

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 12. Oktober 2016

zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 19. August 2016 und 23. September 2016 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat bzw. vom Europäischen Parlament um eine Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG⁽¹⁾ (nachfolgend der „Richtlinienvorschlag“) ersucht.

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 der Richtlinienvorschlag Bestimmungen enthält, die in den Zuständigkeitsbereich der EZB fallen. Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht insbesondere auf Artikel 127 Absätze 2 und 5 sowie Artikel 128 Absatz 1 des Vertrags, da der Richtlinienvorschlag Bestimmungen enthält, die Auswirkungen auf bestimmte Aufgaben des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) haben, darunter die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme, zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen bezüglich der Stabilität des Finanzsystems und die Genehmigung zur Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Anmerkungen

1.1. Regulierung von Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen und Anbietern von elektronischen Geldbörsen

1.1.1. Der Richtlinienvorschlag erweitert die Liste der Verpflichteten, auf die die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ Anwendung findet, auf die Einbeziehung von Dienstleistern, die in erster Linie und auf beruflicher Basis „virtuelle Währungen“ in „echte Währungen“ und umgekehrt tauschen (d. h. im Sinne des Richtlinienvorschlags zu gesetzlichen Zahlungsmitteln erklärte Währungen⁽³⁾) und Anbietern von elektronischen Geldbörsen, die Verwahrungsdienstleistungen für Referenzen anbieten, die für den Zugang zu virtuellen Währungen benötigt werden (nachfolgend „Anbieter elektronischer Geldbörsen“)⁽⁴⁾. Der Richtlinienvorschlag verlangt von den Mitgliedstaaten ferner vorzusehen, dass Dienstleistungsanbieter, bei denen virtuelle in echte Währungen und umgekehrt getauscht werden können, und Anbieter von elektronischen Geldbörsen zugelassen oder eingetragen sein müssen⁽⁵⁾. Vor dem Hintergrund, dass terroristische Gruppen und andere kriminelle Vereinigungen derzeit Gelder zwischen virtuellen Währungsnetzen transferieren können, indem sie die Transfers entweder verbergen oder sich die Anonymität, die diese Plattformen bieten, zunutze machen, befürwortet die EZB diese im Einklang mit den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Taskforce — FATF)⁽⁶⁾ stehenden Bestimmungen nachdrücklich. Die Verwendung virtueller

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁽³⁾ Siehe Erwägungsgrund 6 des Richtlinienvorschlags.

⁽⁴⁾ Siehe Erwägungsgrund 6 und Artikel 1 Nummer 1 des Richtlinienvorschlags.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 16 des Richtlinienvorschlags.

⁽⁶⁾ Siehe die „Internationale Standards zur Bekämpfung von Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation) der FATF: FATF-Empfehlungen“ (Februar 2012) sowie ferner den FATF-Bericht zu virtuellen Währungen (Virtual Currencies — Key Definitions and Potential AML/CFT Risks) (Juni 2014) und die FATF-Leitlinien für einen risikobasierten Ansatz in Bezug auf virtuelle Währungen (Guidance for a risk-based approach — Virtual Currencies) (Juni 2015). Sämtliche Dokumente sind auf der Website der FATF unter www.fatf-gafi.org abrufbar.

Währungen birgt zudem größere Risiken als herkömmliche Zahlungsmittel in dem Sinne, dass die Übertragbarkeit einer virtuellen Währung auf dem Internet basiert und nur durch die Kapazität des Computernetzes und der IT-Infrastruktur begrenzt wird, das bzw. die der betreffenden virtuellen Währung zugrunde liegt.

In diesem Zusammenhang merkt die EZB weiter an, dass digitale Währungen nicht zwangsläufig in legal etablierte Währungen umgetauscht werden müssen. Sie könnten auch eingesetzt werden, um Waren und Dienstleistungen zu erwerben, ohne dass ein Umtausch in legal etablierte Währungen oder die Einschaltung eines Anbieters elektronischer Geldbörsen erforderlich ist. Transaktionen dieser Art würden keinerlei Kontrollmaßnahmen unterliegen, die im Vorschlag vorgesehen sind, und könnten ein Mittel zur Finanzierung illegaler Aktivitäten darstellen.

