

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

19. Juni 2025(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung – Richtlinie (EU) 2015/849 – Art. 59 – Begriff ‚systematischer Verstoß‘ – Sanktionen – Nationale Regelung oder Praxis, wonach für jeden Verstoß, der bei ein und derselben Prüfung festgestellt wird, eine gesonderte Geldbuße verhängt werden kann – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht – Mindestharmonisierung – Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts – Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen – Grundsatz ne bis in idem“

In der Rechtssache C-671/23

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Lietuvos vyriausiosios administracinės teisėsaugos institucijos administracinis teismas (Oberstes Verwaltungsgericht Litauens) mit Entscheidung vom 8. November 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 13. November 2023, in dem Verfahren

M

gegen

Lietuvos bankas

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Kumin (Berichterstatter), der Richterin I. Ziemele und des Richters S. Gervasoni,

Generalanwalt: J. Richard de la Tour,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der litauischen Regierung, vertreten durch V. Kazlauskaitė-Švenčionienė und E. Kurelaitytė als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch M. Morales Puerta als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Auvret, J. Jokubauskaitė und G. von Rintelen als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 59 der 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. 2015, L 141, S. 73).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen M, einem E-Geld-Institut, und der Lietuvos bankas (Bank von Litauen) wegen deren Entscheidung, gegen M acht gesonderte Geldbußen wegen acht Verstößen gegen die nationalen Rechtsvorschriften zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhängen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

- 3 In den Erwägungsgründen 1, 2 und 59 der Richtlinie 2015/849 heißt es:
 - „(1) Ströme von illegalem Geld können die Integrität, Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors schädigen und eine Bedrohung für den Binnenmarkt der [Europäischen] Union sowie die internationale Entwicklung darstellen. Geldwäsche, die Finanzierung des Terrorismus und organisierte Kriminalität sind nach wie vor bedeutende Probleme, die auf Ebene der Union angegangen werden sollten. Ergänzend zur Weiterentwicklung strafrechtlicher Maßnahmen auf Unionsebene sind zielgerichtete und verhältnismäßige Maßnahmen, die verhindern, dass das Finanzsystem zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung genutzt wird, unverzichtbar und können hier zu zusätzlichen Ergebnissen führen.
 - (2) Die Solidität, Integrität und Stabilität der Kreditinstitute und Finanzinstitute sowie das Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt könnten schweren Schaden nehmen, wenn Straftäter und ihre Mittelsmänner versuchen, die Herkunft von Erträgen aus Straftaten zu verschleiern oder Geld aus rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Quellen terroristischen Zwecken zuzuführen. ... [Es] sollten die Ziele des Schutzes der Gesellschaft vor Kriminalität und des Schutzes der Stabilität und Integrität des Finanzsystems der Union mit der Notwendigkeit ins Gleichgewicht gebracht werden, ein regulatorisches Umfeld zu schaffen, das den Unternehmen Wachstum ermöglicht, ohne dass ihnen dabei aufgrund der Einhaltung von Vorschriften unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen.
- ...
- (59) Die Bedeutung der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte die Mitgliedstaaten veranlassen, im nationalen Recht wirksame, verhältnismäßige und abschreckende verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen für den Fall vorzusehen, dass die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften nicht eingehalten werden. ... Daher sollte diese Richtlinie verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zumindest für schwere, wiederholte oder systematische Verstöße gegen die Anforderungen an die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden, die Aufbewahrung von Aufzeichnungen und Belegen, die Meldung von verdächtigen Transaktionen und die internen Kontrollen der Verpflichteten anwenden können, vorsehen. Die Sanktionen und Maßnahmen sollten ausreichend breit gefächert sein, damit die Mitgliedstaaten und die zuständigen Behörden den Unterschieden zwischen Verpflichteten, insbesondere zwischen Kreditinstituten und Finanzinstituten und anderen Verpflichteten, was ihre Größe, Merkmale und Art der Geschäftstätigkeit anbelangt, Rechnung tragen können. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung dieser Richtlinie dafür sorgen, dass gemäß dieser Richtlinie auferlegte verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen und gemäß dem nationalen Recht

aufgelegte strafrechtliche Sanktionen nicht gegen den Grundsatz *ne bis in idem* verstoßen.“

4 Art. 1 Abs. 1 und 2 der Richtlinie lautet:

„(1) Ziel dieser Richtlinie ist die Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der Union zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung untersagt werden.“

5 Art. 58 Abs. 1 und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verpflichteten für Verstöße gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie gemäß diesem Artikel und den Artikeln 59 bis 61 verantwortlich gemacht werden können. Jede sich daraus ergebende Sanktion oder Maßnahme muss wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

(2) Unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und zu verhängen, legen die Mitgliedstaaten Vorschriften für verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen fest, stellen sicher, dass ihre zuständigen Behörden solche Sanktionen und Maßnahmen für Verstöße gegen die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verhängen können, und gewährleisten, dass sie angewandt werden.

...“

6 Art. 59 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass dieser Artikel zumindest für die Verstöße gegen die in folgenden Artikeln festgelegten Anforderungen durch die Verpflichteten gilt, wenn es sich um schwerwiegende, wiederholte oder systematische Verstöße oder eine Kombination davon handelt:

- a) Artikel 10 bis 24 (Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden),
- b) Artikel 33, 34 und 35 (Verdachtsmeldungen),
- c) Artikel 40 (Aufbewahrung von Aufzeichnungen) und
- d) Artikel 45 und 46 (interne Kontrollen).

(2) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass in den in Absatz 1 genannten Fällen die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen, die verhängt werden können, mindestens Folgendes umfassen:

- a) die öffentliche Bekanntgabe der natürlichen oder juristischen Person und der Art des Verstoßes;
- b) eine Anordnung, nach der die natürliche oder juristische Person ihre Verhaltensweise einzustellen und von einer Wiederholung abzusehen hat;
- c) bei Verpflichteten, die einer Zulassungspflicht unterliegen, Entzug oder Aussetzung der Zulassung;
- d) vorübergehendes Verbot für jede für den Verstoß verantwortlich gemachte Person, die Leitungsaufgaben bei einem Verpflichteten wahrnimmt, oder jede andere für den Verstoß verantwortlich gemachte natürliche Person, bei Verpflichteten Leitungsaufgaben wahrzunehmen;

