

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 7. Dezember 2018

zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) und damit in Zusammenhang stehender Rechtsakte

(CON/2018/55)

(2019/C 37/01)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 11. Oktober und am 14. November 2018 ersuchten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament die Europäische Zentralbank (EZB) um eine Stellungnahme zu einem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 1094/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), der Verordnung (EU) Nr. 1095/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), der Verordnung (EU) Nr. 345/2013 über Europäische Risikokapitalfonds, der Verordnung (EU) Nr. 346/2013 über Europäische Fonds für soziales Unternehmertum, der Verordnung (EU) Nr. 600/2014 über Märkte für Finanzinstrumente, der Verordnung (EU) 2015/760 über europäische langfristige Investmentfonds, der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung eines Investmentfonds verwendet werden, der Verordnung (EU) 2017/1129 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel auf einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist, und der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁽¹⁾ (nachfolgend der „geänderte Verordnungsvorschlag“).

Am 23. November 2017 konsultierten der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament die EZB zu dem ursprünglichen Gesetzgebungsvorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) und damit in Zusammenhang stehender Rechtsakte⁽²⁾, woraufhin die EZB am 11. April 2018 eine Stellungnahme verabschiedete⁽³⁾. Der geänderte Verordnungsvorschlag enthält neue Elemente, zu denen das Europäische Parlament die EZB erneut konsultierte.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem Verordnungsvorschlag beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, da der Verordnungsvorschlag Bestimmungen enthält, die den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) zur reibungslosen Durchführung der auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen gemäß Artikel 127 Absatz 5 des Vertrags und die besonderen Aufgaben, welche der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags in Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute übertragen wurden, betreffen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Allgemeine Anmerkungen

- 1.1. Mit dem geänderten Verordnungsvorschlag soll das Mandat der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung gestärkt werden, um das Vertrauen in die Banken- und Kapitalmarktunionen zu stärken. Dieses Ziel unterstützt die EZB vollumfänglich. Der geänderte Verordnungsvorschlag trägt zu einer besseren Identifizierung von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung auf Unionsebene sowie zur Stärkung und Harmonisierung der Aufsichtspraxis in der gesamten Union bei.

⁽¹⁾ COM(2018) 646 final.

⁽²⁾ COM(2017) 536 final.

⁽³⁾ Stellungnahme CON/2018/19 der Europäischen Zentralbank vom 11. April 2018 zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) und damit in Zusammenhang stehender Rechtsakte (ABL C 255 vom 20.7.2018, S. 2) Alle Stellungnahmen der EZB werden auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu veröffentlicht.

- 1.2. Die Aufgabe, Kreditinstitute im Hinblick auf die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu beaufsichtigen (Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung), wurde nicht der EZB übertragen. Allerdings spielen die Ergebnisse der Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eine wichtige Rolle für die Erfüllung der Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit der Beaufsichtigung von Kreditinstituten gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates ⁽⁴⁾. Das Risiko der Nutzung des Finanzsystems für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ist vor allem bedeutsam für Aufsichtsbeschlüsse zum Erwerb qualifizierter Beteiligungen an beaufsichtigten Unternehmen (u. a. auch in Bezug auf das Verfahren zur Erteilung von Zulassungen für Kreditinstitute) und Prüfungen der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung bestehender und künftiger Mitglieder der Leitungsebene beaufsichtigter Unternehmen sowie für die laufende Aufsicht im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses. Schwerwiegende Verstöße gegen die Anforderungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung können den Ruf eines Kreditinstituts negativ beeinflussen und zu erheblichen verwaltungs- oder strafrechtlichen Sanktionen gegen die beaufsichtigten Unternehmen oder deren Mitarbeiter führen und daher ein Risiko für die Existenzfähigkeit der beaufsichtigten Unternehmen darstellen. In bestimmten Fällen können schwerwiegende Verstöße gegen die Anforderungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung es unmittelbar erforderlich machen, dass die Zulassung eines Kreditinstituts entzogen wird. Daher ist es von größter Bedeutung, dass die EZB sowie andere Aufsichtsbehörden von den für die Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden zeitnah zuverlässige Informationen über Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie über Verletzungen der Anforderungen für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung durch die beaufsichtigten Unternehmen erhält.
- 1.3. Der Rechtsrahmen der EU zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung wurde in den letzten Jahren durch mehrere Rechtsakte ⁽⁵⁾ aktualisiert, zu denen die EZB Stellungnahmen abgegeben hat. 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 ihren Komplizen ⁽⁶⁾.
- 1.4. Da die EZB zum ursprünglichen Gesetzgebungsvorschlag bereits in der Stellungnahme CON/2018/19 Stellung genommen hat, wird sich die EZB ausschließlich auf die neuen Elemente des geänderten Verordnungsvorschlags konzentrieren.

2. Spezifische Anmerkungen

2.1. Von der EBA zu erhebende Informationen

- 2.1.1. Gemäß dem geänderten Verordnungsvorschlag würde die EBA beauftragt, von den zuständigen Behörden Informationen zu erheben über Mängel, die in den Prozessen und Verfahren, in der Governance, in den Bewertungen der Zuverlässigkeit und Eignung, in den Geschäftsmodellen und Tätigkeiten von Wirtschaftsbeteiligten des Finanzsektors zur Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgestellt worden sind, sowie über die von den zuständigen Behörden ergriffenen Maßnahmen ⁽⁷⁾. Welche Informationen genau an die EBA zu melden sind, ist nicht klar. So ist beispielsweise nicht klar, wie ein Mangel in einem Geschäftsmodell zur Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verstehen ist. Darüber hinaus enthält der geänderte Verordnungsvorschlag keine Einstufung der meldepflichtigen Mängel, was zur Folge hat, dass selbst sehr geringe Mängel meldepflichtig wären. Es wird vorgeschlagen, dass die Verordnung a) klarstellen sollte, dass diese neue Meldepflicht alle wesentlichen Mängel erfasst, die das Risiko erhöhen, dass das Finanzsystem zum Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung genutzt werden könnte und b) die EBA verpflichten sollte, für zuständige Behörden Leitlinien zu der Frage zu entwickeln, was einen solchen wesentlichen Mangel darstellt. Ferner sollte die Verordnung weitere Elemente oder Verfahren festlegen, die für eine effiziente Wirkungsweise des Informationsaustauschverfahrens erforderlich sein können. Ferner sind Risiken in Verbindung mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung, die für die neue Rolle der EBA relevant sind, auch bei anderen als den bereits im geänderten Verordnungsvorschlag aufgeführten Aufsichtsverfahren erkennbar, beispielsweise bei der Erteilung von Zulassungen oder Bewertungen von Erwerben qualifizierter Beteiligungen an Wirtschaftsbeteiligten des Finanzmarkts. Es wird vorgeschlagen, die von der EBA erhobenen Informationen so weit zu fassen, dass sie auch diese Art von Informationen umfassen.

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. L 287 vom 29.10.2013, S. 63).

⁽⁵⁾ Siehe Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43), 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), Verordnung (EU) Nr. 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1).

⁽⁶⁾ Siehe Stellungnahme CON/2013/32 der EZB.

⁽⁷⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 9a Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

