflogenheiten jedoch einen unterschiedlichen Umfang, und die Überarbeitung der Orientierungshilfe der EBA für die AML/CFT-Aufsichtsbehörden ist noch immer nicht abgeschlossen (siehe Ziffer **117**). Dies beeinträchtigt die Möglichkeiten der EZB, diese Leitlinien bei ihrer Beaufsichtigung wirksam zu berücksichtigen (siehe Ziffern **108-109**). Auf der Grundlage seiner Stichprobe kann der Hof feststellen, dass die EZB inzwischen das GW/TF-Risiko bei der Bankenaufsicht berücksichtigt (siehe Ziffern **110-111**).

Empfehlung 4 – Die EBA und die EZB sollten darauf hinarbeiten, das GW/TF-Risiko bei der Bankenaufsicht stärker zu berücksichtigen

Die EBA sollte

- a) ihre Orientierungshilfe für die Einbeziehung des GW/TF-Risikos in die Bankenaufsicht verbessern;

Zeitraum: bis Ende des ersten Quartals 2022

- b) die Leitlinien für den risikobasierten Ansatz bei der Aufsicht über die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung fertigstellen, um bei den

Bewertungen der Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche in den beaufsichtigten Einrichtungen größere Kohärenz zu erzielen;

Zeitraumen: bis Ende 2021

- c) in ihren Leitlinien über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch den Gegenstand der weiterzugebenden Informationen sowie die entsprechenden Fristen festlegen.

Zeitraumen: bis Ende 2021

Die EZB sollte

- d) eine interne Strategie für den effizienteren Austausch von Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit den nationalen Aufsichtsbehörden festlegen;

Zeitraumen: bis Ende des ersten Quartals 2022

- e) ihre Methode zur Einbeziehung des GW/TF-Risikos in die Bankenaufsicht überarbeiten, sobald die überarbeiteten Leitlinien der EBA veröffentlicht werden.

Zeitraumen: bis Ende des zweiten Quartals 2022

123 In Anbetracht der ausgeprägten grenzübergreifenden Integration des Bankensektors in der EU stellen die Mängel bei der gegenwärtigen Konzeption und Umsetzung des EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (siehe Ziffer **112**) Risiken für die Integrität des Finanzmarkts und für das öffentliche Vertrauen dar. Die anstehende Überarbeitung der Rechtsvorschriften (siehe Ziffern **13-15**) eröffnet der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat die Möglichkeit, den festgestellten Schwächen (siehe Ziffern **36, 49, 66** und **86**) und der Fragmentierung des EU-Rahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu begegnen.

Dieser Bericht wurde von Kammer IV unter Vorsitz von Herrn Alex BRENNINKMEIJER, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 20. Mai 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE
Präsident

Anhänge

Anhang I – Rechtsrahmen der EU

Die EU hat die erste Geldwäscherichtlinie im Jahr 1991 angenommen. Die neueste (fünfte) Fassung der Geldwäscherichtlinie ist die Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, diese bis spätestens 10. Januar 2020 in nationales Recht umzusetzen und ihre Bestimmungen anzuwenden. Im Laufe der Jahre wurde der Anwendungsbereich der Geldwäscherichtlinie stetig erweitert; im Bankensektor erstreckt er sich auf Folgendes:

- a) Aufbewahrungspflichten sowohl für Finanzinstitute als auch für Parteien außerhalb des Finanzsektors, z. B. Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftsprüfer und Immobilienmakler;
- b) umfassende Begriffsbestimmungen für verschiedene kriminelle Handlungen;
 - Anforderungen an die Identifizierung, Verfolgung, Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten und Erträgen aus Straftaten;
 - Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorfinanzierung;
 - Transparenz bei Geldtransfers;
 - Anforderungen an den Austausch von Informationen über Geldwäsche zwischen den Mitgliedstaaten;
 - Ausweitung des Geltungsbereichs auf digitale Vermögenswerte (Kryptowährungen).

Zudem wird die Geldwäscherichtlinie durch folgende andere Rechtsvorschriften der EU ergänzt:

- die Verordnung über den elektronischen Zahlungsverkehr, die Strafverfolgungsbehörden beim Aufspüren von Terroristen und Straftätern unterstützen soll, indem die Transparenz von Transfers erhöht wird;
- die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, mit der sichergestellt wird, dass es in der gesamten EU ähnliche Definitionen von Straftaten gibt, die im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verfolgt werden, und Mindeststrafen vorgesehen sind;
- technische Standards, Stellungnahmen und Leitlinien für nationale Behörden, erstellt von einer, zwei oder allen drei europäischen Aufsichtsbehörden (EBA, ESMA⁵⁰ und EIOPA⁵¹), die die Kommission angenommen und als delegierte Verordnungen in Unionsrecht überführt hat.

⁵⁰ Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA).

⁵¹ Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).

Anhang II – Die Vierte und die Fünfte Geldwäscherichtlinie im Vergleich

Vierte Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2015/849)	Fünfte Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2018/843)
<p>Veröffentlicht: 20. Mai 2015 In Kraft getreten: 26. Juni 2017</p>	<p>Veröffentlicht: 19. Juni 2018 In Kraft getreten: 10. Januar 2020</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Risikobewertung auf EU-Ebene (SNRA) und nationale Risikobewertungen vorgeschrieben • Wirtschaftliche Eigentümer • Zuständigkeiten des Herkunfts- und des Tätigkeitsmitgliedstaats für Unternehmen, die auch in anderen Mitgliedstaaten tätig sind • Stärkung der Befugnisse der zentralen Meldestellen • Vereinfachte Sorgfaltspflichten • Glücksspiel: Ausweitung auf alle Glücksspieldienstleistungen • Geänderte und erweiterte Definition des Begriffs "politisch exponierte Person" • Berichte über verdächtige Aktivitäten • Aufbewahrungspflicht kann auf bis zu 10 Jahre ausgedehnt werden • Absenkung der Schwelle für Barzahlungen, bei der Prüfungen zur Bekämpfung von Geldwäsche ausgelöst werden, auf 10 000 Euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Arbeit der zentralen Meldestellen mit besserem Zugang zu Informationen über zentrale Bankkontenregister • Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den mit der Bekämpfung von Geldwäsche befassten Aufsichtsbehörden und der EZB • Stärkung der Aufsichtsfunktion der EBA • Ausweitung der Kriterien für die Bewertung von Drittländern mit hohem Risiko und Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Schutzniveaus bei Finanzströmen aus diesen Ländern • Aufhebung der Anonymität von Guthabekarten • Vernetzung der Register wirtschaftlicher Eigentümer auf EU-Ebene • Liste politisch exponierter Personen • Erhöhung der Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei Unternehmen und Trusts • Neue Vorschriften für Kryptowährungen

Anhang III – Unterschiedliche Verfahren für die Erstellung von Listen in der EU

	Nicht kooperative Länder und Gebiete für Steuerzwecke	Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)	Drittländerliste für die Bekämpfung von Geldwäsche
Liste	<ul style="list-style-type: none"> Liste nicht kooperativer Länder und Gebiete für Steuerzwecke 	<ul style="list-style-type: none"> Liste eigenständiger Sanktionen der EU einschließlich mit dem UN-Sicherheitsrat vereinbarter Maßnahmen (zur Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats) 	<ul style="list-style-type: none"> Drittländer mit hohem Risiko mit strategischen Defiziten bei ihrem System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
Ziele der EU	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verbesserung des verantwortungsvollen Handelns im Steuerbereich (Gesamtziel) ➤ Sicherstellen, dass die internationalen Partner der EU dieselben Standards wie die EU-Mitgliedstaaten einhalten ➤ Förderung positiver Änderungen steuerrelevanter Rechtsvorschriften und Verfahren durch Zusammenarbeit ➤ Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung sowie von Geldwäsche; Instrument zur Herstellung gleicher Rahmenbedingungen ➤ Ausübung von Druck auf Steueroasen, Vorschriften und Standards anzuwenden, um Transparenz zu schaffen, für einen fairen Steuerwettbewerb zu sorgen und sicherzustellen, dass internationale Standards zur Vermeidung einer Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage/Gewinnverlagerung eingehalten werden 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, mit dem die EU erforderlichenfalls eingreifen kann, um Konflikte zu vermeiden oder auf sich abzeichnende oder bereits eingetretene Krisen zu reagieren ➤ Herbeiführen von Änderungen bei Maßnahmen oder Tätigkeiten ➤ Umsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats bzw. Unterstützung der Ziele der GASP, d. h. Förderung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, Verhütung von Konflikten, Unterstützung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten und Schutz der Grundsätze des Völkerrechts ➤ Unterstützung der Terrorismusbekämpfung und der Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eine defensive Politik zum Schutz der Integrität des Binnenmarkts gegenüber Drittländern und -gebieten, die erhebliche Bedrohungen für das Finanzsystem der Union darstellen

	Nicht kooperative Länder und Gebiete für Steuerzwecke	Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)	Drittländerliste für die Bekämpfung von Geldwäsche
Erstellen einer Auswahlliste	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auswahlphase: Die Mitgliedstaaten werden anhand eines neutralen Scoreboards von Indikatoren ausgewählt. ➤ Prüfungsphase: Die Arbeiten des Globalen Forums für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken und der inklusive Rahmen der OECD gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung werden berücksichtigt. Kriterien für die Gesamtbewertung: Einhaltung mehrerer OECD-Standards. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Einige Sanktionsregelungen werden vom UN-Sicherheitsrat vorgegeben, andere werden von der EU auf der Grundlage von Informationen des EAD oder der Mitgliedstaaten sowie von EU-Delegationen und der Europäischen Kommission eigenständig angenommen. ➤ Restriktive Maßnahmen müssen immer im Einklang mit dem Völkerrecht und dem Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten stehen, insbesondere dem Recht auf ein ordnungsgemäßes Verfahren und auf einen wirksamen Rechtsbehelf. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Kommission berücksichtigt Informationen der FATF und anderer der FATF vergleichbarer regionaler Stellen, erfasst andere allgemein zugängliche einschlägige Informationen und berücksichtigt vertrauliche Informationen, die anderen EU-Stellen (z. B. Europol und dem EAD) zugänglich sind.