- 1.1.2. Die EZB erkennt an, dass die technologischen Fortschritte in Bezug auf die dezentralen Transaktionsnetzwerke (Distributed Ledger Technology), die alternativen Zahlungsmitteln wie zum Beispiel virtuellen Währungen zugrunde liegt, das Potenzial haben können, die Wirksamkeit, Reichweite und Auswahl von Zahlungs- und Transfermethoden zu erhöhen. Die gesetzgebenden Organe der Union sollten jedoch den Anschein vermeiden, sie förderten die Verwendung privat etablierter digitaler Währungen, da solche alternativen Zahlungsmittel weder als legale Währungen eingeführt sind noch von Zentralbanken und anderen Behörden ausgegebene gesetzliche Zahlungsmittel darstellen⁽¹⁾. Die EZB hat mehrere Bedenken hinsichtlich der Unterschiede zwischen den im Vorschlag als „echt (Fiat)“ und „virtuell“ bezeichneten Währungen. Ein Aspekt ist die mit virtuellen Währungen einhergehende Volatilität, die typischerweise höher ist als diejenige von Währungen, die von Zentralbanken ausgegeben werden oder deren Ausgabe in sonstiger Weise von Zentralbanken genehmigt wird, wobei diese Volatilität nicht immer im Zusammenhang mit ökonomischen oder finanziellen Faktoren zu stehen scheint. Weitere Bedenken sind: a) Anders als Inhaber von legal etablierten Währungen haben die Inhaber virtueller Währungseinheiten typischerweise keine Garantie, dass sie künftig in der Lage sein werden, ihre Einheiten in Waren und Dienstleistungen oder in legal etablierte Währungen umzutauschen; b) die Nutzung von virtuellen Währungseinheiten durch Wirtschaftsakteure könnte, wenn sie in der Zukunft wesentlich steigt, im Prinzip die Kontrolle der Zentralbanken über die Geldversorgung beeinträchtigen und damit zu potenziellen Risiken für die Preisstabilität führen, wengleich dieses Risiko im Rahmen der bisherigen Praxis begrenzt ist. Daher ist es zwar angemessen, wenn die gesetzgebenden Organe der Union im Einklang mit den Empfehlungen der FATF virtuelle Währungen unter dem Aspekt der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung regulieren. Sie sollten jedoch darauf achten, in diesem speziellen Kontext keine breitere Nutzung von virtuellen Währungen zu fördern.
- 1.1.3. Der Begriff „virtuelle Währungen“ wird im Richtlinienvorschlag definiert als „eine digitale Darstellung eines Werts, die von keiner Zentralbank oder öffentlichen Stelle emittiert wurde und nicht zwangsläufig an eine echte Währung angebunden ist, aber von natürlichen oder juristischen Personen als Zahlungsmittel akzeptiert wird und auf elektronischem Wege übertragen, gespeichert und gehandelt werden kann“⁽²⁾.

Die EZB hat zu dieser Definition eine Reihe von Anmerkungen:

Erstens: „Virtuelle Währungen“ stellen aus Sicht der Union keine Währungen dar⁽³⁾. Gemäß den Verträgen und den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates ist der Euro die einheitliche Währung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Union, d. h. der Mitgliedstaaten, die den Euro als ihre Währung eingeführt haben⁽⁴⁾. Im Einklang mit diesem Ansatz, der von anderen Ländern/anderen Rechtsordnungen, die Umtausch-Plattformen für virtuelle Währungen regulieren, entweder bereits angenommen wurde oder derzeit erwogen wird,

(1) Siehe Seite 13 der Begründung zum Richtlinienvorschlag sowie Erwägungsgründe 6 und 7 des Richtlinienvorschlags. Siehe auch Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments über virtuelle Währungen (2016/2007 (INI)) vom 23. Februar 2016.

(2) Artikel 1, Nummer 2 c des Richtlinienvorschlags. Die Definition scheint auf der vorgeschlagenen Begriffsbestimmung in Absatz 19 der Stellungnahme der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu virtuellen Währungen vom 4. Juli 2014 (EBA/Op/2014/08) zu beruhen, die auf der Website der EBA unter www.eba.europa.eu abrufbar ist.

(3) Siehe Definition des Begriffs „Geld“ in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates (ABl. L 151 vom 21.5.2014, S. 1).