- e) maximale Geldbußen in mindestens zweifacher Höhe der infolge des Verstoßes erzielten Gewinne, soweit sich diese beziffern lassen, oder von mindestens 1 000 000 [Euro].
- (3) Abweichend von Absatz 2 Buchstabe e stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass für Verpflichtete, die ein Kreditinstitut oder Finanzinstitut sind, folgende Sanktionen ebenfalls zur Anwendung kommen können:
- a) im Falle einer juristischen Person maximale Geldbußen von mindestens 5 000 000 [Euro] oder 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes gemäß dem letzten verfügbaren vom Leitungsorgan gebilligten Abschluss; wenn es sich bei dem Verpflichteten um eine Muttergesellschaft oder die Tochtergesellschaft einer Muttergesellschaft handelt, die einen konsolidierten Abschluss nach Artikel 22 der Richtlinie 2013/34/EU [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (ABl. 2013, L 182, S. 19)] aufzustellen hat, so ist der relevante jährliche Gesamtumsatz der jährliche Gesamtumsatz oder die entsprechende Einkunftsart gemäß den einschlägigen Rechnungslegungsrichtlinien, der bzw. die im letzten verfügbaren konsolidierten Abschluss ausgewiesen ist, der vom Leitungsorgan der Muttergesellschaft an der Spitze gebilligt wurde;
- b) im Falle einer natürlichen Person maximale Geldbußen von mindestens 5 000 000 [Euro] bzw. in den Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, Geldbußen in entsprechender Höhe in der Landeswährung am 25. Juni 2015.
- (4) Die Mitgliedstaaten können die zuständigen Behörden ermächtigen, weitere Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen zusätzlich zu den in Absatz 2 Buchstaben a bis d vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu verhängen oder Geldbußen zu verhängen, die über die in Absatz 2 Buchstabe e und in Absatz 3 genannten Beträge hinausgehen.

7 Art. 60 Abs. 4 der Richtlinie 2015/849 lautet:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden bei der Festsetzung von Art und Ausmaß der verwaltungsrechtlichen Sanktionen oder Maßnahmen alle maßgeblichen Umstände berücksichtigen, darunter gegebenenfalls

- a) die Schwere und Dauer des Verstoßes,
- b) den Verschuldensgrad der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person,
- c) die Finanzkraft der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person, wie sie sich beispielsweise aus dem Gesamtumsatz der verantwortlich gemachten juristischen Person oder den Jahreseinkünften der verantwortlich gemachten natürlichen Person ablesen lässt,
- d) die von der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person durch den Verstoß erzielten Gewinne, sofern sich diese beziffern lassen,
- e) die Verluste, die Dritten durch den Verstoß entstanden sind, sofern sich diese beziffern lassen,
- f) der Bereitwilligkeit der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person, mit der zuständigen Behörde zusammenzuarbeiten,
- g) frühere Verstöße der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person.“

Litauisches Recht

GWG

8 Das Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymas Nr. VIII-275 (Gesetz Nr. VIII-275 der Republik Litauen zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) vom 19. Juni 1997 (Žin., 1997, Nr. 64-1502) in der durch das Gesetz Nr. XIII-1440 vom 30. Juni 2018 geänderten Fassung (im Folgenden: GWG) setzt die Richtlinie 2015/849 in litauisches Recht um. Art. 34 GWG lautet:

„(1) Als schwerwiegender Verstoß gegen dieses Gesetz gilt:

1. die Nichteinhaltung der in den Art. 9 bis 15 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Feststellung der Identität des Kunden und des Begünstigten;
2. die Nichteinhaltung der in Art. 16 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Meldung verdächtiger Geldgeschäfte oder -transaktionen;
3. die Nichteinhaltung der in Art. 19 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Aufbewahrung von Informationen;
4. das Versäumnis eines Finanzinstituts oder eines anderen Verpflichteten, die in Art. 29 dieses Gesetzes vorgesehenen internen Kontrollverfahren einzuführen.

(2) Als systematischer Verstoß gegen dieses Gesetz gilt:

1. die Begehung eines Verstoßes gegen dieses Gesetz mindestens dreimal innerhalb eines Jahres ab dem Zeitpunkt, zu dem eine Strafe wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz verhängt wurde;
2. wenn gleichzeitig Verstöße gegen Bestimmungen zur Verhinderung von Geldwäsche und/oder Terrorismusfinanzierung festgestellt werden, die mehrere Gruppen von Anforderungen umfassen:
 - a) die in den Art. 9 bis 15 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Feststellung der Identität des Kunden und des Begünstigten;
 - b) die in Art. 16 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Meldung verdächtiger Geldgeschäfte oder -transaktionen;
 - c) die in Art. 19 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an die Aufbewahrung von Informationen;
 - d) die in Art. 29 dieses Gesetzes vorgesehenen Anforderungen an interne Kontrollverfahren.“

9 Art. 39 Abs. 1 GWG bestimmt:

„Die Bank von Litauen und der Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba [(Ermittlungsdienst für Finanzstraftaten, Litauen)] können gegen ein Finanzinstitut oder eine Zweigstelle eines ausländischen Finanzinstituts folgende Geldbußen verhängen:

...

2. bei Verstößen gegen dieses Gesetz, wenn das Finanzinstitut oder die Zweigstelle eines ausländischen Finanzinstituts systematisch gegen dieses Gesetz verstößt, einen schwerwiegenden Verstoß gegen dieses Gesetz begeht oder innerhalb eines Jahres ab der Verhängung einer Sanktion wegen Verstoßes gegen dieses Gesetz wiederholt gegen dieses Gesetz verstößt, eine Geldbuße in Höhe von 0,5 % bis 10 % der jährlichen Bruttoeinnahmen (wenn der Betrag, der 10 % der jährlichen Bruttoeinnahmen entspricht, über 5 100 000 Euro liegt) oder in Höhe von 2 000 bis 5 100 000 Euro (wenn der Betrag, der 10 % der jährlichen Bruttoeinnahmen entspricht, unter 5 100 000 Euro liegt).“

Gesetz über die Bank von Litauen

10 In Art. 43³ Abs. 7 und 10 des Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas Nr. I-678 (Gesetz Nr. I-678 der Republik Litauen über die Bank von Litauen) vom 1. Dezember 1994 (Žin., 1994, Nr. 99-1957) in der durch das Gesetz Nr. XIII-1854 vom 20. Dezember 2018 geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz über die Bank von Litauen) heißt es:

„(7) Bei der Entscheidung, ob eine Sanktion zu verhängen ist, und bei der Bestimmung der konkret verhängten Sanktion(en) und ihrer Höhe berücksichtigt die Bank von Litauen:

1. die Schwere und die Dauer des festgestellten Verstoßes,
2. die Höhe der Einkünfte oder sonstigen vermögenswerten Vorteile, die die Person aus dem Verstoß gezogen hat, der vermiedenen Verluste oder des verursachten Schadens, soweit sie sich beziffern lässt;
3. das Fehlverhalten der juristischen Person, die Form und Art des Fehlverhaltens der natürlichen Person sowie die Finanzkraft der Person, gegen die die Sanktion verhängt wird;
4. frühere Verstöße der Person, gegen die die Sanktion verhängt wurde, und die gegen sie verhängten Sanktionen sowie ihre Zusammenarbeit mit der Bank von Litauen während der Untersuchung;
5. mildernde und erschwerende Umstände, die in diesem Gesetz und in anderen Gesetzen, die für Finanzmärkte gelten, vorgesehen sind;
6. die Auswirkung der festgestellten Verstöße gegen die Vorschriften und der Sanktionen (Maßnahmen), deren Erlass beabsichtigt wird, auf die Stabilität und das Vertrauen der Finanzmärkte;
7. die Maßnahmen, die von der Person, gegen die die Sanktion verhängt wird, ergriffen wurden, um zu verhindern, dass sich der Verstoß in Zukunft wiederholt;
8. jeder andere Umstand, der in den Gesetzen, die für Finanzmärkte gelten, vorgesehen ist oder der von Bedeutung ist.