<p>Wesentliche Rolle der Organe und Einrichtungen der EU</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Liste beruht auf einer Mitteilung der Kommission über eine externe Strategie für effektive Besteuerung, die im Paket zur Bekämpfung der Steuervermeidung von 2016 vorgelegt wurde; der Europäischen Kommission obliegt die Erstellung eines neutralen Scoreboards von Indikatoren. ➤ Der Rat der Europäischen Union (Gruppe "Verhaltenskodex (Unternehmensbesteuerung)") prüft und benennt die aufzunehmenden Länder; im letzten Schritt nimmt er die Liste an oder überarbeitet die Liste. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dem Rat der Europäischen Union obliegen die Annahme (per Verordnung) sowie die Verlängerung und das Aufheben von Sanktionsregelungen auf der Grundlage von Vorschlägen des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. ➤ Die Europäische Kommission <ul style="list-style-type: none"> • arbeitet Vorschläge für vom Rat anzunehmende Verordnungen über Sanktionen aus; • vertritt ihren Standpunkt im Rahmen der Erörterung von Sanktionen mit den Mitgliedstaaten in der Ratsgruppe der Referenten für Außenbeziehungen; • setzt bestimmte UN-Sanktionen in EU-Recht um; • überwacht die Umsetzung/Durchsetzung von EU-Sanktionen in den Mitgliedstaaten; • unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Sanktionen; • erhöht die Resilienz der EU gegenüber von Drittländern angenommenen extraterritorialen Sanktionen. ➤ Der EAD ist in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, den zuständigen EU-Delegationen und der Europäischen Kommission für die Ausarbeitung und die Überarbeitung von Sanktionsregelungen zuständig. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Kommission ist rechtlich verpflichtet, diejenigen Länder außerhalb der EU zu ermitteln, in deren nationalen Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche Mängel bestehen, die ein Risiko für das Finanzsystem der EU darstellen. Sie stützt sich dabei auf die Einstufungen in ihrem Scoreboard für Steuerzwecke von 2016, in dem Länder nach ihren wirtschaftlichen Verflechtungen mit der EU sowie nach der relativen Größe des Finanzsektors und dem Korruptionsgrad bewertet werden. ➤ Die Kommission nimmt die Liste der Drittländer mit hohem Risiko im Wege eines delegierten Rechtsakts an und ist verpflichtet, vor der Annahme die EGMLTF und das Europäische Parlament zu konsultieren. ➤ Diese Liste wird von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, und das Parlament oder der Rat können den Vorschlag innerhalb von 30 Tagen ablehnen.
---	--	--	---

	Nicht kooperative Länder und Gebiete für Steuerzwecke	Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)	Drittländerliste für die Bekämpfung von Geldwäsche
Überarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mindestens einmal jährlich; ab 2020 zweimal jährlich. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ EU-eigene Bestimmungen werden mindestens alle 12 Monate überprüft. Der Rat kann jederzeit beschließen, die Bestimmungen zu ändern, auszuweiten oder auszusetzen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mindestens einmal jährlich.
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In die Liste können nur Länder und Gebiete außerhalb der EU aufgenommen werden. ➤ Zu EU-Mitgliedstaaten gehörende überseeische Länder und Gebiete (die jedoch selbst nicht Teil der EU sind) können ebenfalls aufgenommen werden. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regierungen von Nicht-EU-Mitgliedstaaten (aufgrund ihrer Politik) ➤ Unternehmen, die die Mittel für die Politik bereitstellen, gegen die sich die Maßnahmen richten ➤ Gruppen oder Vereinigungen wie etwa terroristische Gruppen ➤ Einzelpersonen, die die Politik unterstützen, gegen die sich die Maßnahmen richten, die an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind usw. ➤ Sanktionen haben Auswirkungen in Ländern außerhalb der EU, die Maßnahmen gelten jedoch nur innerhalb der EU; die damit auferlegten Verpflichtungen sind für Unionsbürger sowie für Personen bindend, die in der EU ansässig sind oder dort einer Geschäftstätigkeit nachgehen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nicht-EWR-Länder und -Gebiete. Diese können grundsätzlich auch zu EU-Mitgliedstaaten gehörende überseeische Länder und Gebiete umfassen, die selbst nicht Teil der EU sind.

	Nicht kooperative Länder und Gebiete für Steuerzwecke	Restriktive Maßnahmen (Sanktionen)	Drittländerliste für die Bekämpfung von Geldwäsche
Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ defensive Maßnahmen der EU, die den steuerlichen Bereich nicht berühren: <ul style="list-style-type: none"> • Organe und Einrichtungen der EU sowie Mitgliedstaaten müssen die EU-Liste in der Außenpolitik, bei der Entwicklungszusammenarbeit und bei Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern berücksichtigen. • Die Europäische Kommission sollte sie bei der Umsetzung von EU-Finanzierungen und -Investitionen berücksichtigen (u. a. in Verbindung mit dem EFSI und dem EFSD). ➤ defensive Maßnahmen der EU im steuerlichen Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In der EU bestehen über 40 verschiedene Sanktionsregelungen. Je nach Regelung können die Sanktionen Waffenembargos, Einreisebeschränkungen (Reiseverbote), das Einfrieren von Vermögenswerten oder sonstige wirtschaftspolitische Maßnahmen (z. B. Ein- und Ausfuhrbeschränkungen) umfassen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diese Maßnahmen wirken sich auf Unternehmen aus, die innerhalb der EU Geschäfte mit Personen oder Unternehmen in einem Land tätigen, das auf der Drittländerliste geführt wird. Verpflichteten innerhalb der EU (z. B. Banken) obliegen bei Geschäften mit einem auf der Liste genannten Drittland verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden. Dabei handelt es sich um Sorgfaltspflichten, die über die einfache Sorgfaltspflicht hinausgehen und die umfassendere Prüfungen der Identität eines Kunden, des wirtschaftlichen Eigentümers und/oder des Ursprungs von Geldern beinhalten können.

Anhang IV – EU und USA

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
1	Bewertung von Risiken und Anwendung eines risikobasierten Ansatzes	Die EU veröffentlicht alle zwei Jahre eine supranationale Risikobewertung. Gelegentlich veröffentlicht auch die EBA sektorbezogene Risikobewertungen. Auch die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, eigene Risikobewertungen zu veröffentlichen. Die Aufsichtsbehörden und die Verpflichteten müssen dies bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten berücksichtigen.	Mitgliedstaaten und EU	Zusammenarbeit mehrerer Behörden zur Bewertung von Risiken mit Überarbeitungen einmal jährlich oder alle zwei Jahre: In den USA gibt es eine große Anzahl einander ergänzender Verfahren zur Ermittlung und Bewertung der GW/TF-Risiken, die zu vielfältigen Ergebnissen führen. Risikobewertungen zur Unterstützung der nationalen Sicherheitsstrategien des Präsidenten werden von den zuständigen Regierungsbehörden unter Beteiligung von Nachrichtendiensten, Strafverfolgungsbehörden und mit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung befassten politischen Stellen einschließlich der FinCEN erstellt; Letztere liefert Erkenntnisse über Risiken und Trends im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, die dank des Berichtsystems ermittelt wurden.	Bundesebene
9	Gesetzliche Regelungen zum Bankgeheimnis	Die Mitgliedstaaten müssen durch den Erlass geeigneter Gesetze sicherstellen, dass Informationen an Steuer- und Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden können. Nach der Geldwäscherichtlinie müssen Aufsichtsbehörden befugt sein, die Herausgabe von Informationen zu erzwingen, die für die Einhaltung der Überwachungsverpflichtungen von Bedeutung sind.	Mitgliedstaaten	Das <i>Right to Financial Privacy Act</i> (RFPA) (12 USC 3401-22) regelt, wie US-amerikanische Bundesbehörden Informationen von Finanzinstituten erhalten und unter welchen Umständen sie diese offenlegen können. Mit dem Gesetz werden der Offenlegung von Kundeninformationen gegenüber den Strafverfolgungs- oder Aufsichtsbehörden durch Banken bestimmte Schutzmechanismen vorgeschaltet.	Bundesebene

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
10-11	Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden und Aufbewahrungspflichten	Banken in der EU dürfen keine anonymen Konten führen und haben bei bestehenden und neuen Geschäftsbeziehungen Sorgfaltspflichten gegenüber den Kunden. Sie sind verpflichtet, Unterlagen über einen festgelegten Zeitraum aufzubewahren und (auf Verlangen) den Aufsichtsbehörden vorzulegen.	Mitgliedstaaten	Das Führen von anonymen Konten oder von Konten auf offensichtlich fiktive Namen ist nicht ausdrücklich verboten. Die Banken müssen jedoch risikobasierte Verfahren zur Überprüfung der Identität jedes einzelnen Kunden einführen, damit sie vernünftigerweise davon ausgehen können, dass sie die wahre Identität des Kunden kennen. Banken sind nicht explizit verpflichtet, die Identität von Personen mit Handlungsbefugnis für Kunden zu ermitteln und zu überprüfen. Im Allgemeinen sind Banken verpflichtet, Unterlagen mindestens fünf Jahre lang aufzubewahren.	Bundesstaaten
12-16	Zusätzliche Maßnahmen bei bestimmten Kunden und Aktivitäten	Für Maßnahmen in Verbindung mit politisch exponierten Personen und mit Korrespondenzbanken sind die Mitgliedstaaten zuständig. Für die Übertragung von Geld und Werten sowie für den elektronischen Zahlungsverkehr bestehen bestimmte Verpflichtungen nach Maßgabe unmittelbar geltender EU-Rechtsvorschriften (z. B. der Verordnung über den elektronischen Zahlungsverkehr) (Verordnung 2015/847).	Mitgliedstaaten und EU	Zu Korrespondenzbanken ist festzustellen, dass alle betroffenen Banken verpflichtet sind, angemessene spezifische Strategien, Verfahren und Kontrollen einzuführen, die nach vernünftigem Ermessen so gestaltet sind, dass Fälle von Geldwäsche über diese Konten erkannt und gemeldet werden. Sowohl offizielle als auch informelle Anbieter von Dienstleistungen in den Bereichen Übertragung von Geldwerten und elektronischer Zahlungsverkehr unterliegen den Vorschriften für Bilanzbewertungen einschließlich der Registrierung bei der FinCEN.	

