

EBA/GL/2023/04

31. März 2023

Leitlinien

zu Strategien und Kontrollen für die wirksame Steuerung von Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (GW/TF) bei der Bereitstellung eines Zugangs zu Finanzdienstleistungen

1. Einhaltung der Leitlinien und Meldepflichten

Status dieser Leitlinien

1. Das vorliegende Dokument enthält Leitlinien, die gemäß Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010¹ herausgegeben wurden. Gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 müssen die zuständigen Behörden sowie Kredit- und Finanzinstitute alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um den Leitlinien nachzukommen.
2. Die Leitlinien legen fest, was nach Ansicht der EBA angemessene Aufsichtspraktiken innerhalb des Europäischen Finanzaufsichtssystems sind oder wie das Unionsrecht in einem bestimmten Bereich anzuwenden ist. Zuständige Behörden im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 sollten die für sie geltenden Leitlinien in geeigneter Weise in ihre Aufsichtspraktiken integrieren (z. B. durch Änderung ihres Rechtsrahmens oder ihrer Aufsichtsverfahren), und zwar einschließlich der Leitlinien, die in erster Linie an Institute gerichtet sind.

Meldepflichten

3. Nach Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 müssen die zuständigen Behörden der EBA bis zum 03.10.2023 mitteilen, ob sie diesen Leitlinien nachkommen oder nachzukommen beabsichtigen, oder anderenfalls die Gründe nennen, warum sie dies nicht tun. Geht innerhalb der genannten Frist keine Mitteilung ein, geht die EBA davon aus, dass die zuständige Behörde den Anforderungen nicht nachkommt. Die Mitteilungen sind unter Verwendung des auf der Website der EBA abrufbaren Formulars mit dem Betreff „EBA/GL/2023/04“ zu senden. Die Mitteilung sollte durch Personen erfolgen, die befugt sind, entsprechende Meldungen im Auftrag ihrer zuständigen Behörde zu übermitteln. Jegliche Änderungen des Status der Einhaltung müssen der EBA ebenfalls gemeldet werden.
4. Die Meldungen werden gemäß Artikel 16 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 auf der Website der EBA veröffentlicht.

¹ 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).

2. Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Gegenstand und Anwendungsbereich

5. Diese Leitlinien ergänzen die Leitlinien der EBA zu den Risikofaktoren für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (EBA/GL/2021/02) und präzisieren die Strategien, Verfahren und Kontrollen, die Kredit- und Finanzinstitute zur Minderung sowie zur wirksamen Steuerung von Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/849 einführen sollen, einschließlich Maßnahmen in Bezug auf die Bereitstellung eines Basiskontos gemäß Artikel 16 der Richtlinie 2014/92/EU.²

Adressaten

6. Diese Leitlinien richten sich an Kredit- oder Finanzinstitute im Sinne des Artikels 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie (EU) 2015/849, bei denen es sich um Wirtschaftsbeteiligte des Finanzsektors im Sinne von Artikel 4 Absatz 1a der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 handelt. Diese Leitlinien sind zudem an die zuständigen Behörden im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 Ziffer iii der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 gerichtet. Die zuständigen Behörden sollten diese Leitlinien bei der Bewertung der Angemessenheit der Risikobewertungen von Kredit- und Finanzinstituten sowie der Strategien und Verfahren zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (GW/TF) heranziehen.

Begriffsbestimmungen

7. Sofern nicht anders angegeben, haben die in der Richtlinie (EU) 2015/849 verwendeten und definierten Begriffe in den Leitlinien dieselbe Bedeutung. Für die Zwecke dieser Leitlinien gelten darüber hinaus die folgenden Begriffsbestimmungen:

Jurisdiktionen, die mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind

bezeichnet Länder, die auf der Grundlage einer Beurteilung der in Titel I dieser Leitlinien genannten Risikofaktoren mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind. Dabei sind „Drittländer mit hohem Risiko“ ausgenommen, in deren Systemen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strategische Mängel

² Richtlinie 2014/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten und den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 214-246).

festgestellt wurden, die wesentliche Risiken für das Finanzsystem der Union darstellen (Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2015/849).

Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen von Fällen von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung
Risikobasierter Ansatz	ein Ansatz, nach dem die zuständigen Behörden und die Kredit- und Finanzinstitute die Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, denen die Institute ausgesetzt sind, ermitteln, bewerten und verstehen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung ergreifen, die diesen Risiken angemessen sind
Risikofaktoren für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung	Faktoren, die entweder für sich genommen oder in Kombination miteinander das Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhöhen oder verringern können
Risikominderung	die Weigerung, Geschäftsbeziehungen zu einzelnen Kunden oder Kundenkategorien aufzunehmen, die mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind, oder eine Entscheidung, diese zu beenden oder Transaktionen mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nicht auszuführen

3. Umsetzung

Geltungsbeginn

- 8. Die Leitlinien gelten ab dem 03.11.2023.

Titel 1: Allgemeine Bestimmungen

RISIKOBEWERTUNG

- 9. Die Kredit- und Finanzinstitute sollten ihre Strategien, Kontrollen und Verfahren so gestalten, dass sie maßgebliche Risikofaktoren ermitteln und die mit einzelnen Geschäftsbeziehungen verbundenen Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Einklang mit den Leitlinien der EBA zu den Risikofaktoren für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bewerten

können.³ Dabei sollten die Kredit- und Finanzinstitute zwischen den mit einer bestimmten Kundenkategorie verbundenen Risiken und den mit einzelnen Kunden der betreffenden Kategorie in Verbindung stehenden Risiken unterscheiden.

10. Die Kredit- und Finanzinstitute sollten sicherstellen, dass die Umsetzung dieser Strategien, Verfahren und Kontrollen nicht zu einer pauschalen Ablehnung oder Beendigung von Geschäftsbeziehungen mit ganzen Kundenkategorien führt, die ihrer Einschätzung nach mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind.

MAßNAHMEN ZUR ERFÜLLUNG DER SORGFALTPFLICHTEN

11. Die Kredit- und Finanzinstitute sollten risikoorientierte Strategien und Verfahren einführen, mit denen sichergestellt wird, dass ihr Ansatz bei der Anwendung von Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden nicht dazu führt, dass sie Kunden den rechtmäßigen Zugang zu Finanzdienstleistungen ungerechtfertigterweise vorenthalten. Zur Erfüllung ihrer Pflichten gemäß Artikel 14 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2015/849 sollten Kredit- und Finanzinstitute in ihren Strategien und Verfahren die Kriterien festlegen, anhand derer sie bestimmen, aus welchen Gründen eine Geschäftsbeziehung abgelehnt oder beendet oder eine Transaktion abgelehnt werden kann. In diesem Zusammenhang sollten sie in ihren Strategien, Verfahren und Kontrollen alle Optionen zur Minderung höherer Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung darlegen, deren Anwendung sie in Betracht ziehen, bevor sie beschließen, einen Kunden aufgrund von Risiken im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung abzulehnen. Diese Optionen sollten mindestens die Anpassung des Umfangs und der Intensität der Überwachung und, sofern dies nach nationalem Recht zulässig ist, die Anwendung gezielter Beschränkungen für Produkte oder Dienstleistungen umfassen. In den Strategien und Verfahren der Institute sollte klar festgelegt werden, in welchen Fällen die Anwendung dieser Maßnahmen zur Risikominderung angemessen sein könnte.
12. Vor einer Entscheidung über die Ablehnung oder Beendigung einer Geschäftsbeziehung sollten sich die Kredit- und Finanzinstitute vergewissern, dass sie alle möglichen Maßnahmen zur Risikominderung, die vernünftigerweise in dem konkreten Fall angewandt werden könnten, unter Berücksichtigung des mit der bestehenden oder künftigen Geschäftsbeziehung verbundenen Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geprüft und verworfen haben.

