

Mehrebenen-Regulierung

Der Begriff „Mehrebenen-Regulierung“ referiert auf das – mehr oder weniger enge – Zusammenspiel nationaler, internationaler und supranationaler Organisationen und Gremien. In einigen Bereichen kann von einer „galoppierenden“ Mehrebenen-Regulierung mit „experimentellem“ Charakter gesprochen werden.

Volksbanken Raiffeisenbanken stehen in der heutigen Welt vor großen Herausforderungen, dies insbesondere im „schwierigen Dreieck“ zwischen

- a) dem ständigen Wettbewerbs- und Innovationsdruck im Bankenmarkt,
- b) den durch das „Quantitative Easing“ und die damit zusammenhängende „Nullzinspolitik“ der Europäischen Zentralbank (EZB) ausgelösten sinkenden Erträgen und Margen sowie
- c) einer sich stetig verschärfenden Regulierung im Finanzsektor der Europäischen Union (EU).

Gerade im bankaufsichtlichen Bereich hat die Regulierung vor dem Hintergrund des voranschreitenden Prozesses der europäischen Integration – auf Grundlage der europäischen Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon sowie der darauf aufbauenden Sekundärgesetzgebung – an Intensität und Komplexität in einem bislang nie gekannten Ausmaß zugenommen. Dies besonders nach Ausbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007/2008.

Dabei wird oft vergessen, dass die Zunahme der Regulierung auf Standardsetzungsprozesse internationaler und supranationaler Organisationen und Gremien zurückzuführen ist, wie z. B. des Baseler Ausschusses für Bankenauf-

sicht¹, der Financial Action Task Force (FATF)², der International Organization of Securities Commissions (IOSCO)³, der Europäischen Union (EU), der European Banking Authority (EBA)⁴. Bei den internationalen Standardsetzungsprozessen steht im Vordergrund die Überlegung, auf globale Fragen, Probleme oder Krisen einheitliche Antworten bzw. regulatorische – auf dem Grundsatz der Universalität der Rechtsanwendung beruhende – Lösungen zu finden.

Diese Standards sind auch eine wesentliche – und bisweilen harte – bankaufsichtsrechtliche Richtschnur für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)⁵ und die Europäische Zentralbank (EZB)⁶. Sie bilden zusammen mit der nationalen Gesetzgebung und Rechtsetzung integrale Bestandteile der sogenannten „Mehrebenen-Regulierung“ und sind somit auch für uns, die GenoTec, wichtige Orientierungsmarken bei der Erbringung der Compliance-Dienstleistungen für unsere Kunden.

Spätestens hier stellt sich die Frage, wie die Mehrebenen-Regulierung ausgestaltet ist und wie sie sich im nationalen Rechtsrahmen Deutschlands auswirkt. Kurz und knapp erläutert, ist die Mehrebenen-Regulierung – wie in Abbildung 1 dargestellt – eine aus der Rechtswissenschaft bekannte Thematik bzw. Fragestellung. Sie lässt sich auch aus einer bankaufsichtspolitischen Perspektive in drei Regulie-

¹ Der Baseler Ausschuss (Englisch: Basel Committee on Banking Supervision) ist für die internationale Standardsetzung in der Bankenaufsicht zuständig (siehe <http://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=3%7C14> – Stand: 05.04.2017).

² Die FATF ist für die internationale Standardsetzung im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche, Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung zuständig (siehe <http://www.fatf-gafi.org/> – Stand: 05.04.2017).

