

15.11.21**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - Fz - In - R - Wi

zu **Punkt ...** der 1012. Sitzung des Bundesrates am 26. November 2021

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010, (EU) Nr. 1094/2010 und (EU) Nr. 1095/2010**COM(2021) 421 final; Ratsdok. 10287/21****A**Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**der **Rechtsausschuss (R)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

AllgemeinesEU
Wi

1. Der vorliegende Verordnungsvorschlag sieht zur Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche die Errichtung der „Anti Money Laundering Authority“ (AMLA) vor. Der Bundesrat unterstützt die Kommission in ihrem Bemühen, die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu effektivieren und den EU-Rechtsrahmen zu verbessern.

- EU
In
2. Der Bundesrat begrüßt, dass auch die Kommission ihre Bemühungen bei der Bekämpfung der Geldwäsche ausbaut und hierzu eine Initiative vorgelegt hat. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Fällen kann eine stärkere europäische und internationale Koordination und Kooperation einen sinnvollen, ergänzenden Beitrag leisten.
- Wi
3. Eine zu starke Europäisierung der Aufsicht im Nichtfinanzsektor wird jedoch, auch um eine Fokussierung der AMLA auf international tätige und besonders risikorelevante Verpflichtete aus dem Finanzsektor zu ermöglichen, vom Bundesrat kritisch gesehen.
- In
4. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen erhebliche Bedenken im Hinblick auf die Kompetenzordnung. Denn nach Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe d des Verordnungsvorschlages soll die neu zu schaffende EU-Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung regelmäßige Überprüfungen durchführen, um sicherzustellen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden für den Nichtfinanzsektor über die erforderlichen Ressourcen verfügen. Das greift in die Entscheidungskompetenz des für die Bereitstellung der Ressourcen maßgeblichen jeweiligen Haushaltsgesetzgebers ein.
- EU
Wi
5. Im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung einer Aufsichtsbehörde auf EU-Ebene hebt der Bundesrat die besondere föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland hervor. Die Befugnisse der AMLA dürfen nicht in die Verwaltungshoheit der Länder gemäß Artikel 30 GG eingreifen.
- EU
Wi
6. Die konkrete, praktische Erfahrung bei der Bekämpfung der Geldwäsche im Nichtfinanzsektor liegt sowohl im Bereich der Rechtsetzung als insbesondere auch im Bereich der Aufsicht bei den Mitgliedstaaten und in Deutschland vor allem bei den Ländern. Aufgrund der Vielzahl, der Unterschiedlichkeit und der großen Bandbreite von Unternehmen sollte eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung, die an Risikoanalysen orientiert ist, weiterhin im Vordergrund stehen. Es besteht zudem die Gefahr, dass sich die Anforderungen für reine Verwaltungsleistungen bei den Aufsichten erhöhen. Dieser zusätzliche, bürokratische Aufwand könnte dazu führen, dass diese Ressourcen dann bei der eigentlichen risikobasierten Aufsichtsarbeit fehlen.

- EU
Wi
7. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Vorschriften der Verordnung zur Errichtung der AMLA den Unterschieden der Aufsichtstätigkeit betreffend den Finanzsektor und den Nichtfinanzsektor gerecht werden müssen und der Umfang der Aufgaben und Befugnisse im Nichtfinanzsektor risikoangemessen, verhältnismäßig sowie praktikabel sein muss. Eine ungeprüfte beziehungsweise undifferenzierte Übertragung der Regelungen für den Finanzsektor auf den Nichtfinanzsektor ist zu vermeiden.
- In
8. Der Bundesrat bekennt sich zu der Notwendigkeit, die effiziente Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung EU-weit zu forcieren. Allerdings darf dies jedoch nicht zu Lasten der Prüftätigkeit der Aufsichtsbehörden und damit der Wirksamkeit der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gehen. Das Wissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden darf nicht durch überbordende allgemeine Berichtspflichten und andere administrative Erfordernisse gebunden werden. So könnten die vorgesehenen Berichtspflichten im Zusammenhang mit der AMLA auch unmittelbare Auswirkungen auf die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden des sogenannten Nichtfinanzsektors haben. So kann zum derzeitigen Zeitpunkt auch nicht ausgeschlossen werden, dass sich durch Berichterstattungspflichten der nationalen FIU gegenüber der AMLA eine umfangreichere laufende Berichterstattung der Aufsichtsbehörden für den sogenannten Nichtfinanzsektor ergeben könnte. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass Arbeitsabläufe laufend geändert und an die Arbeitsweise der FIU aufgrund von Empfehlungen und Leitlinien der AMLA angepasst werden müssten. Dies würde einen nicht unerheblichen Aufwand bei den Aufsichtsbehörden vor Ort mit sich bringen. Im Ergebnis ist hier daher eine sorgfältige Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen derart umfangreicher Berichtspflichten dringend geboten und sind entsprechende Nachbesserungen an der vorgeschlagenen Verordnung vorzunehmen.

Zu einzelnen Vorschriften

- EU
Wi
9. Artikel 6: Befugnisse der AMLA
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sich dafür einzusetzen, dass die Befugnisse der AMLA zwingend an den Einsatz digitaler und KI-Instrumente geknüpft werden, so dass sie nicht zu übermäßigen administrativen Belastungen in der mitgliedstaatlichen Aufsicht führen. Im gleichen Umfang sollten – nach

dem „one in- one out“-Prinzip bestehende Befugnisse einer kritischen Analyse unterzogen werden und die Kommission sollte gebeten werden, entsprechende Optionen in dem Legislativvorschlag zu prüfen und zu dokumentieren.

EU
Wi

10. Artikel 11: Zentrale Datenbank

Die Bundesregierung wird ferner gebeten sicherzustellen, dass der administrative Aufwand der Informationsweitergabe für die nationalen Aufsichtsbehörden an die AMLA durch ein digitales System reduziert wird, zumal die Aufsichtsbehörden auch verpflichtet sind, die Informationen regelmäßig zu aktualisieren.

Artikel 32: Befugnisse gegenüber Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor

- In 11. Der Verordnungsvorschlag sieht im Falle der Übertragung der geldwäscherechtlichen Aufsicht auf Selbstverwaltungskörperschaften, wie zum Beispiel die Steuerberaterkammern, eine indirekte Aufsicht durch die AMLA vor. Diese soll Leitlinien und Empfehlungen gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft selbst als auch gegenüber der Aufsichtsbehörde aussprechen können. Dieser Vorschlag steht nach Ansicht des Bundesrates in einem kritischen Spannungsverhältnis zu dem hinsichtlich der Steuerberaterkammern und der weiteren berufsständischen Kammern geltenden Prinzip einer auf die Rechtsaufsicht beschränkten Staatsaufsicht.
- R 12. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die in Artikel 32 des Verordnungsvorschlags geregelten Befugnisse der AMLA zu einem „Durchgriff“ auf Selbstverwaltungseinrichtungen führt und tief in die bisherige Aufsichtsstruktur der verkammerten Berufe eingreift. So üben etwa die Rechtsanwaltskammern die Selbstverwaltung in Angelegenheiten ihrer Kammermitglieder aus. Sie verwalten die ihnen übertragenen hoheitlichen Aufgaben selbständig unter der Aufsicht des Staates, § 62 Absatz 2 BRAO. Die Staatsaufsicht durch die Landesjustizverwaltungen beschränkt sich dabei darauf, dass Gesetz und Satzung beachtet, insbesondere die der Rechtsanwaltskammer übertragenen Aufgaben erfüllt werden, § 62 Absatz 2 BRAO. Ein Durchgriffsrecht der AMLA auf die Kammern würde die bisherige Aufsichtsstruktur erweitern und ist auch vor dem Hintergrund der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht zu rechtfertigen.

EU
R

13. Die Bundesregierung wird mithin gebeten, auf eine Änderung der vorgeschlagenen Verordnung dahingehend hinzuwirken, dass die Aufgaben und Befugnisse der Behörde im Bereich der Notarinnen und Notare sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte auf eine koordinierende und gegebenenfalls hinweisgebende Rolle beschränkt werden. Ermittlungsaufgaben und Ermittlungsbefugnisse sollten bei den nationalen Behörden beziehungsweise nationalen Aufsichtsstellen verbleiben. Auch muss eine Einflussnahme der Behörde auf die Selbstverwaltungseinrichtungen der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ausgeschlossen bleiben.

Begründung zu Ziffern 12 und 13 (nur gegenüber dem Plenum):

Hinsichtlich der weitreichenden Befugnisse, die die Behörde im Nichtfinanzsektor gemäß Artikeln 31 und 32 des Verordnungsvorschlags haben soll, bestehen Bedenken. Die Behörde soll danach unter anderem die finanziellen, menschlichen und technischen Ressourcen und die Effektivität der Anwendung des EU-Rechts und seiner Durchsetzung untersuchen und damit auch bewerten können. Als Konsequenz könnten Leitlinien und Empfehlungen gegenüber der betroffenen Behörde ausgesprochen werden. Dies geht über eine lediglich koordinierende Funktion der Behörde ohne unmittelbare Einflussnahme durch die Behörde weit hinaus.

Des Weiteren bestehen Bedenken gegen die Möglichkeit, dass die Behörde den Selbstverwaltungseinrichtungen gegenüber unmittelbare Vorgaben machen kann, soweit die Aufsichtsbehörde dieser Selbstverwaltungseinrichtungen den Aufforderungen der Behörde nicht nachkommt. Dies stellt einen Eingriff in das Prinzip der Selbstverwaltung unter anderem der Rechtsanwaltskammern dar, die nach § 50 Nummer 3 Geldwäschegesetz zuständige Aufsichtsbehörden für die Durchführung des Geldwäschegesetzes sind.

EU
Wi

14. Mit Blick auf die Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, der AMLA unverzüglich alle Informationen für ihre Untersuchungen zur Verfügung zu stellen, sollte stets die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.

Gleiches gilt mit Blick auf die Reaktion der Aufsichtsbehörden auf die von der AMLA spätestens sechs Monate nach Beginn der Untersuchung ausgestellten Empfehlungen („*recommendations*“) beziehungsweise die bei fortdauernder Verletzung von der Kommission getroffene förmliche Stellungnahme („*formal opinion*“).

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich aus diesem Grund dafür einzusetzen, dass die Frist für die Erklärung der eingeleiteten oder geplanten Maßnahmen verlängert wird. Als sinnvoll werden hier 30 Tage angesehen.

Dies gilt auch mit Blick auf die 1-Monats-Frist für die Beseitigung des Verstoßes und die (Wieder-)Einhaltung des EU-Rechts in Absatz 4. Diese mag bei einfach gelagerten Fällen ausreichend sein, bei komplexeren Sachverhalten kann sich eine solche Frist jedoch schnell als unverhältnismäßig herausstellen. Für derartige Fälle sollten auch Fristen von mehreren Monaten ermöglicht werden.

Maßgebliche Berücksichtigung der Stellungnahme

- Wi 15. Da der Verordnungsentwurf im Wesentlichen das Verwaltungsverfahren der Länder betrifft, ist die Stellungnahme nach § 5 Absatz 2 Satz 1 EUZBLG von der Bundesregierung maßgeblich zu berücksichtigen.

B

16. Der Finanzausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.