Siehe auch Seite 16 der Staff Discussion Note des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu virtuellen Währungen (Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations) (Januar 2016), die auf der Website des IWF unter www.imf.org abrufbar ist.

(4) Siehe die Präambel und Artikel 3 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 119 Absatz 2 über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABl. L 139 vom 11.5.1998, S. 1).

darunter Kanada, Japan und die Vereinigten Staaten, empfiehlt die EZB, virtuelle Währungen genauer zu definieren und zwar in einer Art und Weise, in der ausdrücklich klargestellt wird, dass virtuelle Währungen keine legal etablierten Währungen oder Zahlungsmittel sind ⁽¹⁾.

Zweitens: Da virtuelle Währungen de facto keine Währungen sind, wäre es zutreffender, sie als Tausch- statt als Zahlungsmittel zu betrachten. Außerdem wird durch die Definition von „virtuellen Währungen“ als Zahlungsmittel im Richtlinienvorschlag nicht berücksichtigt, dass virtuelle Währungen unter gewissen Umständen zu anderen als Zahlungsmittelzwecken genutzt werden können ⁽²⁾. Wie die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) anmerkte, könnte die vielen digitalen Währungssystemen zugrunde liegende Distributed-Ledger-Technologie sehr viel breitere Anwendungsmöglichkeiten als Zahlungen aufweisen ⁽³⁾. Die FATF bemerkte diesbezüglich, dass virtuelle Währungen außerhalb von Zahlungsvorgängen unter anderem für Wertaufbewahrungsprodukte zu Spar- und Anlagezwecken wie Derivate, Rohstoffe und Wertpapierprodukte verwendet werden können ⁽⁴⁾. Jüngere digitale Währungen, die auf einer ausgefeilteren Distributed-Ledger- und Blockchain-Technologie basieren, bieten ein großes Spektrum an Anwendungsmöglichkeiten, die über Zahlungszwecke ⁽⁵⁾ hinausgehen, einschließlich zum Beispiel Online-Casinos. In Anbetracht des Vorstehenden schlägt die EZB vor, dass der Richtlinienvorschlag in der vorgeschlagenen Definition dieses Begriffs auch Bezug auf andere Nutzungsmöglichkeiten von virtuellen Währungen nimmt.

Die EZB schlägt die Anpassung der Definition der virtuellen Währungen im Richtlinienvorschlag vor, um den vorstehenden Punkten Rechnung zu tragen.

1.2. Zentrale Register für Bank- und Zahlungskonten

1.2.1. Nach dem Richtlinienvorschlag sind Mitgliedstaaten verpflichtet, zentrale automatische Mechanismen oder zentrale elektronische Datenabrufsysteme einzurichten, die die zeitnahe Ermittlung aller natürlichen oder juristischen Personen ermöglichen, die bei Kreditinstituten in ihrem Hoheitsgebiet Zahlungskonten und Bankkonten innehaben oder kontrollieren ⁽⁶⁾. In der Begründung zum Richtlinienvorschlag wird diesbezüglich klargestellt, dass Mitgliedstaaten entweder ein zentrales Bankenregister oder ein Datenabrufsystem einrichten können und sich dabei für die Lösung entscheiden, die sich am besten in ihren Rechtsrahmen einfügt ⁽⁷⁾. Die Mitgliedstaaten können demzufolge ihre nationale Zentralbank (NZB) als den Sachwalter des zentralen Registers für Bank- (und Zahlungs-) konten benennen. Darüber hinaus würden nach dem Richtlinienvorschlag die zentralen Meldestellen und anderen zuständigen Behörden Zugang zu einem solchen zentralen Register haben.

