

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 17. Mai 2013

zu einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zu einem Vorschlag für eine Verordnung über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 27. Februar 2013 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (nachfolgend der „Richtlinienvorschlag“) ⁽¹⁾ ersucht. Am 28. Februar 2013 wurde die EZB vom Rat um eine weitere Stellungnahme ersucht, und zwar zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ⁽²⁾ (nachfolgend gemeinsam die „Vorschläge für Rechtsakte der Union“). Die EZB wurde auch vom Europäischen Parlament um Stellungnahme zu den Vorschlägen für Rechtsakte der Union ersucht, nämlich am 2. April 2013 in Bezug auf den Richtlinienvorschlag und am 3. April 2013 in Bezug auf den Verordnungsvorschlag.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da die Vorschläge für Rechtsakte der Union Bestimmungen enthalten, die in den Zuständigkeitsbereich der EZB fallen. Darüber hinaus beruht die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme auf Artikel 127 Absätze 2 und 5 und Artikel 128 Absatz 1 des Vertrags sowie den Artikel In 16 bis 18 und 21 bis 23 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, da die Vorschläge für Rechtsakte der Union Bestimmungen enthalten, die Auswirkungen auf bestimmte Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken haben. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank daher vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel und Inhalt der Vorschläge für Rechtsakte der Union

1.1 Richtlinienvorschlag

Der Richtlinienvorschlag zielt darauf ab, die EU-Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu aktualisieren und zu ändern, um die letzten Überarbeitungen der geltenden internationalen Standards, nämlich die Empfehlungen der „Financial Action Task Force“ (FATF), die im Februar 2012 beschlossen worden sind ⁽³⁾, sowie verschiedene Berichte und Bewertungen der Europäischen Kommission in Bezug auf die Anwendung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Internationale Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung — die FATF-Empfehlungen, Paris, 16. Februar 2012, abrufbar auf der Website der FATF unter <http://www.fatf-gafi.org>

vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁽¹⁾, zu berücksichtigen. Nach seiner Verabschiedung wird der Richtlinienvorschlag die Richtlinie 2005/60/EG und die Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG⁽²⁾ aufheben und ersetzen.

Der Richtlinienvorschlag verfolgt Maßnahmen⁽³⁾ zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach einem stärker risikobasierten Ansatz. Er stärkt die „Sorgfaltspflichten“⁽⁴⁾, sodass bestimmte Kategorien von Kunden und Transaktionen⁽⁵⁾ nicht länger von vereinfachten Sorgfaltspflichten ausgenommen werden, und sodass „Verpflichtete“⁽⁶⁾ künftig den Risikograd bewerten müssen, bevor sie entscheiden, ob sie Sorgfaltspflichten prüfen. Darüber hinaus werden die Europäischen Aufsichtsbehörden (ESAs)⁽⁷⁾ verpflichtet, eine gemeinsame Stellungnahme zu den Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Binnenmarkt innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Richtlinienvorschlags vorzulegen, während die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, nationale Risikobewertungen vorzunehmen und diese auf aktuellem Stand zu halten, um die Bereiche zu ermitteln, in denen verstärkte Sorgfaltspflichten⁽⁸⁾ erfüllt werden müssen. Der Richtlinienvorschlag weitet auch den Geltungsbereich der EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche aus, insbesondere indem er die Schwelle für die Anwendung der Vorschriften auf Personen, die gewerblich mit hochwertigen Gütern handeln, bei Barzahlungen von Kunden von 15 000 EUR auf 7 500 EUR herabsetzt.

Der Richtlinienvorschlag wird das Niveau der Sorgfaltspflichten gegenüber „politisch exponierten Personen“ (PEP)⁽⁹⁾ heben, insbesondere durch das Erfordernis verstärkter Sorgfaltspflichten⁽¹⁰⁾ gegenüber diesen Personen sowie ihren Familienmitgliedern und nahe stehenden Personen. PEP werden jetzt nicht nur Personen „aus dem Ausland“, sondern auch Personen „aus der EU“, die mit wichtigen öffentlichen Ämtern betraut sind, umfassen⁽¹¹⁾.

Der Richtlinienvorschlag enthält strengere und genauer definierte Vorschriften und Verfahren zur Ermittlung wirtschaftlich Berechtigter⁽¹²⁾ von Gesellschaften oder sonstigen juristischen Personen und Treuhandvermögen, obwohl die Begriffsbestimmung des wirtschaftlich Berechtigten unverändert bleibt. Darüber hinaus müssen Gesellschaften oder sonstige juristische Personen und Dienstleister von Treuhandvermögen Aufzeichnungen in Bezug auf die Identität ihrer wirtschaftlich Berechtigten führen und aufbewahren. Außerdem führt der Richtlinienvorschlag einige Änderungen der Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten in Bezug auf die Sorgfaltspflichten und Transaktionen sowie der internen Grundsätze und Verfahren der Verpflichteten ein, um zu versuchen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Ermöglichung von robusten Kontrollen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der Beachtung der Grundsätze des Datenschutzrechts und der Rechte der betreffenden Personen zu schaffen.

Der Richtlinienvorschlag stärkt auch die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten, deren Aufgabe darin besteht, als nationale Kontaktstellen zu fungieren, um Berichte über den Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu erhalten, zu analysieren und an zuständige Behörden weiterzuleiten.

(1) ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 15.

(2) Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1. August 2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Begriffsbestimmung von „politisch exponierte Personen“ und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte Sorgfaltspflichten sowie für die Befreiung in Fällen, in denen nur gelegentlich oder in sehr eingeschränktem Umfang Finanzgeschäfte getätigt werden (ABl. L 214 vom 4.8.2006, S. 29).

(3) Der Richtlinienvorschlag verlangt von den Verpflichteten, unter anderem, Sorgfaltspflichten zu erfüllen, Aufzeichnungen aufzubewahren, interne Kontrollen durchzuführen und Meldung verdächtiger Transaktionen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erstatten.

(4) Siehe Kapitel II, Abschnitte 1 und 2, Artikel 9 bis 15 des Richtlinienvorschlags.

(5) Zum Beispiel Kunden, die regulierte Unternehmen sind, wie Kredit- und Finanzinstitute mit Sitz in der Union und an geregelten öffentlichen Wertpapiermärkten notierte Gesellschaften.

(6) Siehe Artikel 2 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags, der die „Verpflichteten“ auflistet, für die der Richtlinienvorschlag gilt, insbesondere einschließlich Kreditinstitute und Finanzinstitute, die wie folgt definiert werden.

(7) Die ESAs sind die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA).

(8) Siehe die Artikel 16 bis 23 des Richtlinienvorschlags.

(9) Siehe Begriffsbestimmungen in Artikel 3 Absatz 7 sowie die diesen Personen gemäß Artikel 11 und den Artikeln 18 bis 22 des Richtlinienvorschlags auferlegten Pflichten.

(10) Siehe die Artikel 16 bis 23 des Richtlinienvorschlags.

(11) Siehe Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe b des Richtlinienvorschlags. In dieser Hinsicht bedeutet „aus der EU“, dass die PEP in einem Mitgliedstaat der EU mit wichtigen öffentlichen Ämtern betraut wurde, und „aus dem Ausland“ bedeutet, dass die PEP in einem Drittland mit solchen Ämtern betraut wurde.

(12) Siehe Artikel 3 Absatz 5 und die Artikel 29 und 30 des Richtlinienvorschlags.

Schließlich berücksichtigt der Richtlinienvorschlag die Verfolgung und Sanktionen stärker als frühere Richtlinien. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass Unternehmen für Verstöße gegen Vorschriften über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verantwortlich gemacht werden können, und dass die zuständigen Behörden bei solchen Verstößen geeignete Verwaltungsmaßnahmen ergreifen und verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängen können. Die Arten der verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die angewandt werden können, sind dem Richtlinienvorschlag zu entnehmen.

1.2 Verordnungsvorschlag

Der Verordnungsvorschlag steht in engem Zusammenhang mit der Erreichung der Ziele des Richtlinienvorschlags. Es ist für Finanzinstitute wesentlich, angemessene, präzise und aktuelle Angaben in Bezug auf für ihre Kunden durchgeführte Geldtransfers zu melden, um den zuständigen Behörden die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu ermöglichen.