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
17-19	Beauftragung von Dritten, Kontrollen und Finanzgruppen	Die Mitgliedstaaten können Verpflichteten vorbehaltlich der Einhaltung bestimmter Standards die Möglichkeit einräumen, Dritte zu beauftragen, um ihren Sorgfaltspflichten nachzukommen. Es existieren Standards für die zur Bekämpfung von Geldwäsche durchzuführenden Kontrollen grenzübergreifend tätiger Banken, und es wird erwartet, dass die nationalen Aufsichtsbehörden in Kollegien zusammenarbeiten. Für Drittländer mit hohem Risiko nimmt die EU eine Liste an, und von beaufsichtigten Einrichtungen wird erwartet, dass sie bei Transaktionen mit diesen Drittländern mit hohem Risiko verstärkte Sorgfaltspflichten anwenden.	Mitgliedstaaten und EU	Finanzinstitute, die den einschlägigen Vorschriften unterliegen, müssen Programme zur Bekämpfung von Geldwäsche entwickeln, einschließlich mindestens a) der Entwicklung interner Strategien, Verfahren und Kontrollen; b) der Benennung eines Compliance-Beauftragten, der hinreichend erfahren ist, um die Erfüllung sämtlicher Pflichten im Rahmen des BSA sicherzustellen; c) der Einrichtung eines Programms zur ständigen Weiterbildung des Personals; d) der Einrichtung einer unabhängigen Compliance-Funktion zur Prüfung von Programmen. Bei Ländern mit hohem Risiko gelten für Finanzinstitute verstärkte Sorgfaltspflichten für Korrespondentenkonten, die in den USA bei ausländischen Banken bestimmter Kategorien eingerichtet oder geführt werden. Diese Liste wird von der FinCEN auf Bundesebene angenommen.	Bundesstaaten
20-21	Meldung verdächtiger Transaktionen	Verpflichtete in den EU-Mitgliedstaaten müssen den zentralen Meldestellen für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU) verdächtige Aktivitäten oder Transaktionen melden. Diese Meldestellen betreiben eine Plattform zum Austausch von Informationen und Erkenntnissen auf EU-Ebene (FIU.net). Die europäische Polizeibehörde Europol sammelt und verbreitet ebenfalls Informationen und Erkenntnisse über Verhaltensmuster im Bereich der Geldwäsche.	Mitgliedstaaten und EU	In den USA sind Finanzinstitute, die den einschlägigen Vorschriften unterliegen, verpflichtet, verdächtige Transaktionen zu melden. Die Finanzinstitute müssen den Strafverfolgungsbehörden Verstöße, die ein sofortiges Handeln erfordern (beispielsweise bestehende Strukturen zur Geldwäsche oder terroristische Aktivitäten), umgehend melden. Wenn keine Pflicht zur sofortigen Meldung besteht, sind Berichte über verdächtige Transaktionen an die FinCEN zu übermitteln.	Bundesstaaten

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
24-25	Transparenz und wirtschaftliche Eigentümer von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen	Nach den EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Register mit Informationen über wirtschaftliche Eigentümer in vernetzten zentralen Registraturen einzurichten. Außerdem müssen Sanktionen gegen diejenigen vorgesehen werden, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Es besteht allerdings kein gemeinsames Register wirtschaftlicher Eigentümer mit einschlägigen Informationen auf EU-Ebene.	Mitgliedstaaten	Die Gründung juristischer Personen in den USA unterliegt dem Recht der Bundesstaaten. Jeder bzw. jedes der 56 Bundesstaaten und Gebiete sowie der District of Columbia hat seine eigenen Gesetze betreffend die Gründung und die Leitung juristischer Personen. Nach ihrer Gründung gilt für sie in bestimmten Bereichen (z. B. Strafrecht, Wertpapierregulierung oder steuerrechtliche Vorschriften) allerdings auch Bundesrecht. 2016 stellte die FATF fest, dass in den USA Mängel hinsichtlich der Abstimmung in diesem Bereich bestehen, insbesondere da die zuständigen Behörden nicht immer zeitnah geeignete, genaue und zügig übermittelte Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer und die Kontrolle juristischer Personen erhielten oder Zugang zu diesen Informationen hatten.	Bundesstaaten
26-28	Regulierung und Aufsicht	Die maßgeblichen Rechtsvorschriften bestehen auf EU-Ebene, hauptsächlich in Form einer Richtlinie. Darin sind die Verpflichtungen bestimmter Organe und Einrichtungen der EU, beispielsweise der Kommission und der EBA, festgelegt. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten bestimmte Anforderungen in nationale Rechtsvorschriften umsetzen. In jedem Mitgliedstaat muss es eine oder mehrere für den Bereich Bekämpfung der Geldwäsche zuständige Aufsichtsbehörden für Verpflichtete in ihrem Hoheitsgebiet geben. In der Praxis werden technische Regulierungsstandards auf EU-Ebene festgelegt, und es wird erwartet, dass Banken und die nationalen Aufsichtsbehörden diese Standards einhalten. Die Beaufsichtigung auf EU-Ebene	Mitgliedstaaten und EU	Aufgrund der internationalen Ausrichtung sowohl des Finanzsystems als auch der schweren Kriminalität und des Terrorismus hat die US-Regierung die führende Rolle in der Rechtsetzung sowie bei der Durchsetzung in den Bereichen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung übernommen. Rechtsvorschriften der Bundesstaaten können verdrängt werden, wenn der Kongress eine entsprechende Klausel ausdrücklich vorsieht, wenn eine Rechtsvorschrift eines Bundesstaates im Widerspruch zu einer Rechtsvorschrift auf Bundesebene steht und wenn die Bundesstaaten keine Regulierungsbefugnis für einen Bereich haben, für den der Kongress eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesbehörden festgelegt hat. Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse der FinCEN wurden den	Bundesebene und Bundesstaaten

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
		erfolgt in Form der Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, wenn ein Mitgliedstaat Rechtsvorschriften nicht umsetzt. Außerdem kann die EBA Untersuchungen durchführen und Empfehlungen abgeben, wenn eine potenzielle Verletzung des Unionsrechts zur Bekämpfung von Geldwäsche festgestellt wurde.		Aufsichtsbehörden auf Bundesebene (OCC, Federal Reserve, FDIC, NCUA, ...) übertragen. Rechtsgrundlagen sind das US-Gesetz über das Bankgeheimnis (<i>Bank Secrecy Act, BSA</i>) von 1970 und dessen Durchführungsbestimmungen; gestärkt wurde die Rechtsgrundlage durch das <i>USA Patriot Act</i> von 2001. Das US-amerikanische System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat einen ausgeprägten Schwerpunkt auf der Strafverfolgung. Alle Strafverfolgungsbehörden (auf Bundesebene, in den Bundesstaaten und auf lokaler Ebene) haben unmittelbaren Zugang zu Berichten über verdächtige Transaktionen, die an die FinCEN übermittelt wurden. Ein hervorstechendes Merkmal ist der Ansatz der behördenübergreifenden Taskforce, die Behörden aller Ebenen (Bundesebene, Bundesstaaten und lokale Ebene) einbezieht. Dieser Ansatz wird bei Ermittlungen im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ihrer Vortaten umfassend genutzt und hat sich bei wichtigen, umfangreichen und komplexen Fällen als sehr erfolgreich erwiesen.	
33	Statistik	Der EU-Rechtsrahmen verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erhebung statistischer Daten über Geldwäsche und zur Übermittlung der entsprechenden Statistiken an Eurostat, das statistische Amt der Europäischen Union. Eurostat obliegt es anschließend, über diese Statistiken zu berichten. Diese rechtliche Verpflichtung tritt aber gerade erst in Kraft. Bislang sind wenig systematische quantitative Daten über die von Geldwäsche und	Mitgliedstaaten und EU	Die USA führen umfassende Statistiken, außer in Bezug auf Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und Verurteilungen bei Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche in den Bundesstaaten, sowie Statistiken über sichergestellte, eingezogene und beschlagnahmte Vermögensgegenstände auf Ebene der Bundesstaaten.	Bundesebene und Bundesstaaten

FATF-Empfehlung		Umsetzung in der EU	Ebene	Umsetzung in den USA	Ebene
		Terrorismusfinanzierung betroffenen Geldmengen verfügbar.			
35	Sanktionen	Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die für den Bereich Geldwäsche zuständigen Aufsichtsbehörden mit den Befugnissen und Ressourcen auszustatten, die für die Verhängung von Sanktionen bei ermittelten Verstößen gegen aufsichtliche Vorschriften benötigt werden. In der Praxis variieren Art und Schwere der Sanktionen je nach Land bzw. Gebiet.	Mitgliedstaaten	Es kann eine Reihe von verhältnismäßigen und abschreckenden straf-, zivil- und verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen werden, von der Übermittlung von Mahnschreiben bis zur Verhängung von Geld- und Haftstrafen. Die FinCEN kann bei Verstößen gegen das BSA eine Durchsetzungsmaßnahme anordnen. Es ist die einzige Bundesbehörde mit Durchsetzungsbefugnis gegenüber Finanzinstituten und bestimmten Unternehmen und Berufen außerhalb des Finanzsektors. Neben der Verhängung zivilrechtlicher Geldstrafen kann die FinCEN noch weitere förmliche oder informelle Verwaltungsmaßnahmen ergreifen. Andere Behörden, wie z. B. die US-amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsichtsbehörde (<i>Securities and Exchange Commission, SEC</i>), sind nach dem jeweils maßgeblichen Gesetz ebenfalls zu verschiedenen aufsichtlichen Maßnahmen befugt.	Bundesebene

Quelle: Zusammenfassung des Europäischen Rechnungshofs auf der Grundlage verschiedener Unterlagen der FATF, der FinCEN, der Europäischen Kommission und der EBA.