1.2.2. Die EZB hat bereits früher die Auffassung vertreten, dass, um zu beurteilen, ob gegen das Verbot der monetären Finanzierung verstoßen wurde, Aufgaben im Zusammenhang mit der Einrichtung eines zentralen Registers für Bankkonten, mit denen eine NZB im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) betraut wurde, weder als Zentralbankaufgaben betrachtet werden noch dass dadurch die Durchsetzung dieser Aufgaben erleichtert wird ⁽⁸⁾. Die EZB sieht die Aufgabe, ein zentrales Register gemäß Artikel 30 der Richtlinie (EU) 2015/849 einzurichten, eindeutig als staatliche Aufgabe, da ihr Zweck darin besteht, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu bekämpfen. Im Hinblick auf finanzielle Unabhängigkeit der ESZB-Mitglieder und die Ausräumung der Bedenken bezüglich der monetären Finanzierung, die mit der Durchführung einer staatlichen Aufgabe assoziiert werden, hebt die EZB hervor, dass bei einer Übernahme der Aufgabe, ein zentrales Register für Konten zu führen, die nationalen Bestimmungen zur Umsetzung des Richtlinienvorschlages einen Kostendeckungsmechanismus und ausdrückliche Verfahren zur Überwachung, Zuordnung und Inrechnungstellung aller den NZBen entstandenen Kosten im Zusammenhang mit der Führung des zentralen Registers und der Gewährung des Zugangs zu diesem Register vorsehen sollten.

⁽¹⁾ Siehe beispielsweise Artikel 2 bis 5 des japanischen Gesetzes über Zahlungsdienstleistungen, in denen Cyber-Währungen unter Ausschluss des Yen und von ausländischen Währungen definiert sind, sowie Paragraph (Section) 103 (8) des Verordnungsentwurfs zur einheitlichen Regulierung von Geschäften in virtuellen Währungen auf bundesstaatlicher Ebene (Uniform State Laws Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act) der National Conference of Commissioners on Uniform State Laws vom 2. Februar 2016 in den Vereinigten Staaten, in welchem die Definition für virtuelle Währungen den Begriff „Geld“ ausschließt. Für eine breit angelegte Analyse der regulatorischen Behandlung von Bitcoin in 41 Rechtsordnungen siehe den Bericht „Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions“ der Law Library of Congress (Januar 2014) sowie das Verfahren des Ständigen Senatsausschusses des kanadischen Parlaments für Bankwesen, Handel und Gewerbe vom 26. März 2014, in welchem das kanadische Finanzministerium feststellte, dass „eine virtuelle Währung nicht ... die amtliche Währung des Landes ist; sie ist nicht der kanadische Dollar“.

⁽²⁾ Siehe Seite 24 des EZB-Berichts „Virtual Currency Schemes — a further analysis“ (Februar 2015), der auf der EZB-Website unter www.ecb.europa.eu abrufbar ist.

⁽³⁾ Siehe Seite 15 des Berichts des Ausschusses der BIZ für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen über „Digitale Währungen“ (November 2015), der unter www.bis.org abrufbar ist.

⁽⁴⁾ Zum Beispiel werden Kryptowährungen wie „Ether“, die Währungseinheit der „Ethereum-Blockchain“, an einer Börse für Anlagezwecke oder spekulative Zwecke gehandelt, dienen aber nicht immer als ein Zahlungsmittel. Siehe auch Seite 4 der FATF-Leitlinien für einen risikobasierten Ansatz in Bezug auf virtuelle Währungen (Juni 2015), die auf der Website der FATF unter www.fatf-gafi.org abrufbar sind.

⁽⁵⁾ Siehe Seite 7 der Staff Discussion Note des IWF zu virtuellen Währungen (Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations) (Januar 2016), die auf der Website des IWF unter www.imf.org abrufbar ist.

⁽⁶⁾ Siehe Artikel 1 Nummer 12 des Richtlinienvorschlages.

⁽⁷⁾ Siehe Seite 7 der Begründung zum Richtlinienvorschlag.

⁽⁸⁾ Siehe zum Beispiel Nummer 2.1 der Stellungnahme CON/2011/30, Nummer 2 der Stellungnahme CON/2011/98, Nummern 3.1 und 3.2 der Stellungnahme CON/2015/46 sowie Nummern 3.1 bis 3.8 der Stellungnahme CON/2016/35. Alle Stellungnahmen der EZB sind auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu abrufbar.

2. Technische Anmerkungen und Redaktionsvorschläge

Sofern die EZB Änderungen des Richtlinienvorschlags empfiehlt, sind spezielle Redaktionsvorschläge mit Begründung in einem separaten technischen Arbeitsdokument aufgeführt. Das technische Arbeitsdokument steht auf Englisch auf der Website der EZB zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 12. Oktober 2016.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI
