

Prof. Dr. Christian Koenig / Dr. Krisztina Mezey / Lina Schäfer¹

Abschied vom Herkunftslandprinzip? Der multiple Überwachungsansatz bei grenzüberschreitender Tätigkeit von Verpflichteten nach dem neuen EU-Geldwäscherechtspaket (Teil 2)

Während der erste Teil des zweiteiligen Beitrags die Verteilung der Aufsichtszuständigkeiten zwischen der AMLA und den Aufsichtsbehörden des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaates für geldwäscherechtlich verpflichtete (Gruppen-)Unternehmen und ihre Agenturen nach dem neuen EU-Geldwäscherechtspaket untersuchte (GWuR 1/2026, 29–33), behandelt der zweite Teil die Vorgaben für die gruppenweite Aufsicht und die Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung sowie die behördlichen Aufsichtszuständigkeiten innerhalb Deutschlands, wobei das Glücksspielrecht als praxisnahes Anschauungsbeispiel für die innerstaatlichen Aufsichtszuständigkeiten abseits des Finanzsektors dient.

Vorgaben für die gruppenweite Aufsicht und die Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung

Um sicherzustellen, dass grenzüberschreitende Geschäfte angemessen beaufsichtigt werden, legt die 6. EU-AML-RL detaillierte Aufsichtsregeln fest, die es den Aufsehern des Herkunftsmitgliedstaates und des Aufnahmemitgliedstaates ermöglichen, unabhängig von ihrer Art oder ihrem Status so umfassend wie möglich miteinander und mit der AMLA zusammenzuarbeiten, um die Risiken zu bewerten und Entwicklungen, die sich auf die verschiedenen Unternehmen der Gruppe auswirken könnten, zu überwachen, Aufsichtsmaßnahmen zu koordinieren und Streitigkeiten beizulegen. Hinsichtlich der Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung in Bezug auf Verpflichtete, die grenzüberschreitende Tätigkeiten ausüben, enthalten Art. 45 ff. der 6. EU-AML-RL besondere Bestimmungen. Für die Anwendung von Art. 46 oder Art. 47 der 6. EU-AML-RL kommt es darauf an, ob die geldwäscherechtlich Verpflichteten Teil einer Gruppe sind bzw. der Aufsicht des Aufnahmemitgliedstaates nach Art. 37 Abs. 1 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL unterliegen (dann ist Art. 46 einschlägig) oder nicht (dann ist Art. 47 einschlägig).

Bestimmungen zur Zusammenarbeit im Rahmen der Gruppenaufsicht (Art. 46 der 6. EU-AML-RL)

Art. 46 der 6. EU-AML-RL ist die zentrale Vorschrift für die Zusammenarbeit im Rahmen der Gruppenaufsicht. Absatz 1 dieser Vorschrift stellt *ratione personae* zwar lediglich auf Kredit- und Finanzinstitute ab, die Teil einer Gruppe sind. Die Mitgliedstaaten sind indes nach Absatz 6 verpflichtet, sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Art. 46 der 6. EU-AML-RL auch Anwendung finden auf Gruppen von Verpflichteten im Nichtfinanzsektor sowie

Verpflichtete, die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs ohne Infrastruktur in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie niedergelassen sind, tätig sind, wenn die Aufsicht über die Tätigkeiten in jenem anderen Mitgliedstaat gemäß Art. 37 Abs. 1 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL von den Aufsehern jenes anderen Mitgliedstaates ausgeübt wird.

In all diesen Fällen haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die (Finanz-)Aufseher des Herkunftsmitgliedstaates und des Aufnahmemitgliedstaates im Rahmen der Aufsicht so umfassend wie möglich miteinander und mit der AMLA zusammenarbeiten (Art. 46 Abs. 1 der 6. EU-AML-RL).

Die Gruppenaufsicht erfolgt nach Art. 46 Abs. 2 der 6. EU-AML-RL auf zwei Ebenen: Auf der ersten Ebene unterliegt die wirksame Umsetzung der gruppenbezogenen Anforderungen nach Art. 16 und Art. 17 EU-AML-VO (dazu sogleich) der Aufsicht des Herkunftsmitgliedstaates des Mutterunternehmens. Auf der zweiten Ebene beaufsichtigen die zuständigen nationalen Aufseher der Mitgliedstaaten entsprechend der Grundregel des Art. 37 Abs. 1 UAbs. 1 der 6. EU-AML-RL die Einhaltung der Anforderungen der EU-AML-VO und der EU-Geldtransfer-VO durch die Verpflichteten, die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassen sind.

Für die Zwecke der gruppenweiten Aufsicht haben die Mitgliedstaaten – sofern keine Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Ein-

¹ Der Beitrag beruht auf einem Rechtsgutachten, das die Verf. für ein als Glücksspielveranstalter geldwäscherechtlich verpflichtetes Unternehmen angefertigt haben.

klung mit Art. 49, Art. 50 der 6. EU-AML-RL eingerichtet werden (dazu sogleich) – sicherzustellen, dass sich die (Finanz-)Aufseher gegenseitig alle Informationen zur Verfügung stellen, die sie für die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben benötigen. Insbesondere haben die Aufsichtsbehörden nach Art. 46 Abs. 3, Abs. 6 der 6. EU-AML-RL alle Informationen auszutauschen, die die Bewertung des inhärenten Risikos oder des Restrisikos eines geldwäscherechtlich Verpflichteten in einem anderen Mitgliedstaat erheblich beeinflussen könnten.

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 46 Abs. 3 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL außerdem sicherzustellen, dass die nationalen (Finanz-)Aufseher in der Lage sind, im Rahmen ihrer Befugnisse im Namen eines ersuchenden Aufsehers Untersuchungen durchzuführen und die durch solche Untersuchungen erlangten Informationen weiterzugeben oder die Durchführung solcher Untersuchungen durch den ersuchenden Aufseher zu erleichtern.

Die nationalen (Finanz-)Aufseher können bestimmte, in Art. 46 Abs. 5 der 6. EU-AML-RL aufgeführte Fälle an die AMLA verweisen, beispielsweise Fälle, in denen ein Aufseher die in Absatz 3 genannten Informationen nicht übermittelt hat.

Gemäß Art. 46 Abs. 4 UAbs. 1 der 6. EU-AML-RL hat die AMLA bis zum 10. Juli 2026 Entwürfe technischer Regulierungsstandards auszuarbeiten, in denen sie die jeweiligen Pflichten der Aufseher des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaates sowie die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit festlegt, und sie der Kommission zur Annahme vorzulegen. In Art. 46 Abs. 4 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL wird die Kommission – ebenso wie an anderen Stellen² – ermächtigt, die 6. EU-AML-RL durch Annahme dieser technischen Regulierungsstandards nach Art. 49 ff. AMLA-VO zu ergänzen. Das Europäische Parlament und der Rat können der Kommission die Befugnis übertragen, technische Regulierungsstandards im Wege von delegierten Rechtsakten gemäß Art. 290 AEUV zu erlassen, um eine kohärente Harmonisierung in den Bereichen der EU-Geldtransfer-VO, der 6. EU-AML-RL und der EU-AML-VO zu gewährleisten (Art. 49 Abs. 1 UAbs. 1 AMLA-VO). Allerdings bestehen insoweit Ermächtigungsgrenzen der delegierten Rechtssetzung, als dass die Kommission nicht zur Regelung der Zuständigkeitsverteilung ermächtigt wird. Diese Befugnis obliegt stets dem Europäischen Parlament und dem Rat. Daher hat die Ergänzungsmöglichkeit der Kommission keine Auswirkungen auf die Aufsichtsverteilung zwischen Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaat. Sie könnte allenfalls eine Konkretisierung bzw. Präzisierung der Schnittstellen zwischen Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaat herbeiführen. Um dies beurteilen zu können, sind die technischen Regulierungsstandards abzuwarten.

Die gruppenbezogenen Anforderungen nach Art. 16 und 17 EU-AML-VO i.V.m. Art. 9 ff. EU-AML-VO

Die erste Ebene der Gruppenaufsicht nach Art. 46 Abs. 2 der 6. EU-AML-RL betrifft die Aufsicht über die Umsetzung der gruppenbezogenen Anforderungen nach Art. 16 und 17 EU-AML-VO durch den Herkunftsmitgliedstaat des Mutterunternehmens. Diesen Anforderungen unterliegen Gruppen i.S.v. Art. 2 Abs. 1 Nr. 41 EU-AML-VO.