Anhang V – Schritte im Verfahren bei Verletzung von Unionsrecht

Phase	Verfahren	Interessenträger	Zeitraumen
Ersuchen	Nach Artikel 17 der Verordnung 1093/2010 (EBA-Gründungsverordnung) kann die EBA mutmaßlichen Verletzungen oder Fällen von Nichtanwendung des Unionsrechts von Amts wegen oder auf Ersuchen bestimmter Organe und Einrichtungen nachgehen, um eine Untersuchung wegen einer Verletzung von Unionsrecht gegen bestimmte Organe und Einrichtungen einzuleiten. In der EBA-Verordnung ist nicht festgelegt, wie und wann ein Ersuchen an die EBA zu richten ist, d. h. für keines dieser Organe und Gremien (einschließlich der Kommission) bestehen diesbezüglich rechtliche Verpflichtungen.	Ein Ersuchen ist von einer oder mehreren zuständigen Behörden, dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission oder der Interessengruppe Bankensektor an die EBA zu richten.	Ersuchen können zu beliebigen Zeitpunkten an die EBA gerichtet werden, und für die EBA besteht keine spezifische rechtliche Verpflichtung, innerhalb einer bestimmten Frist auf die Ersuchen zu reagieren.
Voruntersuchung	Voruntersuchung einer mutmaßlichen Verletzung von Unionsrecht	Die EBA führt Voruntersuchungen einschließlich der Kommunikation mit den zuständigen Behörden durch, um den Sachverhalt im Zusammenhang mit der mutmaßlichen Verletzung von Unionsrecht zu ermitteln.	Für diese Phase ist keine bestimmte Frist vorgeschrieben.
Untersuchung	Förmlicher Prozess der Entscheidung darüber, ob eine Verletzung von Unionsrecht vorliegt	Der Vorsitzende der EBA entscheidet, ob eine Untersuchung wegen Verletzung	Die EBA kann spätestens zwei Monate nach Beginn ihrer Untersuchung

Phase	Verfahren	Interessenträger	Zeitraumen
		<p>von Unionsrecht eingeleitet wird. Die Geschäftsordnung der EBA sieht die Einberufung eines Gremiums bestehend aus dem Vorsitzenden und sechs Mitgliedern des Rates der Aufseher vor, die nicht mit der Untersuchung befasst sind. Das Gremium beschließt,</p> <ul style="list-style-type: none"> – die Untersuchung ohne Annahme einer Empfehlung einzustellen – oder – wenn eine Verletzung von Unionsrecht festgestellt wurde – dem Rat der Aufseher eine Empfehlung bezüglich der Verletzung von Unionsrecht zu übermitteln. 	<p>eine Empfehlung an die betroffene zuständige Behörde richten, in der die Maßnahmen erläutert werden, die zur Einhaltung des Unionsrechts ergriffen werden müssen.</p>
Empfehlung	<p>Der Rat der Aufseher gelangt zu dem Schluss, dass eine Verletzung des Unionsrechts vorliegt und richtet eine Empfehlung an die betroffene zuständige Behörde.</p>	<p>Der Beschluss über die Annahme einer Empfehlung wird vom Rat der Aufseher der EBA gefasst, dem Vertreter von 27 zuständigen Behörden angehören.</p>	<p>Der Beschluss muss innerhalb von zwei Monaten nach Einleitung der Untersuchung gefasst werden (siehe vorstehende Tabellenzeile).</p>
Übermittlung	<p>Die Empfehlung wird an die zuständige nationale Behörde gerichtet.</p>	<p>In der Empfehlung werden die Maßnahmen erläutert, die zur Einhaltung des</p>	<p>Die zuständige nationale Behörde muss innerhalb von 10 Tagen antworten.</p>

Phase	Verfahren	Interessenträger	Zeitraumen
		Unionsrechts erforderlich sind.	
Stellungnahme	Sollte die zuständige Behörde das Unionsrecht weiterhin nicht einhalten, so kann die Kommission eine förmliche Stellungnahme an die zuständige nationale Behörde richten.	Die Kommission kann entweder nach Unterrichtung durch die EBA oder von Amts wegen tätig werden.	Die Kommission muss diese förmliche Stellungnahme spätestens drei Monate nach Abgabe der Empfehlung abgeben. Sie kann diese Frist um einen Monat verlängern.

Quelle: EBA-Verordnung, Geschäftsordnung der EBA.

Anhang VI – Umsetzungsüberprüfungen

Umsetzungsfrist	26. Juni 2017
Mitteilungen der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Frist oder vor der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung	6
Anzahl der Mitgliedstaaten, die zum Zeitpunkt der Prüfung (Juli 2020) keine Mitteilung über eine vollständige Umsetzung gemacht hatten	8
Anzahl der wegen Nichtmitteilung und unvollständiger Umsetzung eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren	28
Gesamtdauer der Vertragsverletzungsverfahren wegen unvollständiger Umsetzung (in Monaten) ⁵²	Mehr als 36 (laufend) ⁵³

Quelle: Analyse von Kommissionsdaten durch den Europäischen Rechnungshof.

⁵² Stand September 2020.

⁵³ Dauer des längsten Vertragsverletzungsverfahrens.

Anhang VII – Arten des Informationsaustauschs bei der EZB

Kategorien	Austausch im Rahmen des regelmäßigen jährlichen Informationsaustauschs (übermittelt und eingegangen)	Ad-hoc-Austausch von Amts wegen (übermittelt und eingegangen)	Austausch aufgrund von Ad-hoc-Ersuchen (übermittelt und eingegangen)
Ausgetauschte Informationen	<p>Jährlicher Austausch von Auszügen aus SREP-Beschlüssen der EZB mit AML/CFT-Aufsichtsbehörden (Austausch von Amts wegen)</p> <p>Werte und Bewertungen der GW/TF-Risiken; Berichte über Vor-Ort-Kontrollen und über Sanktionen (jährliche Ersuchen der EZB an AML/CFT-Behörden)</p>	<p>Andere relevante Informationen aus der Aufsichtstätigkeit im Rahmen beider Funktionen</p>	<p>Andere relevante Informationen aus der Aufsichtstätigkeit im Rahmen beider Funktionen</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der EZB.

Akronyme und Abkürzungen

AML: *Anti-money laundering* (Bekämpfung der Geldwäsche)

AMLD: *Anti-money laundering Directive* (Geldwäscherichtlinie)

BCBS: *Basel Committee on Banking Supervision* (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)

BIP: Bruttoinlandsprodukt

BOS: *Board of Supervisors* (Rat der Aufseher)

BUL: *Breach of Union law* (Verletzung von Unionsrecht)

CFT: *Combatting the financing of terrorism* (Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung)

CRD: *Capital requirements directive* (Eigenkapitalrichtlinie)

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

EBA: Europäische Bankenaufsichtsbehörde

EGMLTF: *Expert Group on Anti-money Laundering and Counter Terrorist Financing* (Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)

EIOPA: *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung)

ESMA: *European Securities and Markets Authority* (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde)

EZB: Europäische Zentralbank

FATF: *Financial Action Task Force* (Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung")

FINCen: *Financial Crimes Enforcement Network* (Finanzermittlungsbehörde der Vereinigten Staaten)

FIU: *Financial Intelligence Unit* (zentrale Meldestelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen)

LFN: *Letter of formal notice* (Aufforderungsschreiben)

MER: *Mutual evaluation report* (Bericht für die gegenseitige Evaluierung)

ML/TF: *Money laundering and terrorist financing* (Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)

SNRA: *Supra-national risk assessment* (supranationale Risikobewertung)

SSM: *Single Supervisory Mechanism* (einheitlicher Aufsichtsmechanismus)

VZÄ: Vollzeitäquivalent

Glossar

AML-Aufsichtsbehörde: öffentliche Stelle in einem Mitgliedstaat, die dafür zuständig ist, das System zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu beaufsichtigen, zu prüfen, ob Verpflichtete die im betreffenden Land bzw. Gebiet maßgeblichen Anforderungen des Systems zur Bekämpfung von Geldwäsche erfüllen, und bei Verstößen Geldbußen zu verhängen.

Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung"

(FATF): zwischenstaatliches Gremium, 1989 von den zuständigen Ministern der Mitgliedsländer dieses Gremiums eingesetzt; 39 Mitglieder einschließlich der Europäischen Kommission und 14 Mitgliedstaaten; legt Standards fest und fördert die wirksame Durchführung rechtlicher, regulatorischer und operativer Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung und anderer Bedrohungen für die Integrität des internationalen Finanzsystems. Die FATF ist ein Gremium zur Politikgestaltung, das auf die Entwicklung des erforderlichen politischen Willens zur Herbeiführung einschlägiger legislativer und regulatorischer Reformen auf nationaler Ebene hinwirkt.

Aufforderungsschreiben: Wenn das betroffene EU-Land keine Maßnahmen mitteilt, mit denen die Bestimmungen von Richtlinien uneingeschränkt umgesetzt werden, oder wenn es eine vermutete Verletzung von EU-Recht nicht beseitigt, kann die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Am Anfang des Vertragsverletzungsverfahrens steht ein Aufforderungsschreiben, mit dem die Europäische Kommission dem Mitgliedstaat die Gelegenheit gibt, zur festgestellten Vertragsverletzung Stellung zu nehmen.

Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP): Prozess der jährlichen aufsichtlichen Überprüfung von Großbanken im Euro-Währungsgebiet unter unmittelbarer Beaufsichtigung durch die EZB; dient den Aufsichtsbehörden als harmonisiertes Instrumentarium zur Untersuchung des Risikoprofils einer Bank anhand von vier Parametern: Geschäftsmodell, Governance und Risiko, Kapital und Liquidität.

Bankenaufsicht (Aufsicht): unmittelbare Beaufsichtigung von Finanzinstituten (einschließlich Banken), um sicherzustellen, dass diese die geltenden Vorschriften nicht nur legalistisch erfüllen, sondern vernünftig und umsichtig im Geiste des Rechtsrahmens handeln.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss): wichtigstes Gremium zur Festlegung von globalen Standards für die Regulierung von Banken und Forum für die regelmäßige Zusammenarbeit im Bereich der Bankenaufsicht.

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung: Wirksame Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind wesentlich für den Schutz der Integrität der Märkte und des globalen Finanzsystems, da sie zur Abschwächung der Faktoren beitragen, die einen Missbrauch des Finanzsystems begünstigen.

Delegierter Rechtsakt: verbindlicher Rechtsakt, den die Kommission nutzt, wenn das Parlament und der Rat keine Einwände erheben, um nicht wesentliche Teile von EU-Rechtsvorschriften zu ergänzen oder zu ändern (beispielsweise durch Aufnahme detaillierterer Bestimmungen zu Umsetzungsmaßnahmen).