MELDUNG UND FÜHRUNG VON AUFZEICHNUNGEN

13. Für die Zwecke der Meldepflichten gemäß Artikel 33 der Richtlinie (EU) 2015/849 sollten die Kredit- und Finanzinstitute in ihren Strategien und Verfahren die Kriterien festlegen, anhand

³ Leitlinien nach Artikel 17 und Artikel 18 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2015/849 über Sorgfaltspflichten und die Faktoren, die Kredit- und Finanzinstitute bei der Bewertung des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen und gelegentlichen Transaktionen verknüpften Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung berücksichtigen sollten („Die Leitlinien zu den Risikofaktoren für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“) (EBA/GL/2021/02).

derer sie die hinreichenden Gründe für einen Verdacht bestimmen, dass Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung stattfindet oder versucht wird.

14. Die Kredit- und Finanzinstitute sollten jede Entscheidung, eine Geschäftsbeziehung abzulehnen oder zu beenden, unter Angabe der Gründe dokumentieren und darauf vorbereitet sein, diese Dokumentation ihrer zuständigen Behörde auf Anfrage zur Verfügung zu stellen.

SPEZIFISCHE BESTIMMUNGEN ZUM ZUSAMMENWIRKEN MIT DER RICHTLINIE 2014/92/EU

15. In Bezug auf den Anspruch auf Zugang zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen gemäß Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 17 der Richtlinie 2014/92/EU sollten Kreditinstitute, die verpflichtet sind, solche Basiskonten anzubieten, in ihren Strategien und Verfahren zur Kontoeröffnung darlegen, wie sie ihre Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden anpassen können, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die begrenzten Funktionen eines Basiskontos dazu beitragen, das Risiko zu mindern, dass der Kunde diese Produkte und Dienstleistungen für Zwecke der Finanzkriminalität missbrauchen könnte.
16. Bei der Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu einem Zahlungskonto mit grundlegenden Funktionen gemäß Artikel 15 der Richtlinie 2014/92/EU sollten die Kreditinstitute sicherstellen, dass in Fällen, in denen digitale Lösungen für die Aufnahme einer Geschäftsbeziehung vorhanden sind, diese auch der vorstehend genannten Richtlinie und diesen Leitlinien entsprechen und die digitalen Lösungen keine automatisierten Ablehnungen bewirken, was im Widerspruch zur Richtlinie und zu diesen Leitlinien stünde.
17. Im Laufe der Zeit und in dem Maße, wie ihr Verständnis des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen verbundenen Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zunimmt, sollten die Kreditinstitute die individuelle Risikobewertung des betreffenden Kunden aktualisieren und den Umfang der Überwachung sowie die Art der Produkte und Dienstleistungen, für die dieser Kunde zugelassen ist, anpassen.

Titel 2: Anpassung der Intensität der Überwachungsmaßnahmen

18. Die Kredit- und Finanzinstitute sollten in ihren Strategien und Verfahren darlegen, wie sie Umfang und Intensität der Überwachung so anpassen, dass sie dem mit dem Kunden verbundenen Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung entsprechen und dem Risikoprofil des Kunden gerecht werden, wie es in den Leitlinien der EBA zu den Risikofaktoren und insbesondere in den Leitlinien 4.69 bis 4.75 dargelegt wird. Um das mit einem Kunden verbundene Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam zu steuern, sollte die Überwachung mindestens die folgenden Schritte umfassen:
 - a. Formulierung von Erwartungen in Bezug auf das Verhalten des Kunden, z. B. hinsichtlich der voraussichtlichen Art und Höhe, des Ursprungs und der Adressaten der Transaktionen, um dem Institut die Möglichkeit zu geben, ungewöhnliche Transaktionen zu erkennen.

- b. Sicherstellung, dass das Konto des Kunden regelmäßig überprüft wird, um beurteilen zu können, ob Änderungen des Risikoprofils des Kunden gerechtfertigt sind.
 - c. Sicherstellung, dass jede Änderung der zuvor erhaltenen Informationen im Zusammenhang mit der Kundensorgfaltspflicht, die sich auf die Bewertung des mit einzelnen Geschäftsbeziehungen verknüpften Risikos für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auswirken könnte, berücksichtigt wird.
19. Die Strategien und Verfahren von Kredit- und Finanzinstituten sollten Leitlinien für die Bearbeitung von Anträgen von Personen enthalten, die möglicherweise glaubwürdige und berechtigte Gründe dafür haben, dass sie keine herkömmlichen Formen von Ausweispapieren vorlegen können. Diese sollten mindestens Folgendes umfassen:
- a. die Schritte, die zu unternehmen sind, wenn der Kunde ein Asylsuchender im Sinne des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, des dazugehörigen Protokolls vom 31. Januar 1967 und anderer einschlägiger völkerrechtlicher Verträge ist und dem Kredit- und Finanzinstitut keine herkömmliche Form der Identifizierung, wie z. B. einen Reisepass oder Personalausweis, vorlegen kann. In den Strategien und Verfahren der Institute sollte festgelegt werden, auf welche alternativen, unabhängigen Dokumente zur Identifizierung sie zurückgreifen können, um ihren Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden nachzukommen, sofern dies nach nationalem Recht zulässig ist. Diese Dokumente sollten hinreichend zuverlässig, d. h. aktuell sein, von einer nationalen oder lokalen Behörde ausgestellt worden sein und mindestens den vollständigen Namen und das Geburtsdatum des Antragstellers enthalten.
 - b. die Schritte, die zu unternehmen sind, wenn der Kunde schutzbedürftig ist und keine herkömmliche Form der Identifizierung vorlegen oder keine Adresse angeben kann, z. B. weil er ein Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention von 1951 oder anderer einschlägiger völkerrechtlicher Verträge ist oder ohne festen Wohnsitz ist. In den Strategien und Verfahren der Institute sollte festgelegt werden, auf welche alternativen, unabhängigen Dokumente zur Identifizierung sie sich stützen können. Sofern nach nationalem Recht zulässig, können diese Dokumente abgelaufene Identitätsdokumente und Dokumente umfassen, die von einer Behörde, wie z. B. Sozialdiensten, oder einer etablierten gemeinnützigen Organisation ausgestellt werden, die im Auftrag von Behörden tätig ist (Rotes Kreuz oder Ähnliches) und die diesem Kunden ebenfalls Unterstützung leistet.
 - c. Ähnliche Schritte können auch bei Personen angewandt werden, denen kein Aufenthaltstitel erteilt wurde, deren Ausweisung jedoch aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist. Sofern dies nach nationalem Recht zulässig ist, sollten in den Strategien und Verfahren von Kredit- und Finanzinstituten für diese Fälle Bescheinigungen oder Unterlagen berücksichtigt werden, die von einer Behörde oder von einer Organisation ausgestellt werden, die diesen Personen im Namen einer

Behörde Unterstützung oder Rechtsbetreuung bietet. Zu diesen Behörden können Sozialdienste, Innenministerien und Migrationsdienste gehören. Diese Dokumente können als Nachweis dafür verwendet werden, dass die betreffende Person im Einklang mit dem EU-Recht nicht ausgewiesen werden kann.

- d. In Fällen, in denen die Unterstützung für die unter den Buchstaben a, b und c genannten Personen in Form von Guthabekarten ausgezahlt wird und die Bedingungen für die Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten gemäß den Leitlinien 4.41, 9.15 und 10.18 der EBA-Leitlinien zu den Risikofaktoren für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erfüllt sind, sollte in den Strategien und Verfahren darauf hingewiesen werden, dass Kredit- und Finanzinstitute die Anwendung der anfänglichen Maßnahmen zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden auf einen späteren Zeitpunkt verschieben können.
- e. Für Fälle, in denen die unter den Buchstaben a, b und c genannten Personen den Zugang zu einem Zahlungskonto beantragen und als Personen mit geringen Risiken bezüglich Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung betrachtet werden, sollte in den Strategien und Verfahren angegeben werden, welche alternativen Formen eines Identitätsnachweises das Institut akzeptieren kann und welche Optionen für eine Verschiebung der Anwendung der vollständigen Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden auf einen Zeitpunkt nach Aufnahme der Geschäftsbeziehung bestehen.

Titel 3: Gezielte und verhältnismäßige Beschränkung des Zugangs zu Produkten oder Dienstleistungen

20. Die Strategien und Verfahren der Kredit- und Finanzinstitute sollten, sofern dies nach nationalem Recht zulässig ist, Optionen und Kriterien für die individuelle und risikoorientierte Anpassung der Merkmale der einem bestimmten Kunden angebotenen Produkte oder Dienstleistungen umfassen. Diese sollten die folgenden Optionen umfassen:
- a. Angebot von Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen, wenn ein Kreditinstitut aufgrund der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2014/92/EU dazu verpflichtet ist, solche Konten anzubieten, oder
 - b. gezielte Beschränkungen von Finanzprodukten und -dienstleistungen, wie z. B. der Höhe, Art oder Zahl der Überweisungen oder der Höhe von Transaktionen in und aus Drittländern, insbesondere wenn diese Drittländer mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind, sofern dies nach nationalem Recht zulässig ist.
21. In Bezug auf Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die mit besonders schutzbedürftigen Kunden, wie den in Absatz 19 genannten Personen, verbunden sind, sollten die Kredit- und Finanzinstitute Kontrollen und Verfahren festlegen, nach denen mögliche

Beschränkungen von Produkten und Dienstleistungen nach Absatz 20 Buchstabe b unter Berücksichtigung der persönlichen Situation der Personen, der damit verbundenen Risiken für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und ihrer finanziellen Grundbedürfnisse angewandt werden. In diesen Fällen sollten die Verfahren die Bewertung der folgenden Optionen umfassen, um die damit verbundenen Risiken potenziell zu mindern:

- a. keine Bereitstellung von Kredit- oder Überziehungsfazilitäten;
- b. monatliche Umsatzgrenzen (es sei denn, die Begründung für einen höheren oder unbegrenzten Umsatz kann erläutert und gerechtfertigt werden);
- c. Beschränkung der Höhe, Art und/oder Zahl der Überweisungen (weitere oder höhere Überweisungen sind im Einzelfall möglich);
- d. Beschränkung der Höhe der Transaktionen in und aus Drittländern (unter Berücksichtigung der kumulativen Wirkung häufiger kleinerer Transaktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums), insbesondere wenn diese Drittländer mit einem höheren Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verbunden sind;
- e. Beschränkung der Höhe der Einlagen;
- f. Beschränkung des Eingangs von Zahlungen Dritter auf Zahlungen der Behörde, die die Unterstützung für diese Kunden auszahlt;
- g. Beschränkung des Eingangs von Zahlungen Dritter, die das Institut nicht überprüft hat, und
- h. Verbot von Bargeldabhebungen aus Drittländern.

Titel 4: Informationen über Beschwerdemechanismen

22. In den Strategien und Verfahren der Kredit- und Finanzinstitute sollte festgelegt sein, dass sie bei der Mitteilung einer Entscheidung über die Ablehnung oder Beendigung einer Geschäftsbeziehung zu einem Kunden oder potenziellen Kunden diese Person über ihr Recht informieren müssen, sich an die jeweils zuständige Behörde oder die benannte alternative Streitbeilegungsstelle zu wenden, und dass sie die entsprechenden Kontaktdaten bereitstellen müssen. Die Institute können dem Kunden auch den Link zu den Vorschlägen der EBA zur Einreichung von Beschwerden bei nationalen Stellen zur Verfügung stellen.⁴

⁴ <https://www.eba.europa.eu/consumer-corner/how-to-complain>