...

(10) Besteht die anzuwendende Sanktion in einer Geldbuße, so wird der Betrag der Geldbuße, die konkret verhängt wird, unter Berücksichtigung des Grundbetrags der Geldbuße und den in den Abs. 7, 8 und 9 des vorliegenden Artikels genannten Umständen in drei Schritten bestimmt. In einem ersten Schritt wird unter Berücksichtigung der Schwere und der Dauer des festgestellten Verstoßes der Grundbetrag der Geldbuße festgesetzt, der 50 % des Höchstbetrags der Geldbuße, die für einen solchen Verstoß verhängt werden kann, nicht übersteigen darf. In einem zweiten Schritt wird der Grundbetrag der Geldbuße unter Berücksichtigung mildernder und erschwerender Umstände sowie sonstiger Umstände, die für oder gegen den Betroffenen sprechen, gegebenenfalls herabgesetzt oder erhöht. ... In einem dritten Schritt wird der Betrag der Geldbuße, der im ersten und im zweiten Schritt festgelegt wurde, unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Verhältnismäßigkeit der Sanktion und eine abschreckende Wirkung zu gewährleisten, sowie aller anderen relevanten Umstände, die im Rahmen der vorherigen Schritte nicht berücksichtigt wurden, gegebenenfalls herabgesetzt oder erhöht. Die Aufsichtsbehörde erlässt einen Rechtsakt, der gemäß den Bestimmungen dieses Artikels die Regeln für die Berechnung der Geldbuße festlegt.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 11 M ist ein E-Geld-Institut, das für den Zeitraum vom 1. April 2019 bis zum 31. März 2020 einer Prüfung durch die Bank von Litauen unterzogen wurde. Im Anschluss an diese Prüfung verhängte die Bank von Litauen mit Entscheidung vom 13. November 2020 (im Folgenden: streitige Entscheidung) gegen M acht Geldbußen wegen acht Verstößen, die jeweils in einer Zuwiderhandlung gegen mehrere Bestimmungen des GWG und gegen die an die Finanzmarktteilnehmer gerichteten Anweisungen zur Verhinderung von Geldwäsche und/oder Terrorismusfinanzierung bestanden. Die Bank von Litauen war der Ansicht, dass jeder dieser Verstöße schwerwiegend oder verhältnismäßig schwerwiegend sei und sieben von ihnen auch systematische Verstöße im Sinne von Art. 34 Abs. 2 Nr. 2 GWG darstellten.
- 12 In Bezug auf die von M begangenen systematischen Verstöße war die Bank von Litauen der Ansicht, dass diese Verstöße unabhängig davon, ob sie in Zuwiderhandlungen bestanden hätten, die einer oder mehreren der in dieser Bestimmung genannten Gruppen von Anforderungen zuzuordnen seien, als „gesonderte systematische Verstöße“ einzustufen seien, von denen jeder die Verhängung einer Geldbuße rechtfertige.
- 13 Die Bank von Litauen berechnete die Höhe der gegen M verhängten Geldbußen, indem sie sich auf Art. 43³ des Gesetzes über die Bank von Litauen sowie die vom Vorstand der Bank von Litauen erlassene Beschreibung der Berechnung der Geldbußen stützte, wobei sie den in Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG festgelegten Höchstbetrag der Geldbußen berücksichtigte.
- 14 Im Rahmen dieser Berechnung setzte die Bank von Litauen den Grundbetrag der Geldbußen für die fünf als schwerwiegend angesehenen Verstöße auf 30 % und für die drei als verhältnismäßig schwer angesehenen Verstöße auf 20 % der Höchstgeldbuße fest. Sodann berücksichtigte sie mildernde und erschwerende Umstände sowie die Grundsätze der Angemessenheit und der Billigkeit und setzte diese Grundbeträge herab, damit die Geldbußen nicht außer Verhältnis zu den jährlichen Bruttoeinnahmen von M standen und zugleich hoch genug waren, um M von zukünftigen Verstößen abzuschrecken. Unter diesen Umständen verhängte die Bank von Litauen gegen M fünf Geldbußen in Höhe von 55 000 Euro, zwei Geldbußen in Höhe von 35 000 Euro und eine Geldbuße in Höhe von 25 000 Euro, d. h. Geldbußen in Höhe von insgesamt 370 000 Euro.
- 15 M erhob beim Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionalverwaltungsgericht Vilnius, Litauen) eine Klage gegen die Bank von Litauen auf teilweise Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung, verbunden mit einem Antrag auf Erlass einer Anordnung. Zur Stützung dieser Klage machte M insbesondere geltend, dass die Bank von Litauen nicht mehrere „gesonderte systematische Verstöße“ gegen das GWG, sondern nur einen „einheitlichen systematischen Verstoß“ gegen das GWG habe feststellen dürfen, so dass sie ihm nur eine einzige Geldbuße habe auferlegen dürfen.
- 16 Mit Urteil vom 21. September 2021 gab dieses Gericht der Klage teilweise statt und setzte den Gesamtbetrag der gegen M verhängten Geldbußen auf 200 000 Euro herab. Es wies jedoch das Vorbringen von M zum Vorliegen eines „einheitlichen systematischen Verstoßes“ gegen das GWG zurück.
- 17 M legte gegen dieses Urteil beim Lietuvos vyriausiosios administracinės teisėsaugos departamentas (Oberstes Verwaltungsgericht Litauens), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel ein und beantragte zum einen, das Urteil aufzuheben, soweit mit ihm die in Rn. 15 des vorliegenden Urteils genannte Klage teilweise abgewiesen wurde, und zum anderen, der Klage in vollem Umfang stattzugeben. Die Bank von Litauen legte gegen dieses Urteil ebenfalls Rechtsmittel ein, mit dem es beantragte, das Urteil aufzuheben und die Klage insgesamt abzuweisen.
- 18 M weist darauf hin, dass Art. 34 GWG sowohl „schwerwiegende Verstöße“ als auch „systematische Verstöße“ vorsehe. Bei mehreren schwerwiegenden Verstößen sei ein „einheitlicher systematischer Verstoß“ festzustellen und somit eine einzige Geldbuße zu verhängen, deren Höchstbetrag im GWG festgelegt sei. Des Weiteren gälten nach der wörtlichen Auslegung dieses Art. 34 Verstöße gegen ein

und dieselbe Gruppe von Anforderungen als ein einziger schwerwiegender Verstoß. Zudem habe die Bank von Litauen dadurch gegen den Grundsatz *ne bis in idem* verstoßen, dass sie keinen „einheitlichen systematischen Verstoß“ festgestellt und gegen ihn mehrere Geldbußen verhängt habe, obwohl die festgestellten Verstöße die Nichteinhaltung gleichartiger Anforderungen betroffen hätten.