Drittland: Land oder Gebiet außerhalb der Europäischen Union.

Europäische Aufsichtsbehörden: die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA); die Europäischen Aufsichtsbehörden sind mit der Harmonisierung der Finanzaufsicht in der EU befasst und tragen zu einer kohärenten Anwendung des Regelwerks bei, damit gleiche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Außerdem sind sie beauftragt, Risiken und Schwachstellen im Finanzsektor zu bewerten.

Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA): Im Jahr 2011 eingerichtete EU-Behörde; eine der drei europäischen Aufsichtsbehörden und Hauptaufsichtsbehörde im Bereich der Regulierung und Beaufsichtigung von Banken mit Zuständigkeit für den Entwurf technischer Regulierungsstandards, die der Genehmigung durch die Kommission bedürfen; die EBA ist zur Durchsetzung von Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche befugt.

Europäische Zentralbank (EZB): Einrichtung der Europäischen Union, die 1998 mit dem Vertrag von Amsterdam gegründet wurde; seit 2014 über den einheitlichen Aufsichtsmechanismus Aufsichtsbehörde mit unmittelbarer Zuständigkeit für Großbanken im Euro-Währungsgebiet.

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD): diplomatischer Dienst der Europäischen Union; er soll für größere Kohärenz und Effizienz der Außenpolitik der EU sorgen und damit den weltweiten Einfluss Europas stärken. Zuständig für die diplomatischen Beziehungen der EU mit Drittländern und für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Europol: Strafverfolgungsbehörde der Europäischen Union, die u. a. die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterstützt.

GD FISMA: Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion der Europäischen Kommission; koordinierende Generaldirektion der Kommission für die Bekämpfung der Geldwäsche.

Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH, Gerichtshof): Der Gerichtshof stellt mit seiner Auslegung des EU-Rechts sicher, dass dieses in allen EU-Ländern in gleicher Weise angewandt wird, und entscheidet in Rechtsstreitigkeiten zwischen nationalen Regierungen und Organen der EU.

Konformitätsüberprüfung: Überprüfung, ob die maßgeblichen Bestimmungen einer EU-Richtlinie korrekt in die nationalen Umsetzungsmaßnahmen übernommen wurden.

Kreditinstitut: Unternehmen (beispielsweise eine Bank), dessen Geschäftstätigkeit darin besteht, Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder des Publikums entgegenzunehmen und Kredite zu gewähren.

Mit Gründen versehene Stellungnahme: Wenn ein betroffenes EU-Land keine Maßnahmen mitteilt, mit denen die Bestimmungen von Richtlinien uneingeschränkt umgesetzt werden, oder wenn es einen mutmaßlichen Verstoß gegen EU-Recht nicht behebt, kann die Kommission ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Nach dem Versand eines Aufforderungsschreibens und nach der Feststellung der Kommission, dass das Land seinen Verpflichtungen nach EU-Recht nicht nachgekommen ist, kann sie in einem zweiten Schritt eine mit Gründen versehene Stellungnahme schicken, also eine förmliche Aufforderung, das EU-Rechteinzuhalten.

Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche (Geldwäscherichtlinie): EU-Rechtsvorschrift und wichtigstes Rechtsinstrument zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung; Erste Geldwäscherichtlinie (1990) und anschließende Neufassungen bis zur Fünften Geldwäscherichtlinie (2018).

Umsetzung des EU-Rechts: Verfahren, mit dem EU-Mitgliedstaaten EU-Richtlinien in ihr nationales Recht übernehmen, damit ihre Ziele, Anforderungen und Fristen unmittelbar wirksam werden.

Umsetzungsüberprüfung: Bewertung der Vereinbarkeit nationaler Durchführungsmaßnahmen mit den Bestimmungen einer Richtlinie.

Vertragsverletzungsverfahren: Nach den Artikeln 258-260 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union der wichtigste Durchsetzungsmechanismus der Kommission gegenüber einem Mitgliedstaat, wenn dieser nach Auffassung der Kommission gegen seine Verpflichtungen nach dem EU-Recht verstößt.

Zentrale Meldestelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen (FIU): zuständige nationale Behörde für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche in den Mitgliedstaaten; zuständig für die Sammlung, Analyse und Weitergabe der von den Verpflichteten übermittelten Meldungen an andere EU-Mitgliedstaaten und Drittländer sowie erforderlichenfalls für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden.

**ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION UND DES EUROPÄISCHEN
AUSWÄRTIGEN DIENSTES AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN
RECHNUNGSHOFES: „EU-MAßNAHMEN GEGEN GELDWÄSCHE IM
BANKENSEKTOR SIND FRAGMENTIERT UND WERDEN UNZULÄNGLICH
UMGESETZT“**

ZUSAMMENFASSUNG

Antworten der Kommission und des EAD auf die Zusammenfassung (Ziffern I-XI):

Die Kommission tritt nachdrücklich dafür ein, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowohl in der EU als auch weltweit zu bekämpfen. Obwohl die EU im Laufe der Jahre einen soliden Rechtsrahmen entwickelt hat, ist zunehmend unstrittig, dass der Rahmen im Hinblick auf eine umfassende Politik der Union noch verbessert werden muss. Zu diesem Zweck hat die Kommission am 7. Mai 2020 einen Aktionsplan angenommen, in dem ein ehrgeiziges Maßnahmenpaket für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angekündigt wird. Im Aktionsplan werden die erforderlichen Reformen dargelegt, um die Abwehrmechanismen der Union zu stärken, die derzeitige Fragmentierung zu beseitigen und ein einheitliches Regelwerk einzuführen sowie auf EU-Ebene eine Aufsichtsbehörde einzurichten, die direkte Aufsichtsbefugnisse über eine begrenzte Anzahl der Finanzinstitute mit den höchsten Risiken hat. Des Weiteren beinhaltet der Aktionsplan die Einrichtung eines Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen.

Das anstehende Legislativpaket wird in Form einer Geldwäscheverordnung in Ergänzung zu einer überarbeiteten Geldwäscherichtlinie zu einer stärkeren Harmonisierung beitragen.

Am 7. Mai 2020 veröffentlichte die Kommission zusammen mit der Annahme des Aktionsplans eine verbesserte Methodik für die Ermittlung von Drittländern mit hohem Risiko für die Zwecke der Geldwäscherichtlinie, in der eine stärkere Synergie mit dem Verfahren der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) und eine stärkere Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittländern vorgesehen ist.

Die Kommission erinnert daran, dass sie im Februar 2019 ihre erste eigene Liste von Drittländern mit hohem Risiko, die eine Bedrohung für das Finanzsystem der Union und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts durch Geldwäsche darstellen, erstellt hat. Diese eigene Liste wurde vom Rat im Rahmen seines Kontrollrechts abgelehnt. Im Anschluss an diese Ablehnung überarbeitete die Kommission ihre Methodik und verstärkte ihre Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittländern.

In der Vergangenheit hat sich die Kommission bei der Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten nach besten Kräften bemüht, ihre Bewertung abzuschließen, sobald die Mitgliedstaaten ihre Umsetzungsmaßnahmen vollständig mitgeteilt hatten. Die Kommission ist sich jedoch der Herausforderungen einer vollständigen Umsetzung der Geldwäscherichtlinien in nationales Recht bewusst, da häufig nicht nur die Annahme eines

zentralen Rechtsinstruments zur Bekämpfung der Geldwäsche, sondern auch die Änderung verschiedener anderer Rechtsinstrumente in den betreffenden nationalen Rechtsordnungen erforderlich werden.

BEMERKUNGEN

24. In Bezug auf den in Anhang III genannten Ursprung der Gelder möchte die Kommission daran erinnern, dass nach Artikel 155 Absatz 2 der Haushaltsordnung 2018/1046 die Politik gegenüber Drittländern auch zum Schutz des Unionshaushalts eingesetzt wird. Personen und Stellen, die Unionsmittel (Finanzierungsinstrumente und Haushaltsgarantien) ausführen, führen keine neuen oder verlängerten Vorhaben mit Stellen durch, die in Ländern oder Gebieten registriert oder niedergelassen sind, die als Drittländer mit hohem Risiko eingestuft wurden.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 27 und 28

Was die Methode zum Sammeln von Informationen für die Erstellung einer Drittländerliste anbelangt, so behinderte die Neuheit des Prozesses eine zügige Umsetzung. Die Kommission hat gemeinsam mit dem EAD Arbeitsmethoden festgelegt, die einen zeitnahen Informationsfluss ermöglichen. Die im Mai 2020 angenommene verbesserte Methode ermöglicht zudem eine stärkere Zusammenarbeit mit Drittländern. Die Europäische Kommission hat in Zusammenarbeit mit dem EAD im Sommer 2020 das Verfahren zur Zusammenarbeit mit Drittländern eingeleitet.

32. Die Kommission ist Mitglied der FATF und aktiv in die Arbeitsabläufe der FATF eingebunden. Daher berücksichtigt die Kommission neben anderen Quellen auch die Berichte für die gegenseitige Evaluierung (MER) des betreffenden Drittlandes. Soweit der Bericht für die gegenseitige Evaluierung veraltet war, wurden verfügbare aktualisierte Informationen berücksichtigt, um dem aktuellen Stand in einem bestimmten Drittland Rechnung zu tragen.

36. Die Kommission erwägt derzeit, die Politik gegenüber Drittländern im anstehenden Legislativpaket zur Bekämpfung der Geldwäsche zu überarbeiten.

44. Die Kommission ist der Auffassung, dass die alle zwei Jahre vorgenommene Aktualisierung der supranationalen Risikobewertung (SNRA) die aktuellen Risiken, einschließlich möglicher Entwicklungen der Risiken, berücksichtigt. Wie in Ziffer 46 ausgeführt, wurden im Jahr 2019 alle Merkblätter für Sektoren und Produkte aktualisiert, dabei wurden neue Sektoren und Produkte hinzugefügt (47 im Jahr 2019 gegenüber 40 im Jahr 2017). Siehe Antwort unter Ziffer 48 zu aktuellen statistischen Informationen über die von der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betroffenen Geldmengen.

46. (2. Aufzählungspunkt) Die Änderung der Bewertung basierte auf Beiträgen von Interessenträgern und unabhängigen Quellen. Zudem wurden die Bewertungen zunächst von den wichtigsten Interessenträgern (z. B. EUROPOL) und auch von allen betroffenen Kommissionsdienststellen im Rahmen einer eigenen dienststellenübergreifenden Gruppe validiert.