Der Verordnungsvorschlag ⁽¹⁾ zielt darauf ab, die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Bezug auf Geldtransfers und die Erbringung von Zahlungsdiensten im Sinne der Erarbeitung internationaler Standards ⁽²⁾ zu verschärfen. Insbesondere zielt er darauf ab, die Rückverfolgbarkeit von Zahlungen für die zuständigen Behörden zu verbessern, indem die Zahlungsdienstleister dazu verpflichtet werden, zu gewährleisten, dass bei einem Geldtransfer Angaben auch zum Begünstigten übermittelt werden. Zu diesem Zweck werden Zahlungsdienstleister dazu verpflichtet, die Identität der Begünstigten von Zahlungen von über 1 000 EUR aus Drittländern zu überprüfen ⁽³⁾. Er verpflichtet Zahlungsdienstleister risikobasierte Verfahren einzurichten, mit denen festgestellt werden kann, wann ein Geldtransfer ausgeführt, zurückgewiesen oder ausgesetzt werden soll, und Aufzeichnungen von Zahlungen für 5 Jahre zu führen. Der Verordnungsvorschlag präzisiert auch, dass die Bestimmungen für Kredit- oder Debitkarten, Mobiltelefone und alle anderen elektronische Geräte gelten, wenn diese für Geldtransfers verwendet werden.

2. Allgemeine Anmerkungen

Die EZB begrüßt die Vorschläge für Rechtsakte der Union. Die EZB befürwortet nachdrücklich eine EU-Regelung, die gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten und die in der Union ansässigen Institute über wirksame Instrumente bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung verfügen, insbesondere gegen jeden Missbrauch des Finanzsystems durch Geldwäscher und Geldgeber des Terrorismus und ihre Komplizen. Die EZB ist der Ansicht, dass die Vorschläge für Rechtsakte der Union die in der gegenwärtigen EU-Regelung identifizierten Schwächen korrekt und effektiv aufzeigen und diese aktualisieren, um identifizierte Bedrohungen der Union und ihres Finanzsystems durch Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und die Erarbeitung internationaler Standards zu der Frage, wie mit solchen Bedrohungen umzugehen ist, zu berücksichtigen. Die EZB ist auch der Ansicht, dass die Vorschläge für Rechtsakte der Union die Klarheit und Einheitlichkeit der anwendbaren Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Schlüsselbereichen wie Sorgfaltspflichten und wirtschaftlicher Berechtigung, verbessern werden.

3. Spezielle Anmerkungen

3.1 Im Hinblick auf den Richtlinienvorschlag nimmt die EZB zur Kenntnis, dass seine Rechtsgrundlage Artikel 114 des Vertrags ist und er entsprechend darauf abzielt, einschlägige nationale Bestimmungen anzugleichen und Abweichungen unter ihnen in der Union zu minimieren. Die Mitgliedstaaten können deshalb beschließen, die vom Richtlinienvorschlag festgelegten Schwellen für die Anwendung seiner Verpflichtungen weiter zu senken oder sogar strengere Vorschriften zu erlassen ⁽⁴⁾. Zum Beispiel bei Transaktionen zwischen Personen, die gewerblich mit hochwertigen Gütern handeln, und Nicht-Käufern in Höhe von 7 500 EUR ⁽⁵⁾ oder mehr, erscheint es, dass Artikel 5 des Richtlinienvorschlags es Mitgliedstaaten erlauben würde, zu entscheiden, strengere Vorschriften als nur den Händler zu verpflichten, die Sorgfalts-, Melde- und andere nach dem Richtlinienvorschlag relevante Pflichten zu erfüllen, anzuwenden. Solche Vorschriften sollten sorgfältig gegen die erwarteten öffentlichen Vorteile abgewogen werden.

⁽¹⁾ Der Verordnungsvorschlag wird die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers (ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 1) aufheben.

⁽²⁾ Im Wesentlichen FATF-Empfehlung 16 zur Verbesserung der Transparenz des grenzüberschreitenden elektronischen Zahlungsverkehrs.

⁽³⁾ Siehe Artikel 7 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 5 des Richtlinienvorschlags, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strengere Vorschriften auf dem unter diesen Richtlinienvorschlag fallenden Gebiet erlassen oder beibehalten können.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 10 Buchstabe c des Richtlinienvorschlags.

- 3.2 Während die EZB die Begriffsbestimmung „Zahlungsdienstleister“ in Artikel 2 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags zur Kenntnis nimmt, nimmt sie auch zur Kenntnis, dass gemäß Erwägungsgrund 8 des Verordnungsvorschlags und Erwägungsgrund 35 des Richtlinienvorschlags es nicht die Absicht der Gesetzgeber der Union ist, im Geltungsbereich der Verordnung „Personen, die Kredit- und Finanzinstituten lediglich eine Nachricht übermitteln oder ihnen ein sonstiges System zur Unterstützung der Übermittlung von Geldmitteln oder ein Verrechnungs- und Saldenausgleichssystem zur Verfügung stellen“ wie das von der EZB betriebene TARGET2-System einzubeziehen. Die EZB befürwortet diesen Ansatz und betont, wie wichtig es ist, diese Ausnahme für das weitere reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme in Europa beizubehalten. Die Auferlegung dieser Voraussetzung auf die Anbieter von Verrechnungs- und Saldenausgleichssystemen könnte zu erheblichen Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Abwicklung von Zahlungen zwischen den Banken und anderen Instituten, die Zahlungsdienste erbringen, führen. Dies wiederum hätte möglicherweise gravierende Auswirkungen auf die Liquiditätsplanung der Banken und schließlich auf das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte. Daher und im Interesse der Rechtsklarheit und Transparenz empfiehlt die EZB diese Ausnahme im verfügbaren Teil der Vorschläge für die Rechtsakte der Union statt in den Erwägungsgründen vorzusehen. Zudem sollte sorgfältig erwogen werden, ob die anderen im Zusammenhang stehenden Rechtsakte der Union, die zurzeit denselben Ansatz und die dieselbe Art der Formulierung für diese Art der Ausnahme ⁽¹⁾ verwenden, dieser Empfehlung folgen sollten.
- 3.3 Des Weiteren nimmt die EZB zur Kenntnis, dass mehrere der in Artikel 2 des Verordnungsvorschlags definierten Begriffe auch in anderen Rechtsakten der Union definiert sind, die in engem Zusammenhang mit dem Verordnungsvorschlag stehen, z. B. Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt, zur Änderung der Richtlinien 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG und 2006/48/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinie 97/5/EG ⁽²⁾ (nachfolgend die „Zahlungsdiensterichtlinie“ („Payment Services Directive“ — PSD)), Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 ⁽³⁾ und Verordnung (EU) Nr. 260/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 ⁽⁴⁾. Da die Verwendung von festgelegten Definitionen die Einheitlichkeit verbessern und das Verständnis von Rechtsakten der Union insgesamt erleichtern würde, schlägt die EZB vor, Artikel 2 des Verordnungsvorschlags, soweit angemessen, zu ändern, nämlich:
- Die Begriffsbestimmungen „Zahler“ und „Zahlungsempfänger“ an die Begriffsbestimmungen dieser Begriffe in der Zahlungsdiensterichtlinie anzugleichen;
 - „Zahlungsdienstleister“ ist ein von der Zahlungsdiensterichtlinie festgelegter Begriff und auf sechs in der Zahlungsdiensterichtlinie aufgeführte verschiedene Kategorien von Dienstleistern beschränkt; entsprechend sollte die Definition dieses Begriffs im Verordnungsvorschlag sich auf die Zahlungsdiensterichtlinie beziehen;
 - Die Begriffsbestimmung „Geldtransfer ‚von Person zu Person‘“ sollte deutlicher als ein Transfer zwischen zwei natürlichen Personen, die beide „ad personam“ außerhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen oder beruflichen Tätigkeit handeln, definiert werden.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 17. Mai 2013.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates vom 23. März 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Iran und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 961/2010 (ABl. L 88 vom 24.3.2012, S. 1).

⁽²⁾ ABl. L 319 vom 5.12.2007, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11.

⁽⁴⁾ ABl. L 94 vom 30.3.2012, S. 22.