Nach Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 EU-AML-VO hat in Bezug auf Gruppen das jeweilige Mutterunternehmen sicherzustellen, dass die in Art. 9 ff. EU-AML-VO genannten Anforderungen an interne Verfahren, Risikobewertung und Mitarbeiter in allen Zweigniederlassungen und Tochterunternehmen der Gruppe in den Mitgliedstaaten und für den Fall, dass sich der Hauptsitz der Gruppe in der Union befindet, in allen Zweigniederlassungen und Tochterunternehmen der Gruppe in Drittländern gelten.³

Zu diesem Zweck soll das Mutterunternehmen unter Berücksichtigung der unternehmensweiten Risikobewertung, die von allen Zweigniederlassungen und Tochterunternehmen der Gruppe durchgeführt wird, gruppenweite Strategien, Verfahren und Kontrollen festlegen und umsetzen sowie eine gruppenweite Risikobewertung durchführen.

Art. 9 EU-AML-VO legt den Umfang interner Strategien, Verfahren und Kontrollen fest. Diese dienen dazu, sicherzustellen, dass die Anforderungen der EU-AML-VO, der EU-Geldtransfer-VO und der von den Aufsehern erlassenen Verwaltungsakte eingehalten werden. Bezüglich der gruppenweiten Risikobewertung verweist Art. 16 Abs. 1 EU-AML-VO auf Art. 10 EU-AML-VO, der eine unternehmensweite Risikobewertung vorsieht. Gemäß Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 EU-AML-VO treffen die Verpflichteten angemessene Maßnahmen, die der Art ihrer Geschäftstätigkeit, einschließlich ihrer Risiken und Komplexität, und ihrer Größe entsprechen, um die bei ihnen bestehenden Risiken von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sowie das Risiko der Nichtumsetzung und Umgehung gezielter finanzieller Sanktionen zu ermitteln und zu bewerten.

Die Mindestanforderungen an die gruppenweiten Strategien, Verfahren und Kontrollen sind von der AMLA bis zum 10. Juli 2026 in Entwürfen technischer Regulierungs-

² Vgl. z.B. Art. 40 Abs. 2 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL, Art. 16 Abs. 5 EU-AML-VO.
³ Hinsichtlich eines EU-ansässigen Mutterunternehmens und des von ihm beherrschten Tochterunternehmens mit Sitz in einem Drittstaat stellen sich komplexe Fragen der völkerrechtlichen Jurisdiktionsanknüpfung (u.a. in Bezug auf Art. 17 EU-AML-VO). Diese Fragen adressieren jedoch schwerpunktmäßig Beziehungen zu Drittstaaten und liegen daher außerhalb des Gegenstands dieses Beitrags, nämlich der Aufsichtszuständigkeitsverteilung zwischen den Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaaten sowie der AMLA.

standards festzulegen und der Kommission zur Annahme vorzulegen, Art. 16 Abs. 4 EU-AML-VO.

Zusammenarbeit innerhalb der Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und mit den entsprechenden Drittlandsbehörden (Art. 49ff. der 6. EU-AML-RL)

Die Aufseher der Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaaten wurden bereits in der 4. EU-Geldwäscherichtlinie zur Zusammenarbeit aufgefordert.⁴ Da die Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mangels eines eindeutigen Rechtsrahmens jedoch zum Teil auf nicht verbindlichen Leitlinien beruhte, war es nach den Erwägungen des Unionsgesetzgebers notwendig, klare Regeln für die Organisation der sogenannten Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festzulegen und einen koordinierten, rechtlich soliden Ansatz vorzusehen, mit dem der Notwendigkeit einer strukturierten Interaktion zwischen den Aufsehern in der gesamten Union Rechnung getragen wird (vgl. ErwG. 91 und 92 zur 6. EU-AML-RL).