Die Kommission stimmt allerdings zu, dass weitere Arbeiten erforderlich sind, um die Änderungen in diesem Bereich besser zu begründen.

(3. Aufzählungspunkt) Bei der supranationalen Risikobewertung kann nicht grundsätzlich eine geografische Fokussierung vorgenommen werden. Allerdings erkennt die Kommission an, dass dies für bestimmte Sektoren möglich wäre.

(4. Aufzählungspunkt) Bisläng wurden nur zwei supranationale Risikobewertungen durchgeführt (in den Jahren 2017 und 2019). In Anbetracht der internationalen Standards der FATF und der Tatsache, dass nationale Risikobewertungen alle 4–5 Jahre von den Mitgliedstaaten vorgenommen werden, ist die Aktualisierungshäufigkeit von zwei Jahren bereits zu kurz.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 48 und 49

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Bestimmung, wonach Eurostat Schätzungen der von Geldwäsche betroffenen Geldmengen vorzulegen hat, erst kürzlich eingeführt wurde und diese nicht verbindlich ist. Für die Schätzungen sind außerdem qualitativ hochwertige Daten der Mitgliedstaaten und eine komplexe statistische Methodik erforderlich, die derzeit noch nicht verfügbar sind.

Gemeinsame Antwort zu den Ziffern 57–59

Die Mitgliedstaaten benötigen Zeit, um Umsetzungsmaßnahmen für eine komplexe Richtlinie zu erlassen und die getroffenen Maßnahmen mitzuteilen. Damit sind häufig Änderungen mehrerer Rechtsvorschriften in der nationalen Rechtsordnung verbunden. Ein Beispiel: Ein Mitgliedstaat begann im August 2017 mit der Mitteilung seiner Umsetzungsmaßnahmen und reichte die letzte Mitteilung im Oktober 2020 ein. Erst nach der letzten Mitteilung konnte die Kommission über die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung befinden.

Um ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, müssen die nationalen Rechtsvorschriften übersetzt und bewertet werden, unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat eine vollständige oder teilweise Umsetzung mitteilt. Dieser Prozess nimmt, wie erläutert, Zeit in Anspruch. In einem Vertragsverletzungsverfahren kommt es auf die Genauigkeit an, nicht auf die Schnelligkeit.

Die Kommission möchte klarstellen, dass es für die Kontrolle der Umsetzung von EU-Rechtsinstrumenten in nationales Recht bestehende interne Leitlinien gibt. Daher wurde es nicht für notwendig erachtet, zusätzliche spezifische Leitlinien auszuarbeiten.

85. Die Kommission ist der Auffassung, dass während eines Verfahrens zur Untersuchung einer möglichen Verletzung des Unionsrechts kein formalisierter Austausch zwischen der EBA und der Kommission erfolgen kann, nachdem die Kommission der EBA ein förmliches Ersuchen um Einleitung eines Verfahrens zur Untersuchung einer möglichen Verletzung des Unionsrechts übermittelt hat.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

112. Wie bereits in dem im Mai 2020 angenommenen Aktionsplan angekündigt, wird mit dem anstehenden Paket zur Bekämpfung der Geldwäsche eine auf EU-Ebene angesiedelte Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingerichtet werden.

113. Das anstehende Paket zur Bekämpfung der Geldwäsche wird in Form einer ersten Verordnung zur Bekämpfung der Geldwäsche zu einer stärkeren Harmonisierung beitragen.

Empfehlung 1 – Die Kommission sollte ihre Risikobewertungen verbessern

- (a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.
- (b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.
- (c) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

116. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 56, 58 und 60–62.

Empfehlung 2 – Die Kommission sollte die einheitliche und unmittelbare Wirkung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sicherstellen

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

118. Ein förmliches Ersuchen an die EBA um die Einleitung einer Untersuchung von Verletzungen des Unionsrechts wurde jeweils nach einer Bewertung der zur Untermauerung des Ersuchens verfügbaren Informationen durch die Kommission gestellt.

Empfehlung 3 – Die EBA und die Kommission sollten ihre Befugnisse bei Verletzungen des Unionsrechts im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung besser nutzen

- (a) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.
- (b) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.
- (c) Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu.

Die Kommission kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Verpflichtungen in Bezug auf den Inhalt künftiger Legislativvorschläge eingehen. Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass auf einer konkreteren Ebene in Bezug auf den Datenschutz bzw. die Datenverarbeitung die Empfehlung eine Analyse der bestehenden Verwaltungs- und Datenschutzvorschriften der EU erfordert und an den bestehenden Bestimmungen der Geldwäscherichtlinie über den Informationsaustausch ausgerichtet werden muss. Im Übrigen wird die künftige Entwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Bekämpfung der Geldwäsche, wie in dem im Mai 2020 angenommenen Aktionsplan angekündigt, durch die geplante Einrichtung

einer auf EU-Ebene angesiedelten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche Abhilfe schaffen.

123. Mit dem anstehenden Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung werden die derzeitigen Schwachstellen im Zusammenhang mit der Politik gegenüber Drittländern (Ziffer 36), einer besseren Ermittlung von Risiken (Ziffer 49), einer zügigeren Kontrolle der Umsetzung (Ziffer 66) und einem zügigen Verfahren bei Verletzungen des Unionsrechts (Ziffer 86) angegangen.



ANTWORTEN DER EZB AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS „EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor sind fragmentiert und werden unzulänglich umgesetzt“

Absatz 89

Die Europäische Zentralbank (EZB) möchte klarstellen, dass der Grund dafür, dass sie keine Aufsicht hinsichtlich der Bekämpfung der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung ausüben kann, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und nicht im Wortlaut der im Jahr 2013 angenommenen Verordnung über den Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM-Verordnung) zu finden ist.

In Erwägungsgrund 28 der SSM-Verordnung wird lediglich Artikel 127 Absatz 6 AEUV wiedergegeben, in dem Folgendes festgelegt ist (Hervorhebung hinzugefügt):

*„Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der **Aufsicht** über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen.“*

Absatz 90

Es sei darauf hingewiesen, dass die Aufsicht hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung sehr viele verschiedene Unternehmen und nicht nur Banken betrifft (sie erstreckt sich beispielsweise auch auf Zahlungsinstitute, Versicherungsunternehmen, Anbieter von Verbraucherkrediten, Dienstleister für virtuelle Assets usw.) und die nationalen Behörden oft andere Aufsichtsaufgaben als die prudenzielle Aufsicht ausüben, einschließlich über solche anderen Arten von Unternehmen. Dies kann sich auf die Meinung der Mitgliedstaaten bezüglich der Synergien, die durch die Konzentration verschiedener Aufgaben innerhalb derselben öffentlichen Einrichtung erzielt werden können, auswirken – worauf in Absatz 90 Bezug genommen wird.

Insbesondere bei Kreditinstituten bestehen getrennte Verfahren zur Bestimmung, welche Institute im Rahmen der prudenziellen Aufsicht bedeutend sind und welche im Rahmen der Aufsicht hinsichtlich der

Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung bedeutend sind. Dies würde im Allgemeinen zu zwei Gruppen beaufsichtigter Unternehmen führen, die sich nur teilweise überschneiden würden.

Absatz 95

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu den Absätzen 89 und 90.

Absatz 98

Im Jahr 2019 unterzeichnete die EZB die multilaterale Vereinbarung, in der die praktischen Modalitäten des Informationsaustauschs mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden, die Kredit- und Finanzinstitute innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums beaufsichtigen, festgelegt sind, so wie in der fünften Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche vorgesehen. Daraufhin fand die Vereinbarung zur Bekämpfung der Geldwäsche Anwendung und wurde im Laufe des Jahres 2019 schrittweise umgesetzt. Die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden unterzeichneten die Vereinbarung zur Bekämpfung der Geldwäsche, und es wurde sowohl ein Ad-hoc- als auch ein regelmäßiger Informationsaustausch mit den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden eingeführt. In diesem Zusammenhang stellte die EZB zwischen Januar und November 2019 Informationen über beaufsichtigte Unternehmen von zwei Dritteln der bedeutenden beaufsichtigten Gruppen zur Verfügung.

Der regelmäßige jährliche Informationsaustausch wurde Anfang 2020 erweitert, um neben der jährlichen Übermittlung von Auszügen aus den SREP-Schreiben seitens der EZB auch die Anforderung an die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden aufzunehmen, unter anderem Informationen über die Scorewerte und Bewertungen der Risiken der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung bereitzustellen. Seit 2020 übermittelt die EZB Informationen über beaufsichtigte Unternehmen aller bedeutenden beaufsichtigten Gruppen (siehe auch Absatz 99 des Berichts).

Absatz 102

Wie in der Antwort der EZB zu Absatz 98 dargelegt, wurde die Vereinbarung zur Bekämpfung der Geldwäsche Anfang 2019 unterzeichnet und fand im Laufe des Jahres 2019 Anwendung.

Die EZB weist ferner darauf hin, dass einige Kategorien von Informationen, wie die einschlägigen Auszüge aus den SREP-Beschlüssen, von der EZB bereits im Rahmen eines strafferen Verfahrens als dem in Absatz 102 beschriebenen Genehmigungsverfahren zur Verfügung gestellt werden.

Die EZB hat bereits damit begonnen, ihre internen Strategien und Verfahren zu verbessern, um den Informationsaustausch reibungsloser zu gestalten, wobei sie sich auf die Erfahrungen der letzten zwei Jahre stützte:

- Die internen Verfahren zur Verbesserung des Informationsaustauschs innerhalb der Kollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung (die für etwa die Hälfte der bedeutenden Institute und Gruppen eingerichtet werden sollen) umfassen ein vereinfachtes Beschlussfassungsverfahren, um den Informationsaustausch zwischen der EZB und den für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden innerhalb der Kollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung zeitnaher und effizienter zu gestalten.
- Die EZB beabsichtigt, bis Ende 2021 ein vereinfachtes Verfahren für den Informationsaustausch im Rahmen der Vereinbarung zur Bekämpfung der Geldwäsche einzuführen.

Absatz 106

Die EZB weist darauf hin, dass sie in diesem Bereich proaktiv ist und seit 2019 bereits ihr Aufsichtshandbuch und ihre internen Methoden aktualisiert und umgesetzt hat, um prudenzielle Bedenken im Zusammenhang mit den Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in die extern und vor Ort durchgeführten Aufsichtstätigkeiten sowie in Zulassungsverfahren einzubeziehen.

Das aktualisierte Aufsichtshandbuch wurde auch beim SREP-Zyklus 2020 angewandt, in dem alle gemeinsamen Aufsichtsteams (Joint Supervisory Teams – JSTs) die prudenziellen Auswirkungen verschiedener Warnsignale hinsichtlich der Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung im Rahmen der SREP-Bewertung analysierten (siehe auch Absatz 110 des Berichts).

Absatz 108

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 106.

Absatz 109

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 106.

Absatz 121

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 102.

Absatz 122

Siehe hierzu die Antwort der EZB zu Absatz 106.

Empfehlung 4 – EZB

Die EZB nimmt die Empfehlung an.

In Bezug auf Buchstabe a verweisen wir auf die Antwort der EZB zu Absatz 102 für weitere Hintergründe zur laufenden und geplanten Entwicklung ihrer internen Verfahren.

In Bezug auf Buchstabe b wird die EZB ihre SREP-Methodik nach der Veröffentlichung der geänderten SREP-Leitlinien der EBA aktualisieren.

Antworten der EBA auf den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes über die EU- Maßnahmen gegen Geldwäsche im Bankensektor

Ausführliche Bemerkungen

Zusammenfassung

III.

Das rechtliche Mandat und die Befugnisse der EBA im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wurden 2020 erweitert, um dem GW/TF-Risiko in allen Bereichen der Finanzaufsicht und in allen Sektoren zu begegnen. Im Mittelpunkt der Tätigkeit der EBA stand und steht weiterhin eine Stärkung der Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU, indem die richtigen Maßstäbe gesetzt werden und mit den zuständigen Behörden konstruktiv zusammengearbeitet wird, um aufsichtliche Konvergenz zu erreichen. Untersuchungen von Verletzungen des Unionsrechts sind ein Instrument, das die EBA neben anderen Mitteln eingesetzt hat, sie sind jedoch nicht der wichtigste Faktor der Arbeit der EBA im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AML/CFT).

V.

Durch die am 1. Januar 2020 wirksam gewordenen Reformen hat sich die institutionelle Fragmentierung verringert, indem der EBA eine Leitungs-, Koordinierungs- und Überwachungsrolle im Bereich Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung übertragen wurde. Dennoch liegt die Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach wie vor bei den unter einem Rechtsrahmen der Union tätigen nationalen Aufsichtsbehörden; dieser bietet auf hoher Ebene ein Mindestmaß an Harmonisierung und umfasst lediglich zwei Ermächtigungen zum Erlass technischer Standards, von denen keine die zentrale Aufsichtspraxis betrifft, und wurde von den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt. Deshalb bestehen Grenzen, was die EBA durch eine Harmonisierung und Konvergenz nach dem derzeitigen AML/CFT-Rahmen erreichen kann.

VII.

Die EBA begrüßt die Feststellung, dass das Personal der EBA gründliche Untersuchungen bei Verletzungen des Unionsrechts durchgeführt hat.

Im Zuge der Überprüfung der ESA wurden ab 1. Januar 2020 neue Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte eingeführt, nach denen Ausschussmitglieder von einer Beteiligung und der Abstimmung über Tagesordnungspunkte des Ausschusses, bei denen sie sich in einem Interessenkonflikt befinden, auszuschließen sind. Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen erweiterte die EBA die Anforderungen bezüglich Interessenkonflikte auf die Mitglieder des Ausschusses für Verletzungen des Unionsrechts. Die EBA wird diese geänderten Verfahren prüfen, um zu ermitteln, welche künftigen Änderungen vorangetrieben werden können, um weiter sicherzustellen, dass der Beratungsprozess nicht von Interessenkonflikten beeinträchtigt wird.

Die EBA hat bislang Orientierungshilfen für die Aufsichtsbehörden in der Form von zwei technischen Standards, vier Leitlinien und acht Stellungnahmen zu AML/CFT-bezogenen Themen erarbeitet, die sie entweder eigenständig oder gemeinsam mit der ESMA und EIOPA herausgegeben hat. Diese Rechtsinstrumente umfassen Leitlinien zu einer risikobasierten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Bewertung von GW/TF-Risiken.

Das Mindestmaß an Harmonisierung, das die einschlägigen Vorschriften in der Geldwäscherichtlinie kennzeichnet, hatte unterschiedliche Ansätze in den Mitgliedstaaten zur Folge; die Leitlinien der EBA können nationales Recht nicht außer Kraft setzen, und unterschiedliche nationale Gesetze begrenzen den Grad der Angleichung, der durch die Leitlinien der EBA erzielt werden kann.

IX.

(1)

Die EBA nimmt diese Empfehlung an. Das Personal der EBA wird die seit der Überprüfung der ESA im Januar 2020 eingeführten Verfahren prüfen, damit die Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder gestärkt wird.

(2)

Die EBA räumt ein, dass es notwendig ist, die Leitlinien zur Zusammenarbeit im Bereich AML/CFT der ESA aus dem Jahr 2019, die an die für die Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden gerichtet sind, mit Leitlinien zur Zusammenarbeit im Bereich AML/CFT, die an die Aufsichtsbehörden gerichtet sind, zu ergänzen. Nach den Änderungen der Richtlinie 2013/36/EU (geändert durch die Richtlinie (EU) 2019/878 (CRD V)) besteht jetzt eine entsprechende Rechtsgrundlage.

Einleitung

10.

Im Zuge ihrer Arbeit veröffentlichte die EBA bislang zwei technische Regulierungsstandards, vier Leitlinien und acht Stellungnahmen, wie die Leitlinien zur risikobasierten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, zu den GW/TF-Risikofaktoren und zur Zusammenarbeit bei der Aufsicht (AML/CFT-Kollegien), sowie drei Stellungnahmen zu den Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Finanzsektor der Union. Daneben ist auf

Berichte über ein breites Spektrum an Themen hinzuweisen, wie die Bewertung der EBA der Ansätze der Aufsichtsbehörden für die Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die Arbeitsweise der AML/CFT-Kollegien und den künftigen rechtlichen und regulatorischen AML/CFT-Rahmen.

Bemerkungen

74-75.

Die EBA schloss das erste von der Kommission eingegangene Ersuchen mit der Annahme einer Empfehlung zu einer Untersuchung von Verletzungen des Unionsrechts ab. Nach Eingang weiterer Ersuchen hielt die EBA die Kommission über ihre Priorisierung und die Fortschritte auf dem Laufenden.

Aufgrund mehrerer Ersuchen zu komplexen Untersuchungen, die die Aufsicht und die GW/TF-Aufsicht einzelner Banken durch verschiedene Aufsichtsbehörden über mehrere Jahre betrafen, in denen sich die gesetzlichen Regelungen geändert haben, und aufgrund des Umstands, dass die EBA diese in Einklang mit den verfügbaren Ressourcen priorisiert hat, wurde für den Abschluss von Fällen mehr Zeit benötigt. Des Weiteren war Zeit erforderlich, um die Auswirkungen des Abschlusses einer dieser Fälle auf die übrigen Fälle, deren Priorität herabgestuft worden war, zu prüfen; die EBA räumt ein, dass eine frühere offizielle Mitteilung möglicherweise hilfreich gewesen wäre.

Die Untersuchungsbefugnis der EBA für Untersuchungen bei Verletzungen des Unionsrechts besteht jedoch unbeschadet der Befugnis der Kommission, Maßnahmen gemäß Artikel 258 AEUV zu ergreifen, wenn sie der Ansicht ist, ein Mitgliedstaat sei einer Pflicht nach den Verträgen nicht nachgekommen.

76.

Die EBA begrüßt die Feststellung, dass die EBA umfassende Untersuchungen in den beiden genannten Fällen durchgeführt habe.

79.

Am 1. Januar 2020 wurden im Zuge der Überprüfung der ESA zusätzliche Anforderungen in Bezug auf Interessenkonflikte eingeführt. Die EBA weitete diese Anforderungen auf Mitglieder des Ausschusses für Verletzungen des Unionsrechts aus.

Zum Zeitpunkt des betreffenden Beratungsprozesses waren in den Leitlinien und Verfahren der EBA zu Interessenkonflikten und Untersuchungen bei Verletzungen des Unionsrechts keine Bestimmungen bezüglich des Kontakts mit Mitgliedern des Ausschusses für Verletzungen des Unionsrechts enthalten. Dennoch wurde den Ausschussmitgliedern bei Bedarf empfohlen, Versuche, sie in ihrer Rolle als Ausschussmitglied zu beeinflussen, abzuwehren.

80.

Der Vertreter der Kommission wurde unmittelbar, nachdem der eingeschränkte Tagesordnungspunkt abgeschlossen war, über die Entscheidung des Ausschusses informiert. In der von der EBA veröffentlichten Pressemitteilung wurde bekannt gegeben, dass die Untersuchung abgeschlossen und ein Vorschlag für eine Empfehlung betreffend eine Verletzung des Unionsrechts am Tag nach der Abstimmung abgelehnt worden war.

82.

Die EBA weist darauf hin, dass sie sogar vor den letzten Anpassungen ihrer Governance Empfehlungen zur Verletzung des Unionsrechts abgegeben hat, darunter auch bezüglich der GW/TF-Aufsicht.

Die Governance der EBA liegt in der Zuständigkeit der Legislativorgane. Die EBA hat die im Zuge der Überprüfung der ESA eingeführten Anpassungen an der Governance der EBA vollständig umgesetzt; demnach sind Mitglieder des Rats der Aufseher, bei denen ein Interessenkonflikt besteht, von der Teilnahme an Diskussionen und von der Abstimmung über einschlägige Tagesordnungspunkte ausgeschlossen. Die EBA weitete diese Bestimmungen auf Gremien aus, die Entscheidungen für den Rat der Aufseher vorbereiten, darunter auch der neue Ständige Ausschuss für Geldwäschebekämpfung und die Gremien zu Verletzungen des Unionsrechts.

84.

Die EBA bevorzugt eine möglichst umfassende Beteiligung an den Diskussionen des Ausschusses. Sie bewertet in jedem Einzelfall, ob es die Sensitivität und der vertrauliche Charakter der betreffenden Informationen und die entsprechenden Vorschriften zum Berufsgeheimnis erfordern, dass die Kommission und andere Mitglieder ohne Stimmrecht auszuschließen sind.

Die EBA legte nach dem Schriftwechsel mit der Kommission den Entwurf einer Empfehlung vor, um die entsprechende Rechtsgrundlage festzulegen.

85.

Seit 1. Januar 2020 muss die EBA nach der EBA-Verordnung formell darlegen, wie sie beabsichtigt, in dem Fall weiter vorzugehen. Dennoch übermittelte die EBA bereits vor diesem Zeitpunkt einen entsprechenden Entwurf im Wege eines informellen Austausches, in dem die Bediensteten der Kommission darüber informiert wurden, wie die Priorisierung der verwiesenen Fälle erfolgt war, und die Kommissionsbediensteten etwaige Erwartungen mitteilen konnten.

86.

Es ist die Aufgabe und Zuständigkeit des Rats der Aufseher, über vom Ausschuss für Verletzungen des Unionsrechts vorgelegte Vorschläge zu diskutieren und zu entscheiden. Die Empfehlung der EBA zu einer Verletzung des Unionsrechts von Juli 2018 macht deutlich, dass der Mechanismus zu Verletzungen von Unionsrecht wirksam und im Interesse der EU sein kann, wenn eindeutige

Verletzungen des Unionsrechts vorliegen, und Empfehlungen abgegeben werden können, um der Situation abzuhelpfen.

105.

Die EBA weist darauf hin, dass angesichts der derzeit bestehenden Mindestharmonisierung, des Rechtsrahmens und der daraus resultierenden unterschiedlichen nationalen Ansätze der Grad der Angleichung, der durch ihre Leitlinien erreicht werden kann, begrenzt ist.

Gestützt auf ihre eigenen Feststellungen teilt die EBA die Auffassung, dass die Ansätze der nationalen zuständigen Behörden für die Bewertung des mit einzelnen von ihnen beaufsichtigten Finanzinstitute verbundenen GW/TF-Risikos nicht immer wirksam sind.

Die EBA hat Schritte eingeleitet, um dem in den Aktualisierungen ihrer Leitlinien zur risikobasierten Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die sich derzeit in Konsultation befinden, Rechnung zu tragen.

106.

Die EBA weist darauf hin, dass nach den ersten Leitlinien für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) die Aufsichtsbehörden weiter AML-bezogene Risiken in die Bewertung aufnehmen konnten, sofern diese eines der SREP-Elemente betrafen.

Die Änderungen der SREP-Leitlinien im Jahr 2018 gingen den legislativen Änderungen des aufsichtsrechtlichen Rahmens zur ausdrücklichen Einbeziehung des GW/TF-Risikos voraus. Nach der Festlegung der Rechtsgrundlage durch die CRD V wurden von der EBA zunehmend harmonisierte Aufsichtspraktiken erarbeitet, wie aus den anschließenden Stellungnahmen in diesem Bereich hervorgeht.

108.

Die EBA weist darauf hin, dass angesichts der derzeit bestehenden Mindestharmonisierung, des Rechtsrahmens und der daraus resultierenden unterschiedlichen nationalen Ansätze der Grad der Angleichung, der durch ihre Leitlinien erreicht werden kann, begrenzt ist.

Nach dem Aktionsplan des Rates und der CRD V gab die EBA dennoch zwei Stellungnahmen mit einem höheren Detaillierungsgrad zur Einbeziehung von GW/TF-Risiken im Rahmen des SREP heraus. Die EBA wird in Kürze eine Konsultation zu ihren überarbeiteten SREP-Leitlinien durchführen, die eine Reihe harmonisierter, stärker integrierter Bestimmungen enthalten, die es den Aufsichtsbehörden ermöglichen, die aufsichtlichen Auswirkungen von GW/TF-Risiken im Rahmen des SREP einheitlich zu betrachten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Empfehlung 2 – Die Kommission sollte für die einheitliche und sofortige Wirkung der AML/CFT-Vorschriften Sorge tragen.

119.

In Ziffer 119 werden bestimmte in den vorstehenden Ziffern dargelegte Feststellungen zusammengefasst. Daher bezieht sich die EBA in ihren Bemerkungen auf die einzelnen vorstehenden Feststellungen.

120.

Wie in Ziffer 86 dargelegt, zeigt die Empfehlung der EBA zur Verletzung des Unionsrechts von Juli 2018, dass der Mechanismus für Verletzungen des Unionsrechts wirksam sein kann.

Darüber hinaus setzt die EBA weitere Instrumente ein, um der aufsichtlichen Konvergenz Rechnung zu tragen, wie Überprüfungen der Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, und fordert seit 2020 die zuständigen Behörden auf, AML/CFT-Untersuchungen durchzuführen.

Die EBA schließt sich der gängigen Ansicht an, dass die einheitliche Anwendung des Unionsrechts hinsichtlich AML/CFT-Pflichten durch eine künftige Verwendung von Verordnungen anstelle von Richtlinien verbessert würde und durch Mandate für technische Standards die durch verschiedene nationale Umsetzungen verursachten Schwierigkeiten minimiert würden.

Empfehlung 3 – Die EBA und die Kommission sollten ihre Befugnisse, was Verletzungen von Unionsrecht betrifft, im Bereich Geldwäsche und Terrorfinanzierung besser nutzen.

d)

Die EBA nimmt diese Empfehlung an. Die EBA erkennt die Vorteile an, die mit einer Formalisierung der an die Kommission übermittelten Entscheidungen über Priorisierungen verbunden sind, unter anderem wenn Verzögerungen auftreten können, da Fälle aufgrund von begrenzten Ressourcen nicht unverzüglich untersucht werden können, ein Abschluss des Falls ohne eine Untersuchung aber unerwünscht wäre.

e)

Die EBA nimmt diese Empfehlung an. Das Personal der EBA wird die seit der Überprüfung der ESA im Januar 2020 eingeführten Verfahren prüfen, damit die Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder gestärkt wird.

Empfehlung 4 – Die EBA und die EZB sollten sich für eine bessere Integration von GW/TF-Risiken in die Aufsicht einsetzen.

a)

Die EBA akzeptiert die Empfehlung. Die EBA entwickelt überarbeitete SREP-Leitlinien, um eine detailliertere Orientierungshilfe an die Hand zu geben. Die EBA beabsichtigt, die überarbeiteten Leitlinien bis Juli 2021 zur Konsultation zu veröffentlichen.

b)

Die EBA akzeptiert die Empfehlung. Aktualisierte Leitlinien befinden sich derzeit in Konsultation und werden fertiggestellt, sobald die öffentliche Konsultation am 17. Juni 2021 abgeschlossen ist. Die Leitlinien werden für mehr Einheitlichkeit bei AML/CFT-Bewertungen von beaufsichtigten Unternehmen sorgen, indem den Herausforderungen, die im Rahmen von Überprüfungen der zuständigen Behörden durch die EBA im Jahr 2019 ermittelt wurden, bei der Umsetzung des risikobasierten Ansatzes für die Aufsicht zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Rechnung getragen wird.

c)

Die EBA akzeptiert die Empfehlung. Die EBA wird in Kürze Konsultationen zu Leitlinien durchführen, in denen die Art der von den Behörden auszutauschenden Informationen genau angegeben wird, die Bedeutung der Aktualität des Informationsaustausches betont wird und Mechanismen eingeführt werden, um sicherzustellen, dass dies erreicht wird.

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer IV "Marktregulierung und wettbewerbsfähige Wirtschaft" unter Vorsitz von Alex Brenninkmeijer, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Mihails Kozlovs, Mitglied des Hofes. Herr Kozlovs wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Edite Dzalbe und der Attachée Laura Graudina, dem Leitenden Manager Zacharias Kolias und dem Aufgabenleiter Shane Enright. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Giorgos Tsikkos, Helmut Kern, Marc Hertgen, Marion Schiefele, Katja Mravlak und Nadiya Sultan sowie die Juristin Andreea-Maria Feipel-Cosciu. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudina



Zacharias Kolias



Shane Enright



Giorgos Tsikkos



Helmut Kern



Marion Schiefele



Katja Mravlak



Nadiya Sultan



Andreea-Maria
Feipel-Cosciu



Michael Pyper

Zeitschiene

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Beginn der Prüfung	3.3.2020
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (bzw. die sonstigen geprüften Stellen)	26.3.2021
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	20.5.2021
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission und des EAD in allen Sprachfassungen	24.6.2021
Eingang der offiziellen Antworten der EZB in allen Sprachfassungen	12.5.2021
Eingang der offiziellen Antworten der EBA in allen Sprachfassungen	19.5.2021

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6224-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/37045	QJ-AB-21-013-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6203-3	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/985055	QJ-AB-21-013-DE-Q

Der Begriff der Geldwäsche bezeichnet die "Legalisierung" von Erträgen aus Straftaten durch Einspeisen der Erträge in die reguläre Wirtschaft mit dem Ziel, den illegalen Ursprung der Erträge zu verschleiern. Angesichts der Bedeutung, die der Politik zur Bekämpfung der Geldwäsche auf Unionsebene zukommt, und der Rolle des Bankensektors prüfte der Hof, ob die EU-Maßnahmen in diesem Bereich wirksam umgesetzt werden.

Bei den Maßnahmen zur Verhinderung von Geldwäsche sowie beim Eingreifen nach Feststellung eines Risikos stellte der Hof eine institutionelle Fragmentierung und eine unzureichende Koordinierung auf EU-Ebene fest. Den Organen und Einrichtungen der EU stehen nur begrenzte Instrumente zur Verfügung, um eine hinreichende Anwendung des Rechtsrahmens zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler Ebene sicherzustellen. Es gibt auf EU-Ebene keine zentrale Aufsichtsbehörde; die Befugnisse der EU verteilen sich auf mehrere Stellen, und die Koordinierung mit den Mitgliedstaaten erfolgt separat.

Der Hof unterbreitet Empfehlungen zur Behebung dieser Probleme.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors