

Stellungnahme

Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des
Vorschlags für eine Verordnung zu
Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546 final

Lobbyregister-Nr. R001459

EU-Transparenzregister-Nr. 52646912360-95

Kontakt:

Ina Brüggemann

Telefon: +49 30 1663-1120

E-Mail: ina.brueggemann@bdb.de

Berlin, 24. Januar 2023

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Burgstraße 28 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 1663-0

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des Vorschlags für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546, 24. Januar 2023

In Ergänzung zur Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) vom 25. November 2022 zu einem Vorschlag der Europäischen Kommission „für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen (COM(2022) 546 final)“ übersenden wir Ihnen die Einschätzung der DK zu den sanktionsrechtlichen Aspekten des Verordnungsentwurfs.

6 Mandatorischer Verzicht auf transaktionsbezogene Sanktionsprüfungen: Wechselwirkungen zu berücksichtigen

Vorgeschlagene Regelung: Vorgeschlagen wird, die SEPA-Verordnung um einen neuen Artikel 5d zu ergänzen, um die Verpflichtungen, die sich aufgrund von restriktiven Maßnahmen nach Artikel 215 AEUV ergeben, für Echtzeitüberweisungen zu regeln. Dies soll durch einen kontinuierlichen Abgleich des eigenen Kundenstamms (Zahlungsdienstenutzer) mit den entsprechenden Sanktionslisten erfolgen. Weiterhin werden für den Fall eines Verstoßes die Einführung von Verwaltungsstrafen und Haftungsregelungen im Verhältnis zu den anderen an einer Zahlung beteiligten Zahlungsdienstleistern vorgeschlagen.

Einschätzung:

- Die Europäische Kommission adressiert hiermit die besondere Herausforderung von sekundenschnell durchzuführenden Sanktionsprüfungen und den daraus resultierenden „*False Positive Hits*“. Grundsätzlich könnte das im Verordnungsvorschlag intendierte Zielbild dabei helfen, diese Herausforderungen zu reduzieren.
- Der Vorschlag wird jedoch durch die Kreditwirtschaft und durch die Mitgliedsstaaten wegen einer Reihe von Wechselwirkungen kritisch bewertet: Diese betreffen insbesondere die hohe Sensibilität der Einhaltung der europäischen Sanktions- und Embargovorschriften und die Abhängigkeiten von weiteren externen Vorgaben und institutsindividuellen Regeln zur Verhinderung von Finanzkriminalität.
- Aus Sicht der DK greifen die Vorschläge der Europäischen Kommission mit dem Ziel einer Reduktion der „*False Positive Hits*“ zu stark in die bestehenden Prüfmechanismen ein: Das Verbot, Transaktionen zu filtern, einem regelmäßig bedeutenden Baustein bei der Prüfung auf Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union, öffnet eine Sicherheitslücke.
- Die gleichzeitige Verschärfung der Haftungsregeln für Kreditinstitute überträgt ein sich aus dem Gesetz ergebendes Sicherheitsrisiko ausschließlich auf Kreditinstitute und ist daher in dieser Form unseres Erachtens weder sachgerecht noch verhältnismäßig.
- Zudem steht der Vorschlag im Widerspruch zu derzeit eingebrachten Vorschlägen im Rahmen der Entwürfe der AML Gesetzgebung, die (dort zwar nicht passend) vorsehen, Sanktionsscreeningpflichten in die zu erfüllenden AML-(Sorgfalts-)Pflichten aufzunehmen. Insofern muss der europäische Gesetzgeber hier sicherstellen, dass nicht gleichzeitig sich widersprechende Regelungen erlassen werden. Die Sanktionsscreeningverpflichtungen sollten nicht sachfremd in der AML-Gesetzgebung aufgenommen werden.
- Bevor wir den Artikel 5d im Einzelnen kommentieren, möchten wir folgende Ausführungen zum Stellenwert der Transaktionsprüfung voranstellen:
 - Der Verordnungsentwurf geht zu Recht davon aus, dass Kreditinstitute bei ihrer Sanktionsprüfung sowohl die einzelnen Transaktionen als auch den Kundenstamm überprüfen. Jedoch sind neue Listungen nicht automatisch sofort nach Veröffentlichung im

Stellungnahme Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des Vorschlags für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546, 24. Januar 2023

System der Kreditinstitute verfügbar. Updates müssen zunächst von der EU download-fähig zugänglich gemacht werden, erst dann werden sie – i.d.R. von Dienstleistern – aufbereitet und in maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellt, um sodann in die Systeme der Kreditinstitute eingespielt werden zu können. Außerdem sind etwaige im Filter- bzw. Screening-Prozess identifizierte Transaktionen („Hits“ oder „Alerts“) zunächst erst händisch zu bewerten, um die überaus große Anzahl von „False Hits“ auszusortieren; dies kann im Einzelfall beim Transaktionsfiltern auch mehrere Tage dauern, insbesondere wenn auf Grund einer hohen Namensähnlichkeit und mangels sonstiger eindeutiger Identifizierungsmerkmale wie dem Geburtsdatum Rückfragen bei Dritten, z.B. Banken, erforderlich sind. Auch beim Kundenbestandsscreening muss vor der Sperrung eines Kontos manuell ein *Hit* geprüft werden, da auch hier ein hoher Prozentsatz der Treffer *False Positives* sind. Dies nimmt eine gewisse Zeit in Anspruch und kann nur an Bankarbeitstagen erfolgen, da es dafür manuelle Prüfungen durch Mitarbeiter braucht. Echtzeitüberweisungen sollen jedoch innerhalb weniger Sekunden an sieben Tagen in der Woche ausgeführt werden. Eine sanktionierte Person hat damit grundsätzlich genug Zeit, per Echtzeitüberweisung ihr Konto zwischen Listung und Sperrung des Kontos leer zu räumen. Beim bisherigen System wären missbräuchliche Überweisungen ab dem Moment, in dem die neuen Listen in die Systeme gespielt sind und damit Zahlungen zur Prüfung angehalten werden (bzw. bei Echtzeitzahlungen ablehnt), deutlich früher nicht mehr möglich. Mit der Erwartungshaltung, dass Echtzeitüberweisungen jederzeit ausgeführt werden können müssen, öffnet die Kommission ein Risiko, das sich ohne die Pflichten aus dieser Verordnung nicht ergeben würde. Dieses könnte gegebenenfalls reduziert werden, wenn man eine (Tages-)Betragsgrenze einführen würde, um zumindest das „Abräumen“ großer Vermögen zu verhindern.

- Wie erwähnt verlassen sich Kreditinstitute nicht allein auf das Transaktionsfiltern, sondern screenen auch ihren Kundenstamm – der Prüfschritt, den Kreditinstitute bei Echtzeitüberweisungen als einzigen ausführen sollen. Wie schon geschildert ist es hier auch so, dass es Zeit braucht, um das Kundenscreening abzuschließen. Selbst wenn Kreditinstitute das über Nacht machen, wenn die IT-Systeme weniger beansprucht sind, wird für die weiteren Prozessschritte mehr Zeit benötigt. Dahinter steckt kein maschineller Prozess, der in Sekundenschnelle erledigt wäre oder auch stets in wenigen Stunden. Es wäre daher wünschenswert, auch bei Echtzeitüberweisungen die Notwendigkeit für vertiefte Prüfungen zu berücksichtigen. Zum besseren Verständnis der Unterschiede dieser beiden Screeningmaßnahmen, sind die Merkmale des Transaktionsfilterns (in Deutschland üblicherweise nur beim grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr eingesetzt) und des Kundenscreenings gem. Verordnungsentwurf zu Echtzeitüberweisungen in der folgenden Tabelle gegenübergestellt:

Prüfung der einzelnen Zahlungen (Transaktionsfilter)	Geplantes Kundenscreening gem. VO-Entwurf zu Echtzeitüberweisungen
Zahlung wird bei Listentreffer (maschinell generiert) bis zum Abschluss der Evaluierung gesperrt.	Bis zum Abschluss der Evaluierung der generierten Listentreffer (maschinell generiert) kann über Konto verfügt werden. Angesichts der erheblichen

Stellungnahme Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des Vorschlags für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546, 24. Januar 2023

Prüfung der einzelnen Zahlungen (Transaktionsfilter)	Geplantes Kundenscreening gem. VO-Entwurf zu Echtzeitüberweisungen
	Einschränkungen und Haftungsrisiken bei einer unberechtigten Kontosperrung ist die vorläufige Kontensperrung auf Basis der automatisch generierten Treffer keine Option.
Gegenstand des Filterns sind: <ul style="list-style-type: none"> ■ Auftraggeber ■ Zahlungsempfänger, ■ Eingebundene Institute ■ Verwendungszweck 	Gegenstand des Screenings sind: <ul style="list-style-type: none"> ■ Kontoinhaber ■ Erfasste Verfügungsberechtigte des Kontos ■ Wirtschaftlich Berechtigte des Kontos
Es wird gegen alle Namen auf relevanten Sanktionslisten (Asset-Freeze wie auch sektorale Sanktionen und gegen nach Risikogesichtspunkten ausgewählten Schlüsselbegriffen) gefiltert, ggf. einschließlich nationaler Listungen.	Es soll gem. Verordnungsentwurf nur gegen EU-Asset-Freeze-Listen gescreent werden. (Üblicherweise geht das Kundenscreening der Banken über diese Listen hinaus, z.B. Refinanzierungs- oder sektorale Transaktionsverbote.)
Listenaktualisierung auch untertäglich möglich, bedarf aber Bearbeitungszeit für das Aufarbeiten, Einspielen und die Verarbeitung. Nach diesen Schritten sind die Listen sofort anwendbar.	Listenaktualisierung und Datenabgleich nur in der Nachtverarbeitung und sehr zeitaufwändig auf Grund umfassender Prüfungen und Prozessläufe (hohe Inanspruchnahme von IT-Kapazitäten).

- Zahlungsverbote finden sich nicht nur in den Einfriersanktionen, sondern auch in sektoralen Sanktionen. Diese sind vom Verordnungsentwurf gänzlich unberücksichtigt; auch das Transaktionsverbot gem. Art. 5aa VO (EU) 833/2014 (ausweislich EU FAQ G. Sector Specific Questions 5. 1.) umfasst ebenfalls den Zahlungsverkehr.
- Die von den Kreditinstituten vorgenommenen Maßnahmen zum Sanktionsscreening haben sich über die Jahre als Reaktion auf die stark erhöhten Listungszahlen im Fall reiner Finanzsanktionen sowie der erheblich komplexer werdenden sektoralen Sanktionen weiterentwickelt und letztendlich industrieweit als Standard etabliert. Mit dem vorliegenden Vorschlag auf das Transaktionsfiltern zu verzichten, würde also ein wichtiger Prüfschritt ersatzlos entfallen. Der Verzicht auf das Transaktionsfiltern würde zwar die Arbeit der Institute entlasten, wir möchten aber zu bedenken geben, dass in der vorgesehenen Form (z.B. ohne Festlegung eines täglichen Höchstbetragslimits) die Erleichterungen zwangsläufig mit einer geringeren Effektivität der Durchsetzung von Sanktionen verbunden sind.
- Zum Artikel 5d im Verordnungsentwurf möchten wir diese konkreten Regelungspunkte adressieren:
 - Ziffer 1 des Artikel 5d verlangt, dass Zahlungsverkehrsdienstleister unverzüglich überprüfen, ob eine Person gelistet ist („PSPs shall carry out such verifications **immediately** [...]“). Finanzinstitute setzen die beschlossenen Sanktionen gewissenhaft und zügig um, sobald sie im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden. Die Sanktionslisten können jedoch wie

Stellungnahme Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des Vorschlags für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546, 24. Januar 2023

eingangs beschrieben frühestens erst einen Tag nach Veröffentlichung im System sein. Zudem müssen die sich aus den neuen Listungen ergebenden *Hits* manuell bearbeitet werden, um sie bewerten zu können. Dazu gehört, die *Hits* zu verifizieren. Die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland sieht gemäß § 18 Abs. 11 bzw. 12 AWG einen persönlichen Strafausschließungsgrund vor, wenn innerhalb von zwei Werktagen unzulässige Transaktionen nicht erkannt werden. Diese Frist ist grundsätzlich angemessen. Wir regen daher an, die Formulierung von „immediately“ dahingehend zu ändern, dass Kreditinstitute für die Implementierung dieser Listen zwei Bankarbeitstage zur Verfügung stehen. Die Formulierung „**without undue delay**“ bzw. im deutschen Verordnungstext „unverzüglich“ wäre aus unserer Sicht ebenfalls angemessen, soweit es im Sinne der gegenwärtigen Rechtslage in Deutschland verwendet wird. Gemäß Erwägungsgrund 15 im Verordnungsentwurf sollen Zahlungsdienstleister „so bald wie möglich“ nach Inkrafttreten von neuen Einfriergebots bzw. Bereitstellungsverbots gemäß Artikel 215 AEUV Überprüfungen durchführen. Dies wäre mit dieser Formulierung gegeben.

- Ziffer 1 des neuen Artikels 5d verlangt ferner eine Überprüfung mindestens einmal pro Kalendertag („**at least once every calendar day**“). Dieser Ansatz ist nachvollziehbar, um eine lückenlose Umsetzung aktueller Listungen zu gewährleisten. Jedoch veröffentlicht die EU zum einen in ihrem Amtsblatt grundsätzlich nur an Werktagen. Zum anderen zöge diese Regelung erhebliche Änderungen in der Organisation der Kreditinstitute nach sich, die Stand heute größtenteils keinen Wochenend- und Feiertagsdienst für das Kundenscreening vorhalten, zumal zumindest Sonn- und Feiertagsarbeit in Deutschland nur in engen Grenzen zulässig ist. Wir plädieren daher dafür, die Formulierung in werktags („**at least every bank working day**“) zu ändern. Zudem wäre es hilfreich, wenn festgehalten würde, dass nur gegen die Änderungen der Sanktionslisten und in den Kundenbeständen gegen die Gesamtlisten geprüft werden müsste („doppelter Delta-Ansatz“).
- Ziffer 2 regelt, dass, sofern der Kundenstamm zuverlässig auf neue Listungen gescreent wird, auf das Filtern der Transaktionen bei den Echtzeitüberweisungen verzichtet werden soll. Ergänzend zu den oben dargelegten Erwägungen möchten wir daher im Folgenden nur noch auf das vorgesehene Verbot weitergehender Prüfungen („**shall not verify**“) bei der Transaktionsausführung eingehen. Der vollständige Verzicht darauf kann Kreditinstitute im Umgang mit anderen Jurisdiktionen (z.B. nationalen Listungen und andere gesetzliche Verbotsregelungen, die auch nur durch eine Art des Transaktionsfilterns umgesetzt werden können) in eine schwierige Lage bringen. Wir regen daher an, auf das absolute Verbot von Transaktionsfiltern zu verzichten.
- Ziffer 3 verlangt, dass Kreditinstitute einander für entstandene **Schäden kompensieren**, sofern gegen das Einfriergebot bzw. das Bereitstellungsverbot verstoßen wurde. „Schäden“ in diesem Zusammenhang sind als Strafzahlungen zu verstehen, falls doch eine unerlaubte Transaktion durchgeführt wurde. Das Sanktionsrecht in der EU kennt keine verschuldensunabhängige Haftung; das heißt, dass Unternehmen nur dann für einen Sanktionsverstoß haftbar gemacht werden können, wenn sie vorwerfbar, also vorsätzlich oder mindestens fahrlässig gegen Sanktionsverordnungen verstoßen bzw. die in den einzelnen EU-Sanktionsverordnungen enthaltenen Haftungsvoraussetzungen erfüllen. Da die Prüfpflichten (d.h. das Kundenscreening) hinsichtlich des Auftraggebers allein beim

Stellungnahme Zu Artikel 5d (Sanktionsüberprüfung) des Vorschlags für eine Verordnung zu Echtzeitüberweisungen COM (2022) 546, 24. Januar 2023

Institut des Auftraggebers einer Zahlung liegen, kann das Kreditinstitut des Empfängers einer Echtzeitüberweisung nicht für Versäumnisse beim Auftraggeberinstitut haftbar gemacht werden. Es sind daher nur schwerlich Konstellationen vorstellbar, bei denen diese Regelung zum Tragen kommt. Liegt aber ein (eigenes) Verschulden des Empfängerinstitutes vor, gibt es keinen Rechtsgrund, warum das Auftraggeberinstitut das andere Institut hinsichtlich seines Fehlers von einem „Schaden“ freistellen soll. Daher sehen wir für Aufnahme dieser Bestimmung keine Veranlassung, sie sollte somit aus dem Entwurf gestrichen werden.

- Der neu in Artikel 11 einzufügende Absatz 1b legt darüber hinaus **Mindeststrafen** für Verstöße fest. Die EU-Sanktionsverordnungen enthalten regelmäßig einen Passus, wonach Mitgliedsstaaten Strafen festzulegen haben, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind (vgl. z. B. VO 269/2014, Artikel 15). Weitere Vorgaben werden dazu nicht gemacht, weil die Sanktionsdurchsetzung Sache der Mitgliedsstaaten ist. Abweichend von dieser Praxis werden mit dem neugefassten Artikel 11 Mindeststrafen festgelegt, die zum einen unangemessen hoch erscheinen und zum anderen nur für Echtzeitüberweisungen gelten. Dies ist eine sehr weitreichende Abkehr von der üblichen Praxis. Des Weiteren ist es völlig ungerechtfertigt und unverhältnismäßig für Compliance Beauftragte im Fall einer persönlichen Haftung derart hohe Strafen vorzusehen, etwa wenn lediglich fahrlässige Arbeitsfehler gemacht wurden. Vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission vor kurzem einen Vorschlag die Richtlinie „zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ unterbreitet hat, plädieren wir deshalb dafür, den Passus über die Mindeststrafen in der vorliegenden Verordnung zu streichen und das Thema Straftatbestand der neuen Richtlinie zu überlassen.

Wir plädieren für eine genaue Prüfung des Kommissionsvorschlages und einen intensivierten Dialog mit der Kreditwirtschaft hinsichtlich der Wechselwirkungen. Gerne stehen die Verbände der Deutschen Kreditwirtschaft und ihre Mitglieder für einen Praktikeraustausch zu diesem Thema zur Verfügung.