Über die traditionelle Zusammenarbeit hinaus haben die Mitgliedstaaten nach Art. 50 Abs. 1 UAbs. 1 der 6. EU-AML-RL sicherzustellen, dass die Aufseher des Nichtfinanzsektors, die für das Mutterunternehmen einer Gruppe von Verpflichteten im Nichtfinanzsektor oder für den Hauptsitz eines Verpflichteten im Nichtfinanzsektor zuständig sind, in folgenden Situationen spezielle Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einrichten können:

- a) wenn ein Verpflichteter im Nichtfinanzsektor oder eine Gruppe von Verpflichteten im Nichtfinanzsektor in mindestens zwei anderen Mitgliedstaaten als dem Mitgliedstaat, in dem sich sein bzw. ihr Hauptsitz befindet, Niederlassungen errichtet hat;
- b) wenn ein Unternehmen aus einem Drittland, das den Anforderungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unterliegt und bei dem es sich nicht um ein Kredit- oder Finanzinstitut handelt, in mindestens drei Mitgliedstaaten Niederlassungen errichtet hat.

Die ständigen Mitglieder des Aufsichtskollegiums sind gemäß Art. 50 Abs. 1 UAbs. 3 der 6. EU-AML-RL

- der für das Mutterunternehmen oder den Hauptsitz zuständige Aufseher des Nichtfinanzsektors und
- der für Niederlassungen in den Aufnahmemitgliedstaaten oder (in den Fällen nach Art. 37 Abs. 1 UAbs. 2 der 6. EU-AML-RL) für die Beaufsichtigung des betreffenden Verpflichteten in anderen Mitgliedstaaten zuständige Aufseher.

Die Mitgliedstaaten haben nach Art. 50 Abs. 8 der 6. EU-AML-RL sicherzustellen, dass die Kollegien unter anderem

für den Informationsaustausch, die gegenseitige Unterstützung oder die Koordinierung des Aufsichtsansatzes im Hinblick auf die Gruppe oder den Verpflichteten eingesetzt werden. Dies gilt gegebenenfalls auch für die Ergreifung geeigneter und verhältnismäßiger Maßnahmen zur Bekämpfung schwerwiegender Verstöße gegen die EU-AML-VO und die EU-Geldtransfer-VO, die auf Gruppenebene oder auf Ebene des Verpflichteten oder in den Niederlassungen, die die Gruppe oder der Verpflichtete im Rechtsraum eines am Kollegium teilnehmenden Aufsehers eingerichtet hat, festgestellt werden.

Sind sich die Mitglieder eines Kollegiums über die in Bezug auf einen Verpflichteten zu ergreifenden Maßnahmen nicht einig, so können sie die AMLA mit der Angelegenheit befassen und um deren Unterstützung ersuchen, Art. 50 Abs. 12 S. 1 der 6. EU-AML-RL.

Behördliche Aufsichtszuständigkeiten innerhalb Deutschlands

Nicht nur in Bezug auf die unionsrechtlichen Vorgaben für die gruppenweite Aufsicht und die Zusammenarbeit bei der Beaufsichtigung stellen sich praxisrelevante Fragen der Aufsichtszuständigkeitsverteilung: Innerstaatlich verpflichtet das Geldwäschegesetz („GwG“) in § 50 eine Reihe von Aufsichtsbehörden zur Aufsicht über die nach § 2 GwG geldwäscherechtlich Verpflichteten.

Allen voran hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht („BaFin“) die Aufgabe, die Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor zu beaufsichtigen. Ihrer Aufsicht unterstehen die in § 50 Nr. 1 lit. a) bis i) GwG genannten Verpflichteten, wobei es sich insbesondere um Kredit-, Finanzdienstleistungs-, Zahlungs-, E-Geld- und Wertpapierinstitute handelt. Die Errichtung der AMLA und die Neuausrichtung des EU-Geldwäscherechts werden sich insofern auf die Geldwäscherechtsaufsicht der BaFin auswirken, als dass die AMLA als „Aufsicht über die Aufsicht“ die BaFin und andere nationale Aufsichtsbehörden kontrollieren und zudem ausgewählte deutsche Finanzinstitute direkt beaufsichtigen wird. Darüber hinaus bleiben die Zuständigkeiten der BaFin im Rahmen der Geldwäscherechtsaufsicht im Finanzsektor unberührt.⁵

Nach den Erwägungen des Unionsgesetzgebers soll die Begründung der expliziten Aufsichtszuständigkeit des Aufnahmemitgliedstaates nach Art. 37 Abs. 1 UAbs. 2 der

⁴ Vgl. ErwG. 52 zur 4. EU-AML-RL: „Die zuständige Behörde des Herkunftsmitgliedstaats sollte eng mit der zuständigen Behörde des Aufnahmemitgliedstaats zusammenarbeiten und diese über alle Sachverhalte informieren, die ihr Urteil darüber, ob die Niederlassung die Vorschriften des Aufnahmelandes in Bezug auf die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einhält, beeinflussen könnten.“

⁵ Information abrufbar unter <https://t1p.de/yb6n7>.

6. EU-AML-RL beispielsweise für Maßnahmen zur Regulierung der Erbringung von Glücksspieldienstleistungen gelten (vgl. ErwG. 95 zur 6. EU-AML-RL). Gemäß § 50 Nr. 8 GwG ist für die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen nach § 2 Abs. 1 Nr. 15 GwG grundsätzlich die für die glücksspielrechtliche Aufsicht zuständige Behörde auch zuständige Geldwäscheraufsichtsbehörde. Diese Regelung basiert auf dem gesetzgeberischen Willen, dass die geldwäscherechtliche Zuständigkeit grundsätzlich der glücksspielrechtlichen Zuständigkeit folgt bzw. bei einer Stelle vereint wird.⁶

Die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder („GGL“) ist die Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote insbesondere im Bereich des Internets, § 27e Abs. 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021 („GlüStV 2021“). Zusätzlich unterstützt sie die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden und bei der Zusammenarbeit mit den Glücksspielaufsichtsbehörden anderer Staaten, § 27e Abs. 4 GlüStV 2021.

Die GGL ist insbesondere zuständig für die Erteilung der Erlaubnisse für die Vermittlung von Sportwetten im Internet, für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen sowie für das Veranstalten und Vermitteln von Pferdewetten im Internet (§§ 27f Abs. 1, 9a Abs. 1 Nr. 3 GlüStV 2021). Gegenüber den Erlaubnisnehmern übt sie gemäß § 9a Abs. 2 S. 1 GlüStV 2021 die Aufgaben der Glücksspielaufsicht aus. Weiterhin ist die GGL gemäß §§ 27f Abs. 2, 9a Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021 zuständig für Maßnahmen der Glücksspielaufsicht wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird.

Soweit der GGL im GlüStV 2021 keine Zuständigkeit zugewiesen ist, verbleibt es bei der Zuständigkeit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde. Insbesondere erstreckt sich die Zuständigkeit der GGL nicht auf terrestrische Glücksspielangebote wie Spielbanken, Spielhallen und Wettvermittlungsstellen.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Das neue EU-Geldwäscherechtpaket begründet eine komplexe Verteilung der Aufsichtszuständigkeiten zwischen der AMLA und den mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden für geldwäscherechtlich verpflichtete (Gruppen-)Unternehmen und ihre Agenturen.

Zur wirksamen Aufsicht grenzüberschreitender Tätigkeiten verpflichtet die 6. EU-AML-RL die Aufseher des Herkunfts- und des Aufnahmemitgliedstaates zu einer weitreichenden Zusammenarbeit untereinander und mit der AMLA. Über die traditionelle Zusammenarbeit hinaus ermöglicht die 6. EU-AML-RL in bestimmten Fällen die Einrichtung spezieller Aufsichtskollegien zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, die unter anderem für den Informationsaustausch, die gegenseitige Unterstützung oder die Koordinierung des Aufsichtsansatzes eingesetzt werden können.

Zur weiteren Präzisierung der Aufsichtszuständigkeiten und konkreten Aufsichtsformationen sind die technischen Regulierungsstandards der AMLA (zum 10. Juli 2026) sowie die mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze (zum 10. Juli 2027) abzuwarten. Gleichwohl empfiehlt es sich aus Praxissicht bereits jetzt, die Veröffentlichungen der AMLA regelmäßig zu konsultieren und den weiteren Veröffentlichungsprozess zu beobachten.

Autoren: Der Autor Prof. Dr. Christian Koenig ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) und Mitglied der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn.



Die Autorin Dr. Krisztina Mezey ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am ZEI und Rechtsreferendarin am Landgericht Bonn.



Die Autorin Lina Schäfer ist Studentische Hilfskraft am ZEI und Studentin der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn.



6 BT-Drucks. 19/13827, S. 101.