- 2.1.2. Der geänderte Verordnungsvorschlag sollte ferner klarstellen, dass die Meldung an die EBA und die darauffolgende Verbreitung der Informationen durch die EBA nicht den direkten Austausch von Informationen zwischen den zuständigen Behörden ersetzt. Würde die EBA bei jedem Informationsaustausch als Mittlerin eingeschaltet, so würde dies für die Ressourcen der EBA eine starke Belastung bedeuten, ohne jedoch zwingend die Effizienz des Informationsaustauschs zu verbessern.
- 2.1.3. Werden Informationen oder Dokumente über wesentliche Mängel unter mehreren zuständigen Behörden ausgetauscht, so sollten Mehrfachmeldungen derselben wesentlichen Mängel durch alle zuständigen Behörden vermieden werden. Der geänderte Verordnungsvorschlag sollte daher festlegen, dass nur die zuständige Behörde, die die Informationen ursprünglich erhoben hat oder das Dokument erstellt hat, eine Meldung an die EBA vornimmt.
- 2.1.4. Zur Begrenzung des zusätzlichen Aufwands, den diese neue Meldungen an die EBA für die zuständige Behörde zur Folge haben werden, sollten die zuständigen Behörden lediglich zur Meldung von Informationen verpflichtet sein, die sie der EBA nicht bereits über andere Kanäle mitgeteilt haben. Ist die EBA beispielsweise Mitglied in Aufsichtskollegien und erhält dadurch Informationen über wesentliche Mängel, sollten die zuständigen Behörden nicht verpflichtet sein, diese nochmals an die EBA zu melden. Die EBA sollte daher bereits bestehende Informationskanäle bestmöglich nutzen. In diesem Zusammenhang wird die Vereinbarung über die praktischen Modalitäten für den Informationsaustausch, die gemäß Artikel 57a Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁸⁾ bis zum 10. Januar 2019 zwischen der EZB und den für die Aufsicht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten zu schließen ist, zu einem wichtigen Kanal für den Informationsaustausch über relevante Verstöße gegen die Anforderungen für die Verhütung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und gegen aufsichtliche Anforderungen werden. Der EBA sollte direkter Zugang zu den Informationen gewährt werden, die im Rahmen dieser Vereinbarung ausgetauscht werden. Der direkte Zugang wäre die effizienteste Methode, um sicherzustellen, dass der EBA die relevanten Informationen rechtzeitig mitgeteilt werden. Eine derartige Konstellation würde es der EBA ermöglichen, Informationen ohne weitere Verzögerungen zu erhalten, und gleichzeitig die zuständigen Behörden, die Parteien dieser Vereinbarung sind, von der Pflicht befreien, der EBA dieselben Informationen zu melden.
- 2.1.5. In Bezug auf Situationen, in denen spezifische Meldungen an die EBA erforderlich sein werden, wird vorgeschlagen, dass die EBA ebenfalls Leitlinien — einschließlich Meldebögen — entwickelt, um die Meldung zu erleichtern.
- 2.1.6. Es ist nicht klar, was die EBA gemäß dem letzten Satz des neu vorgeschlagenen Artikels 9a Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit der Bereitstellung von Informationen an die EBA mit den zentralen Meldestellen koordinieren soll. Darüber hinaus ist nicht klar, ob und inwiefern sich diese Koordinierungsfunktion auf die Erhebung von Informationen bezieht, die in diesem Regelungsentwurf behandelt wird. Der geänderte Verordnungsvorschlag sollte diesbezüglich konkretisiert werden. Bezieht sich die Koordinierung mit den zentralen Meldestellen auf die Erhebung von Informationen von Aufsichtsbehörden, einschließlich der EZB, sollte der geänderte Verordnungsvorschlag die Regeln für den Zugang der zentralen Meldestellen zu Informationen, die die zuständigen Behörden der EBA zur Verfügung stellen, festlegen. Bezieht sich die Koordinierung mit den zentralen Meldestellen nicht auf die Erhebung von Informationen durch die EBA, sollte die Anforderung einer Koordinierung zwischen der EBA und den zentralen Meldestellen in eine andere Vorschrift aufgenommen werden.
- 2.1.7. Vor dem Hintergrund der Praxiserfahrung mit dem neu vorgeschlagenen Datenerhebungs- und -verbreitungsverfahren scheint es angemessen, dieses Verfahren im Rahmen des regelmäßigen Berichts, den die Kommission gemäß Artikel 81 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 erstellt, zu überprüfen. Hierdurch könnte die Wirksamkeit des Verfahrens überprüft und die Erforderlichkeit der Vornahme von Änderungen geprüft werden.
- 2.2. *Förderung der Konvergenz von Aufsichtsverfahren und Risikobewertungen der zuständigen Behörden*
- 2.2.1. Gemäß dem geänderten Verordnungsvorschlag würde die EBA damit beauftragt, die Konvergenz der in der Richtlinie (EU) 2015/849 genannten Aufsichtsverfahren zu fördern, unter anderem durch regelmäßige Überprüfungen⁽⁹⁾. Nach Auffassung der EZB betreffen diese Aufsichtsverfahren nicht die für die Aufsicht zuständigen Behörden, sondern nur die für die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Aufsichtsbehörden. Diese Tatsache sollte im geänderten Verordnungsvorschlag ausdrücklich klargestellt werden.
- 2.2.2. Gemäß dem geänderten Verordnungsvorschlag hätte die EBA den Auftrag zur Durchführung regelmäßiger Risikobewertungen der zuständigen Behörden und insbesondere der für die Aufsicht im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden⁽¹⁰⁾. Unklar bleibt, wie sich diese Risikobewertungen von den

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 9a Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

⁽¹⁰⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 9a Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

vorstehend genannten regelmäßigen Überprüfungen unterscheiden würden. Sowohl die regelmäßigen Überprüfungen als auch die Risikobewertungen scheinen die Identifizierung und Behandlung von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung zu beinhalten. Während sich der Regelungsentwurf für regelmäßige Überprüfungen jedoch auf alle Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung allgemein bezieht, hat der Regelungsentwurf für Risikobewertungen lediglich die „wichtigsten aufkommenden Risiken“ zum Gegenstand. Daher scheinen die Risikobewertungen bereits in den regelmäßigen Überprüfungen enthalten zu sein. Der geänderte Verordnungsvorschlag sollte daher umformuliert werden, um eine deutlichere Unterscheidung zwischen Risikobewertungen und regelmäßigen Überprüfungen zu treffen. Gleichzeitig sollte das Konzept der „wichtigsten aufkommenden Risiken“ konkretisiert werden.

2.3. Erleichterung der Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden in Drittländern

Gemäß dem geänderten Verordnungsvorschlag würde die EBA in schwerwiegenden Fällen von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung mit grenzüberschreitender Dimension und Bezug zu Drittländern eine führende Rolle bei der Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden in der Union und Drittlandbehörden übernehmen⁽¹⁾. Die EZB begrüßt und unterstützt jegliche Unterstützung durch die EBA, die dazu beiträgt, dass die zuständigen Behörden effizienter mit den zuständigen Behörden in Drittländern kooperieren können. Die EZB ist jedoch der Auffassung, dass die Koordinierungsrolle der EBA nicht an die Stelle des direkten Kontakts treten sollte, den die zuständigen Behörden möglicherweise zu den zuständigen Behörden in Drittländern haben müssen. In Fällen, in denen eine gute direkte Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden möglich ist, scheint es nicht effizient zu sein, mit der EBA eine weitere Koordinierungsebene hinzuzufügen. Die Einführung der EBA als weitere Behörde in Fällen, in denen eine direkte Zusammenarbeit zwischen einer zuständigen Behörde und einer zuständigen Behörde eines Drittlands besteht, könnte auch aus rechtlicher Sicht problematisch sein, falls die zuständige Behörde und die zuständige Behörde eines Drittlands auf der Grundlage eines Memorandum of Understanding zusammenarbeiten, an der die EBA nicht beteiligt ist. Der geänderte Verordnungsvorschlag sollte der EBA daher die Befugnis übertragen, die zuständigen Behörden bei der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden in Drittländern gegebenenfalls zu unterstützen. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass der geänderte Verordnungsvorschlag die EBA verpflichtet, eine führende Rolle bei der Erleichterung einer derartigen Zusammenarbeit zu übernehmen. Darüber hinaus sollte das Konzept „schwerwiegende Verstöße“ weiter spezifiziert werden, sodass klar wird, welche Situationen einen Auslöser dafür darstellen würden, dass die Unterstützung durch die EBA erforderlich wird. Im Hinblick darauf scheint es erforderlich, die Kriterien zu spezifizieren, welche die EBA oder die nationalen zuständigen Behörden bei der Identifizierung solcher Fälle einhalten sollten. Ferner sollten die Verfahren für die Kooperation zwischen der EBA und den nationalen zuständigen Behörden bei der Identifizierung, Meldung und Behandlung dieser Fälle dargelegt werden. Daher wird vorgeschlagen, dass die EBA Leitlinien mit sämtlichen notwendigen Elementen und Verfahren herausgibt, die für eine effiziente Wirkungsweise dieses Verfahrens erforderlich sein könnte.

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

Geschehen zu Frankfurt am Main am 7. Dezember 2018.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe den vorgeschlagenen neuen Artikel 9a Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.