- 19 Die Bank von Litauen macht ihrerseits unter Berufung auf Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG geltend, dass der Gesetzgeber zwar beabsichtigt habe, zu bestimmen, dass gegen ein Finanzinstitut eine Geldbuße verhängt werden könne, wenn dieses zumindest einen schwerwiegenden Verstoß gegen das GWG begangen habe. Es gebe aber keine vergleichbare Vorschrift für den systematischen Verstoß, so dass ein Verstoß nur dann als systematisch angesehen werden könne, wenn auch andere Verstöße gegen dieses Gesetz festgestellt worden seien, wie es in Art. 34 Abs. 2 dieses Gesetzes heiße. Außerdem liefere im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung die Einstufung mehrerer schwerwiegender Verstöße als „einheitlicher schwerwiegender Verstoß“ oder als „einheitlicher systematischer Verstoß“ den mit der Richtlinie 2015/849 verfolgten Zielen zuwider, nämlich die Bedrohungen in diesem Bereich und ihre negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft und das Finanzsystem in der Union zu verringern. Denn eine solche Einstufung würde die Finanzmarktteilnehmer ermutigen, in diesem Bereich schwerwiegende und systematische Verstöße zu begehen. Sie würde im Übrigen eine individuelle Festsetzung der Geldbuße nach Maßgabe der Dauer und der Schwere der einzelnen Verstöße sowie deren anderen Begleitumständen unmöglich machen, was es der betroffenen Person erschweren würde, ihre Verteidigungsrechte auszuüben.
- 20 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts wirft die vorliegende Rechtssache die Frage auf, ob Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach in dem Fall, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats bei ein und derselben Prüfung mehrere Verstöße gegen Anforderungen feststellt, die entweder zu ein und derselben Gruppe von Anforderungen oder zu verschiedenen Gruppen von Anforderungen gemäß Art. 59 Abs. 1 Buchst. a bis d der Richtlinie gehören, jeder dieser Verstöße als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzuordnen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, die unter Berücksichtigung des Höchstbetrags der Geldbuße, der in dem nationalen Gesetz zur Umsetzung dieser Richtlinie festgelegt ist, berechnet wird.
- 21 Im Gegensatz zu Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 bestimme Art. 34 Abs. 2 Nr. 2 GWG, dass, um von einem systematischen Verstoß auszugehen, Verstöße gegen mehrere der in der letztgenannten Bestimmung genannten Gruppen von Anforderungen festgestellt werden müssten. Vorliegend habe die Bank von Litauen aber mit der streitigen Entscheidung sowohl für Zuwiderhandlungen, die zu ein und derselben Gruppe gehörten, als auch für Zuwiderhandlungen, die zu verschiedenen Gruppen von Anforderungen gehörten, gesonderte systematische Verstöße festgestellt. Das vorlegende Gericht bezweifelt, dass eine nationale Vorschrift, die den Erlass einer solchen Entscheidung gestattet, mit Art. 59 dieser Richtlinie vereinbar ist. Sei eine solche nationale Vorschrift mit diesem Artikel nicht vereinbar, sei zu prüfen, anhand welcher Kriterien festzustellen sei, ob es sich im Sinne dieses Artikels um einen systematischen Verstoß handle. Außerdem stelle sich die Frage, ob Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG, soweit er die Möglichkeit vorsehe, eine Geldbuße wegen „eine[s] schwerwiegenden Verstoß[es] gegen dieses Gesetz“ zu verhängen, diesen Art. 59 Abs. 1, der sich auf „schwerwiegende, wiederholte oder systematische Verstöße oder eine Kombination davon“ beziehe, ordnungsgemäß umgesetzt habe.
- 22 Das vorlegende Gericht weist auch darauf hin, dass die Richtlinie 2015/849 keine detaillierte Definition des Begriffs des systematischen oder schwerwiegenden Verstoßes enthalte. Des Weiteren ergebe sich aus den Art. 5 und Art. 59 Abs. 4 der Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten innerhalb der vom Unionsrecht gezogenen Grenzen über einen gewissen Spielraum für den Erlass strengerer Vorschriften verfügten. Das vorlegende Gericht ist jedoch der Ansicht, dass diese Art. 5 und 59 nicht dahin ausgelegt werden könnten, dass die Mitgliedstaaten befugt seien, nationale Regelungen oder Vorschriften zu erlassen, nach denen die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats für jeden der Verstöße gegen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Anforderungen, die bei ein und derselben

Prüfung festgestellt würden, eine gesonderte Geldbuße verhängen könne.

- 23 Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass, wenn die in Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 genannten Verstöße festgestellt würden, eine einzige verwaltungsrechtliche Geldbuße zu verhängen sei, deren Höchstbetrag in Art. 59 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie festgelegt sei. Könnten nämlich für jeden der in Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführten Verstöße, die gleichzeitig festgestellt worden seien, gesonderte Geldbußen verhängt werden, könnte der Gesamthöchstbetrag der gleichzeitig verhängten Geldbußen den in Art. 59 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie festgelegten Höchstbetrag der Geldbuße bei weitem überschreiten, was gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit verstoßen könnte.
- 24 Unter diesen Umständen hat der Lietuvos vyriausiosios administracinės teisės teismas (Oberstes Verwaltungsgericht Litauens) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, wonach in dem Fall, dass die zuständige nationale Behörde im Zuge einer einzigen Prüfung mehrere Verstöße gegen verschiedene Gruppen von Anforderungen nach Art. 59 Abs. 1 Buchst. a bis d der Richtlinie 2015/849 feststellt, jeder dieser Verstöße als gesonderter, systematischer Verstoß anzusehen ist und jeder dieser Verstöße einer gesonderten Geldbuße unterliegt, die auf die maximale Geldbuße bezogen ist, die in den die Richtlinie 2015/849 umsetzenden nationalen Rechtsvorschriften festgelegt ist?
 2. Ist Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, wonach in dem Fall, dass die zuständige nationale Behörde im Zuge einer einzigen Prüfung mehrere Verstöße gegen dieselbe Gruppe von Anforderungen nach Art. 59 Abs. 1 Buchst. a bis d der Richtlinie 2015/849 feststellt, jeder dieser Verstöße als gesonderter, systematischer Verstoß anzusehen ist und jeder dieser Verstöße einer gesonderten Geldbuße unterliegt, die auf die maximale Geldbuße bezogen ist, die in den die Richtlinie 2015/849 umsetzenden nationalen Rechtsvorschriften festgelegt ist?
 3. Wenn mindestens eine der vorstehenden Fragen zu bejahen ist, anhand welcher Kriterien ist dann zu bestimmen, ob ein Verstoß nach Art. 59 der Richtlinie 2015/849 systematisch ist?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage

- 25 Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung oder Praxis entgegensteht, wonach jeder der „systematischen Verstöße“ gegen die in Abs. 1 dieses Artikels genannten Anforderungen, die von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, deren Höhe auf der Grundlage des Höchstbetrags der Geldbuße festgesetzt wird, die nach dieser nationalen Regelung oder Praxis verhängt werden kann.
- 26 Vorab ist klarzustellen, dass es bei diesen Fragen nicht darum geht, ob jeder der acht im Ausgangsverfahren fraglichen Verstöße einzeln betrachtet unter den Begriff „systematischer Verstoß“ im Sinne von Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 fällt, sondern darum, ob diese Bestimmung dem entgegensteht, dass jeder dieser Verstöße, der unter diesen Begriff fällt, als „gesonderter systematischer Verstoß“ eingestuft wird, wenn alle Verstöße bei ein und derselben Prüfung festgestellt wurden, und ob es in diesem Kontext darauf ankommt, ob diese Verstöße begangen wurden, indem gegen Anforderungen verstoßen wurde, die einem der Buchst. a bis d dieser Bestimmung zuzuordnen sind, oder gegen Anforderungen, die mehreren dieser Buchstaben

zuzuordnen sind.

Zur Auslegung von Art. 59 der Richtlinie 2015/849

- 27 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, und vom 18. April 2024, Citadeles nekustamie īpašumi, C-22/23, EU:C:2024:327, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Als Erstes heißt es in Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... dafür Sorge [tragen], dass dieser Artikel zumindest für die Verstöße gegen die in folgenden Artikeln festgelegten Anforderungen durch die Verpflichteten gilt, wenn es sich um schwerwiegende, wiederholte oder systematische Verstöße oder eine Kombination davon handelt: a) Artikel 10 bis 24 (Sorgfaltspflicht gegenüber Kunden), b) Artikel 33, 34 und 35 (Verdachtsmeldungen), c) Artikel 40 (Aufbewahrung von Aufzeichnungen) und d) Artikel 45 und 46 (interne Kontrollen)“. Außerdem legt Art. 59 Abs. 2 und 3 der Richtlinie die verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen fest, die die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats in den in Abs. 1 genannten Fällen mindestens verhängen können muss.
- 29 Insoweit ergibt sich zunächst aus der Verwendung des Ausdrucks „zumindest“ bzw. „mindestens“ in Art. 59 Abs. 1 bis 3 der Richtlinie 2015/849, dass diese Richtlinie hinsichtlich sowohl der zu ahndenden Verstöße als auch der von den Mitgliedstaaten zu verhängenden Sanktionen nur eine Mindestharmonisierung vornimmt. Diese Auslegung wird dadurch bestätigt, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 59 Abs. 4 der Richtlinie die zuständigen Behörden ermächtigen können, weitere Arten von verwaltungsrechtlichen Sanktionen zusätzlich zu den in diesem Artikel vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen zu verhängen oder Geldbußen zu verhängen, die über die in diesem Artikel genannten Beträge hinausgehen (Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a., C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 65).
- 30 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „systematischer Verstoß“ in der Richtlinie 2015/849 nicht definiert wird. Des Weiteren ist in Übereinstimmung mit der Europäischen Kommission festzustellen, dass die Tatsache, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Anforderungen in deren Art. 59 Abs. 1 zusammengefasst sind, keinen Hinweis darauf gibt, unter welchen Voraussetzungen „gesonderte systematische Verstöße“ festzustellen sind. Die in den Buchst. a, b, c und d dieser Bestimmung aufgeführten Verstöße betreffen nämlich einen oder mehrere Artikel der Kapitel II, IV, V und VI der Richtlinie, so dass diese Aufzählung nur deren Struktur widerspiegelt.
- 31 Schließlich sind entgegen dem Vorbringen des vorlegenden Gerichts und von M nicht alle „systematischen Verstöße“ und „schwerwiegenden Verstöße“ im Sinne von Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849, die bei ein und derselben Prüfung durch die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats festgestellt wurden, als „einheitliche systematische Verstöße“ neu einzustufen. Für eine solche Auslegung fehlt es nämlich im Wortlaut dieser Bestimmung an einer Grundlage. Darüber hinaus lässt die Verwendung der Begriffe „eine Kombination davon“ in dieser Bestimmung darauf schließen, dass ein Verstoß gleichzeitig „systematisch“ und „schwerwiegend“ sein kann.
- 32 Als Zweites ist zum Kontext von Art. 59 der Richtlinie 2015/849 festzustellen, dass nach ihrem Art. 60 Abs. 4 „[d]ie Mitgliedstaaten [sicherstellen], dass die zuständigen Behörden bei der Festsetzung von Art und Ausmaß der verwaltungsrechtlichen Sanktionen oder Maßnahmen alle maßgeblichen Umstände berücksichtigen“. Nach der letztgenannten Bestimmung gehören zu diesen maßgeblichen Umständen u. a. die Schwere und Dauer des Verstoßes, die Dritten entstandenen Verluste, der Verschuldensgrad und die Bereitwilligkeit zur Zusammenarbeit, die durch den Verstoß erzielten Gewinne sowie frühere Verstöße der verantwortlich gemachten natürlichen oder juristischen Person.

- 33 Eine nationale Regelung oder Praxis, wonach jeder der Verstöße, die unter den Begriff „systematischer Verstoß“ im Sinne von Art. 59 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849 fallen und bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ eingestuft wird, ermöglicht es dem betreffenden Mitgliedstaat jedoch, alle diese maßgeblichen Umstände in größerem Umfang zu berücksichtigen, als es eine nationale Regelung zuließe, wonach diese Verstöße zusammen genommen als „einheitlicher systematischer Verstoß“ einzustufen wären.
- 34 Im Übrigen verfügen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 2015/849 über ein weites Ermessen hinsichtlich der Frage, wie die Verpflichtung, für den Fall von Verstößen gegen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Anforderungen verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen vorzuschreiben, auf angemessene Art und Weise zu erfüllen ist (vgl. entsprechend Urteil vom 17. November 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, Rn. 45).
- 35 Als Drittes wird die wörtliche und systematische Auslegung, die sich aus den Rn. 29 und 32 bis 34 des vorliegenden Urteils ergibt, durch die teleologische Auslegung der Richtlinie 2015/849 bestätigt. Deren Hauptziel besteht, wie aus ihrem Titel und aus ihrem Art. 1 Abs. 1 und 2 hervorgeht, in der Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zweck der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Konkret zielen die Bestimmungen der Richtlinie gemäß einem risikobasierten Ansatz darauf ab, eine Gesamtheit von Vorbeugungs- und Abschreckungsmaßnahmen vorzusehen, die es ermöglichen, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung effizient zu bekämpfen, um, wie aus dem ersten Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, zu verhindern, dass Ströme von illegalem Geld die Integrität, Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors der Union schädigen und eine Bedrohung für deren Binnenmarkt sowie die internationale Entwicklung darstellen können (Urteil vom 5. Dezember 2024, MISTRAL TRANS, C-3/24, EU:C:2024:999, Rn. 25 und 26 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 36 Zu diesem Zweck nimmt die Richtlinie 2015/849 in Bezug sowohl auf die zu ahndenden Verstöße gegen die in dieser Richtlinie vorgesehenen Anforderungen als auch auf die von den Mitgliedstaaten zu verhängenden Sanktionen eine Mindestharmonisierung vor (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, Rn. 44).
- 37 Nach alledem ist Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten zwar zumindest die in seinem Abs. 1 genannten Verstöße ahnden müssen, indem sie mindestens die in seinen Abs. 2 und 3 genannten verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen vorsehen, sie jedoch die Möglichkeit haben, andere Sanktionen und Maßnahmen, einschließlich für andere als die in diesem Abs. 1 aufgeführten Verstöße, vorzusehen, da dieser Art. 59 nur eine Mindestharmonisierung vornimmt.
- 38 Somit steht die Richtlinie 2015/849 grundsätzlich einer nationalen Regelung oder Praxis nicht entgegen, wonach jeder der Verstöße, die systematisch sind und bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ eingestuft wird, der zu einer gesonderten Geldbuße führt.

Zur Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts

- 39 Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen des ihnen durch Art. 59 der Richtlinie 2015/849 eingeräumten Ermessens verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Befugnisse das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze sowie insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz *ne bis in idem* und den Grundsatz der Effektivität zu beachten, wonach diese Sanktionen wirksam und abschreckend sein müssen (vgl. entsprechend Urteil vom 17. November 2022, Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 40 Diese Feststellung ergibt sich auch aus dem Wortlaut des 59. Erwägungsgrundes und von Art. 58 Abs. 1 der Richtlinie 2015/849, wonach die Mitgliedstaaten wirksame, verhältnismäßige und abschreckende verwaltungsrechtliche Sanktionen und Maßnahmen vorsehen müssen.

– *Zum Effektivitätsgrundsatz*

- 41 Was den Effektivitätsgrundsatz angeht, dürfen nach ständiger Rechtsprechung die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung eingeräumten Rechte praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Urteil vom 5. März 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 137 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Das Effektivitätserfordernis erstreckt sich notwendigerweise sowohl auf die Verfolgung und die Sanktionierung von Verstößen zum Nachteil der Integrität, der Stabilität oder des Ansehens des Finanzsystems der Union, die die Richtlinie, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit ihren ersten beiden Erwägungsgründen ergibt, zum Ziel hat, als auch auf die Vollstreckung der verhängten Strafen, da die Sanktionen nicht wirksam und abschreckend sein können, wenn sie nicht vollstreckt werden. In diesem Kontext ist es Sache des nationalen Gesetzgebers, sicherzustellen, dass die Verfahrensvorschriften, die für die Verfolgung und Sanktionierung dieser Verstöße gelten, nicht so gestaltet sind, dass aus ihnen selbst innewohnenden Gründen die systemische Gefahr besteht, dass solche Verstöße ungeahndet bleiben (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2021, *Euro Box Promotion u. a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 192 und 193).
- 43 Eine Maßnahme ist wirksam und abschreckend, wenn sie die beteiligten Akteure dazu anhält, Sanktionen zu vermeiden und im Fall der Verhängung einer Geldbuße diese so rasch wie möglich zu bezahlen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2016, *EL-EM-2001*, C-501/14, EU:C:2016:777, Rn. 47).
- 44 Vorliegend ist festzustellen, dass eine nationale Regelung oder Praxis, wonach jeder der Verstöße, die systematisch sind und bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, die beteiligten Akteure dazu anhält, Sanktionen zu vermeiden und der systemischen Gefahr der Straflosigkeit dadurch begegnet, dass eine solche Regelung oder Praxis die beteiligten Akteure, die einen solchen Verstoß begangen haben, von der Begehung weiterer Verstöße abschreckt. Folglich scheint, vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht, die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung oder Praxis mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar zu sein.

– *Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

- 45 Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die administrativen oder repressiven Maßnahmen, die nach den einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften gestattet sind, nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen, und die damit verbundenen Nachteile dürfen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Insbesondere muss die Härte der verhängten Sanktionen der Schwere der mit ihnen zu ahndenden Verstöße entsprechen, indem insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird (Urteile vom 6. Oktober 2021, *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, Rn. 99 und 100, sowie vom 21. November 2024, *Ekostroy*, C-61/23, EU:C:2024:974, Rn. 43 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Des Weiteren ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes zu beachten, sondern auch in Bezug auf die Festlegung der Regeln über die Höhe der Geldbußen und die Würdigung der Gesichtspunkte, die in ihre Festsetzung einfließen können (Urteil vom 6. Oktober 2021, *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, EU:C:2021:803, Rn. 98 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 47 Zwar ist es letztlich Sache des für die Beurteilung des Sachverhalts und die Auslegung des

innerstaatlichen Rechts allein zuständigen nationalen Gerichts, festzustellen, ob diese Erfordernisse im konkreten Fall erfüllt sind, doch kann der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der vor ihm abgegebenen Erklärungen dem vorlegenden Gericht sachdienliche Hinweise geben, anhand deren es den Rechtsstreit, mit dem es befasst ist, entscheiden kann (Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a., C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 48 Vorliegend soll das GWG, mit dem die Richtlinie 2015/849 umgesetzt wird, ausweislich seines Namens Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verhindern. Zu diesem Zweck definiert Art. 34 Abs. 2 GWG den Begriff „systematischer Verstoß“ gegen das GWG, und Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG legt die Höhe der Geldbußen fest, die bei einem solchen systematischen Verstoß verhängt werden können. Den Angaben des vorlegenden Gerichts zufolge ist nach der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung oder Praxis jeder systematische Verstoß gegen dieses Gesetz, der von der zuständigen Behörde bei ein und derselben Prüfung festgestellt wird, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, deren Höhe unter Berücksichtigung des in dieser Regelung vorgesehenen Höchstbetrags festgesetzt wird.
- 49 Was erstens die Frage betrifft, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung oder Praxis geeignet ist, die Erreichung der verfolgten Ziele zu gewährleisten, ist zum einen darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des angeführten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Zum anderen ist eine nationale Regelung, deren Ziel wie vorliegend darin besteht, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern, als geeignet anzusehen, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, wenn sie dazu beiträgt, das Risiko von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verringern (Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a., C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 72 und 73 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Die Bestimmungen der Richtlinie 2015/849, die einen präventiven Charakter aufweisen, zielen gemäß einem risikobasierten Ansatz darauf ab, eine Gesamtheit von Vorbeugungs- und Abschreckungsmaßnahmen vorzusehen, die es ermöglichen, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung effizient zu bekämpfen, um, wie aus dem ersten Erwägungsgrund dieser Richtlinie hervorgeht, zu verhindern, dass Ströme von illegalem Geld die Integrität, Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors der Union schädigen und eine Bedrohung für deren Binnenmarkt sowie die internationale Entwicklung darstellen können (Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a., C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 75).
- 51 Zu diesen Vorbeugungs- und Abschreckungsmaßnahmen, die es ermöglichen, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wirksam zu bekämpfen, gehören die in Art. 59 der Richtlinie 2015/849 genannten Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, zumindest die in Abs. 1 dieses Artikels genannten Verstöße zu ahnden und zu diesem Zweck mindestens die in den Abs. 2 und 3 dieses Artikels genannten Sanktionen vorzusehen. Diese Bestimmungen wurden durch die Art. 34 und Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG in litauisches Recht umgesetzt.
- 52 Daher zeigt sich, dass eine nationale Regelung oder Praxis wie die im Ausgangsverfahren fragliche geeignet ist, die Erreichung der mit ihr zulässigerweise verfolgten Ziele der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu gewährleisten.
- 53 Zweitens ist zur Erforderlichkeit der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung oder Praxis festzustellen, dass die Vorgabe, wonach jeder der systematischen Verstöße gegen das GWG, der von der zuständigen Behörde bei ein und derselben Prüfung festgestellt wird, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, für sich genommen nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des mit dieser Regelung oder Praxis verfolgten Ziels erforderlich ist.
- 54 Zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung müssen die beteiligten Akteure,

die gegen das GWG verstoßen haben, nämlich davon abgehalten werden, in Zukunft weitere Verstöße gegen das GWG zu begehen. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, für den Fall, dass mehrere Verstöße gegen das GWG im Rahmen ein und derselben Prüfung festgestellt werden, vorzusehen, dass gegen diese Akteure entweder eine Sanktion verhängt werden kann, die schwerer ist als für einen einzigen Verstoß, oder, wie sich aus Rn. 44 des vorliegenden Urteils ergibt, eine gesonderte Sanktion für jeden der begangenen Verstöße.

- 55 Zwar ist eine Geldbuße gegenüber dem Entzug oder der Aussetzung der Zulassung nach Art. 59 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2015/849 das mildere Mittel (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. März 2023, PrivatBank u. a., C-78/21, EU:C:2023:137, Rn. 90). Das vorliegende Gericht hat sich jedoch zu vergewissern, dass in einer Situation, in der bei ein und derselben Prüfung durch die zuständige Behörde mehrere systematische Verstöße festgestellt werden, die Tatsache, dass gemäß der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung oder Praxis die Höhe der Geldbuße für jeden dieser Verstöße unter Berücksichtigung desselben Mindest- und Höchstbetrags wie im Fall eines einheitlichen systematischen Verstoßes festgesetzt wird, nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist.
- 56 Die Möglichkeit, Geldbußen zu kumulieren, von denen keine unter dem in Art. 39 Abs. 1 Nr. 2 GWG festgelegten Mindestbetrag liegen darf, wobei die einzige Beschränkung darin besteht, dass der Betrag den in dieser Bestimmung vorgesehenen Höchstbetrag, multipliziert mit der Anzahl der verhängten Geldbußen, nicht übersteigt, kann nämlich in einer solchen Situation zur Verhängung von Geldbußen in beträchtlicher Höhe führen, die sich auf mehrere Millionen Euro belaufen können.
- 57 Zwar gehen solche Merkmale, die die Berechnung der Geldbußen betreffen, die zur Ahndung mehrerer systematischer Verstöße verhängt werden, die bei ein und derselben Prüfung festgestellt wurden, für sich genommen nicht zwangsläufig über die Grenzen dessen hinaus, was zur Erreichung der Ziele, die mit der im Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung verfolgt werden, erforderlich ist. Das Zusammenspiel dieser verschiedenen Merkmale, insbesondere die Möglichkeit der Kumulierung von Geldstrafen, die einen im Vorhinein festgelegten Betrag nicht unterschreiten dürfen, wobei die einzige Beschränkung darin besteht, dass der Betrag ein Mehrfaches des für jede dieser Geldbußen vorgesehenen Höchstbetrags nicht übersteigt, kann jedoch gegen dieses Erfordernis verstoßen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. September 2019, Maksimovic u. a., C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, EU:C:2019:723, Rn. 42, 47 und 48, sowie vom 8. März 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld [Unmittelbare Wirkung], C-205/20, EU:C:2022:168, Rn. 40 und 41).
- 58 Allerdings ergibt sich aus Art. 43³ Abs. 10 des Gesetzes über die Bank von Litauen, dass die Geldbuße unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, die Verhältnismäßigkeit der Sanktion zu gewährleisten, gegebenenfalls herabgesetzt oder erhöht wird. Somit scheint die Bank von Litauen über ein Ermessen zu verfügen, das es ihr erlaubt, finanzielle Sanktionen so festzusetzen, dass sie nicht über das hinausgehen, was zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich ist; dies im konkreten Fall zu prüfen ist jedoch Sache des vorliegenden Gerichts.
- 59 Was drittens die Frage angeht, ob die Sanktion der Schwere der festgestellten Verstöße entspricht, ist darauf hinzuweisen, dass die zuständigen Behörden, wenn die nationalen Rechtsvorschriften eine Kumulierung von Sanktionen, wie etwa die Kumulierung mehrerer Geldbußen vorsehen, sicherstellen müssen, dass die Schärfe aller verhängten Sanktionen nicht die Schwere des festgestellten Verstoßes überschreitet, da andernfalls ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorläge. Dieser Grundsatz verlangt außerdem, dass die individuellen Umstände des Einzelfalls sowohl bei der Bestimmung der Sanktion als auch bei der Festlegung der Höhe der Geldbuße berücksichtigt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2023, G. ST. T. [Verhältnismäßigkeit der Strafe bei Markenfälschung], C-655/21, EU:C:2023:791, Rn. 66 und 67 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 60 Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen ist auch zu berücksichtigen, dass für das nationale Gericht die Möglichkeit besteht, die Qualifizierung gegenüber derjenigen, die in dem von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats erlassenen Rechtsakt enthalten ist, zu ändern – was zur Anwendung einer milderer Sanktion führen kann – oder die Sanktion im Verhältnis zur Schwere des festgestellten Verstoßes anzupassen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2023, G. ST. T. [Verhältnismäßigkeit der Strafe bei Markenfälschung], C-655/21, EU:C:2023:791, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 61 Vorliegend sieht zum einen Art. 43³Abs. 7 und 10 des Gesetzes über die Bank von Litauen vor, dass bei der Bestimmung einer Sanktion und bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße die individuellen Umstände des konkreten Falles und die Notwendigkeit, die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen zu gewährleisten, zu berücksichtigen sind. Zum anderen hat, wie sich aus Rn. 14 des vorliegenden Urteils ergibt, die Bank von Litauen diese Umstände berücksichtigt und den Grundbetrag der im Ausgangsverfahren fraglichen Geldbußen mit der Begründung herabgesetzt, dass sie im Hinblick auf die jährlichen Bruttoeinnahmen von M unverhältnismäßig seien.
- 62 Des Weiteren legt Art. 59 Abs. 2 Buchst. e und Abs. 3 der Richtlinie 2015/849 keine Obergrenze fest, sondern eine Untergrenze in Bezug auf den Höchstbetrag der finanziellen Sanktionen, die die Mitgliedstaaten verhängen können müssen. Gleichwohl ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Schärfe aller vorliegend gegen M verhängten Sanktionen nicht über die Schwere der festgestellten Verstöße hinausgeht.
- 63 Zwar scheint in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung oder Praxis mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang zu stehen. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, sich im vorliegenden Fall zu vergewissern, dass zum einen die von der Bank von Litauen gegen M verhängten Sanktionen nicht über das hinausgehen, was zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich ist, und dass zum anderen die Härte dieser Sanktionen der Schwere der mit ihnen zu ahndenden Verstöße entspricht.
- Zum Grundsatz *ne bis in idem*
- 64 Zum Grundsatz *ne bis in idem*, dessen Anwendbarkeit vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. September 2023, Volkswagen Group Italia und Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, Rn. 46), ist darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz eine Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen, die strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) sind, gegenüber derselben Person wegen derselben Tat verbietet. Die Anwendung dieses Grundsatzes setzt zweierlei voraus, nämlich zum einen, dass es eine frühere endgültige Entscheidung gibt (Voraussetzung „*bis*“), und zum anderen, dass bei der früheren Entscheidung und bei den späteren Verfolgungsmaßnahmen oder Entscheidungen auf denselben Sachverhalt abgestellt wird (Voraussetzung „*idem*“) (Urteil vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, Rn. 46 und 47 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 65 Was die Voraussetzung „*bis*“ betrifft, ist der Betroffene wegen der ihm vorgeworfenen Tat als „wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen“ im Sinne von Art. 50 der Charta anzusehen, wenn zum einen die Strafklage nach dem nationalen Recht endgültig verbraucht ist und zum anderen diese Entscheidung nach einer Prüfung in der Sache ergangen ist (Urteil vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, Rn. 48 und 53 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 66 Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt sich Art. 50 der Charta nicht allein auf Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen, die im nationalen Recht als „strafrechtlich“ eingestuft werden, sondern erstreckt sich – unabhängig von einer solchen innerstaatlichen Einordnung – auf Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen, die aufgrund der Art der Zuwiderhandlung oder des Schweregrades der dem Betroffenen drohenden Sanktion als strafrechtlich anzusehen sind (Urteil

vom 30. Januar 2025, Engie România, C-205/23, EU:C:2025:43, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 67 Was die Voraussetzung „*idem*“ angeht, ist darauf hinzuweisen, dass nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Beurteilung, ob es sich um dieselbe Straftat im Sinne von Art. 50 der Charta handelt, das Kriterium der Identität der materiellen Tat maßgebend ist, verstanden als das Vorliegen einer Gesamtheit konkreter, unlösbar miteinander verbundener Umstände, die zum Freispruch oder zur rechtskräftigen Verurteilung des Betroffenen geführt haben. Diese Bestimmung verbietet es somit, wegen derselben Tat mehrere Sanktionen strafrechtlicher Natur am Ende verschiedener zu diesem Zweck durchgeführter Verfahren zu verhängen (Urteil vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dagegen findet der Grundsatz *ne bis in idem* keine Anwendung, wenn der fragliche Sachverhalt nicht identisch, sondern nur ähnlich ist (Urteil vom 22. März 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, Rn. 36).
- 68 Um zu bestimmen, ob eine solche Gesamtheit konkreter Umstände vorliegt, müssen die zuständigen nationalen Gerichte feststellen, ob die materiellen Taten, um die es in diesen verschiedenen Verfahren geht, einen Komplex von Tatsachen darstellen, die in zeitlicher und räumlicher Hinsicht sowie nach ihrem Gegenstand unlösbar miteinander verbunden sind (Urteil vom 14. September 2023, Bezirkshauptmannschaft Feldkirch, C-55/22, EU:C:2023:670, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 69 Vorliegend enthält entgegen dem Vorbringen von M die dem Gerichtshof vorliegende Akte keinen Anhaltspunkt, der auf einen Verstoß gegen den Grundsatz *ne bis in idem* schließen ließe. Zwar kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die im Ausgangsverfahren fraglichen Geldbußen in Anbetracht ihres Schweregrads strafrechtlicher Natur sein könnten, da Art. 58 Abs. 2 der Richtlinie 2015/849 den Mitgliedstaaten erlaubt, strafrechtliche Sanktionen vorzusehen und zu verhängen. Doch zum einen ist festzustellen, dass sich aus dieser Akte nicht ergibt, dass gegen M Geldbußen durch eine bestandskräftige Entscheidung, die der streitigen Entscheidung vorausging und denselben Sachverhalt betraf wie den, der Gegenstand der streitigen Entscheidung war, verhängt worden wären. Zum anderen betrafen die verschiedenen in dieser Entscheidung festgestellten Verstöße die Zuwiderhandlung gegen verschiedene Bestimmungen des GWG und die an die Finanzmarktteilnehmer gerichteten Anweisungen zur Verhinderung von Geldwäsche und/oder Terrorismusfinanzierung und damit einen Sachverhalt, der nur ähnlich und nicht identisch war.
- 70 Aus der Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass der Grundsatz *ne bis in idem* nicht anwendbar ist, wenn Sanktionen, die mehrere Verstöße gegen verschiedene Bestimmungen des nationalen Rechts, mit dem das Unionsrecht umgesetzt wurde, betreffen, von ein und derselben Behörde in ein und derselben Entscheidung verhängt wurden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2020, Marine Harvest/Kommission, C-10/18 P, EU:C:2020:149, Rn. 78).
- 71 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass Art. 59 der Richtlinie 2015/849 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung oder Praxis nicht entgegensteht, wonach jeder der „systematischen Verstöße“ gegen die in Abs. 1 dieses Art. 59 genannten Anforderungen, die von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, deren Höhe auf der Grundlage des Höchstbetrags der Geldbuße festgesetzt wird, die nach dieser nationalen Regelung oder Praxis verhängt werden kann, sofern die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachtet werden, insbesondere der Effektivitäts- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Zur dritten Vorlagefrage

- 72 In Anbetracht der Antwort auf die erste und die zweite Frage erübrigt sich eine Beantwortung der dritten Frage.

Kosten

- 73 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

Art. 59 der 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

ist dahin auszulegen,

dass er einer nationalen Regelung oder Praxis nicht entgegensteht, wonach jeder der „systematischen Verstöße“ gegen die in Abs. 1 dieses Art. 59 genannten Anforderungen, die von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats bei ein und derselben Prüfung festgestellt werden, als „gesonderter systematischer Verstoß“ einzustufen ist, der zu einer gesonderten Geldbuße führt, deren Höhe auf der Grundlage des Höchstbetrags der Geldbuße festgesetzt wird, die nach dieser nationalen Regelung oder Praxis verhängt werden kann, sofern die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachtet werden, insbesondere der Effektivitäts- und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Unterschriften

* Verfahrenssprache: Litauisch.