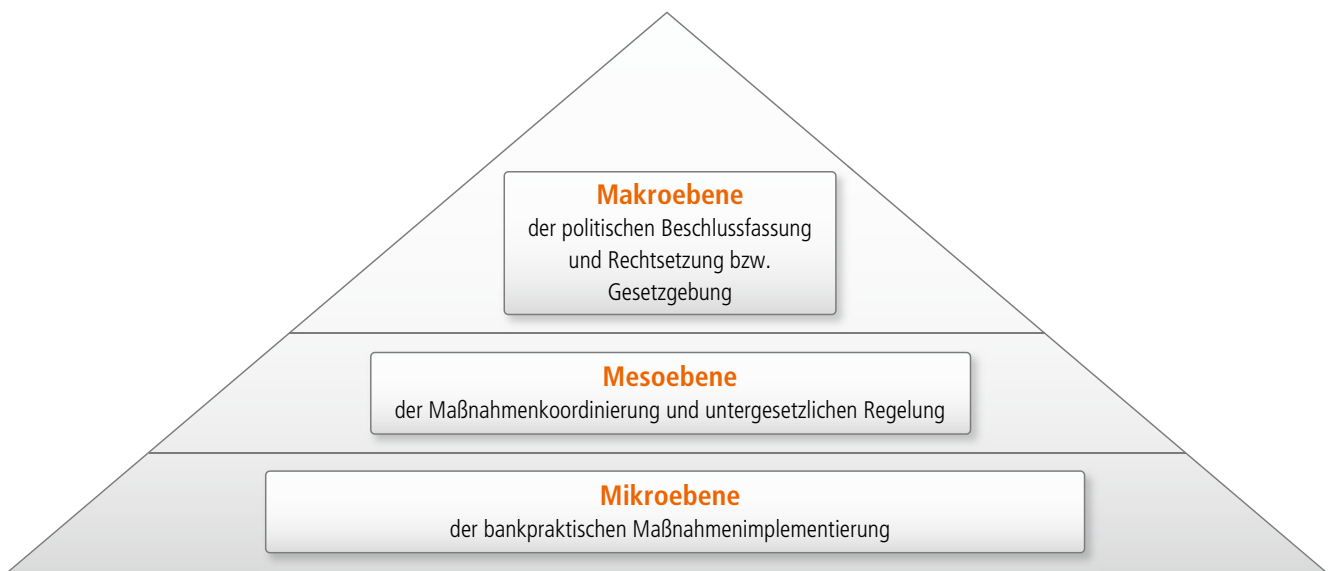
³ Die IOSCO ist für die internationale Standardsetzung im Bereich der Wertpapieraufsicht zuständig (siehe <https://www.iosco.org/> – Stand: 05.04.2017).

⁴ Die EBA ist für die Standardsetzung im Bereich der EU-Bankenaufsicht zuständig (siehe <http://www.eba.europa.eu/about-us?sessionId=1146A0580B0A6EB57C86D7DBDDE236AE> – Stand: 05.04.2017).

⁵ Siehe hierzu https://www.bafin.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Expertensuche_Formular.html?documentType_=News+Publication&cl2Categories_Format=Rundschreiben>s=dateOfIssue_dt+desc&sortOrder=dateOfIssue_dt+desc&language_de (Stand: 05.04.2017).

⁶ Als Notenbank übernahm die EZB im November 2014 auf Grundlage der sogenannten „SSM-Verordnung“ (Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 vom 29.10.2013, in: EU-Amtsblatt (ABl.) L 287/63 v. 29.10.2013) auch noch das Aufsichtsmandat über die Banken in der Eurozone und über jene aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich für eine enge Zusammenarbeit mit der EZB entschieden haben. Siehe hierzu auch Ganguli, Indranil, EZB-Aufsicht und SSM – Ein Spagat zwischen demokratischer Legitimation und Rechtsstaatlichkeit, in: Schriftenreihe des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), EU-Bankenaufsicht – Wer garantiert Transparenz und demokratische Legitimation des neuen Systems? Berlin 2016 u. Achtelik, Olaf, Bankenunion I: Aufsicht durch die EZB, BVR-Bankenreihe Band 49, 1. Auflage, Berlin und Wiesbaden 2014.

Abb. 1 DIE DREI BANKAUFSICHTSPOLITISCHEN EBENEN DER REGULIERUNG



regulierungsebenen herunterbrechen, nämlich in eine Makro-, Meso- und Mikroebene.⁷

Die Mehrebenen-Regulierung ist seit den 1990er Jahren für eine Reihe von wichtigen weltumspannenden Maßnahmen ursächlich verantwortlich. erinnert sei an dieser Stelle an:

- ▶ die Baseler Eigenkapital (EK)-Regelungen (Basel I, II und III) und deren Umsetzung ins EU-Recht (CRD und CRR) sowie in Deutschland im Rahmen des Kreditwesengesetzes (KWG),
- ▶ die MiFID und deren Umsetzungen in das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG),
- ▶ die 40 Empfehlungen der FATF (FATF-40) gegen Geldwäschebekämpfung sowie deren Ergänzungen bzw. Novellierungen in den Jahren 2001, 2003, 2004 und 2012 und deren Umsetzung ins EU-Recht (1., 2. und 3. Anti-Geld-

wäsche-Richtlinie [3. AGwR]) sowie in das nationale Recht (Geldwäschegesetz [GwG] und KWG).⁸

Beispiel Geldwäscheprävention

Abbildung 2 auf der Folgeseite zeigt die Komplexität der Mehrebenen-Regulierung am Beispiel der Regimes zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sowie der EU-Finanzsanktionen auf.

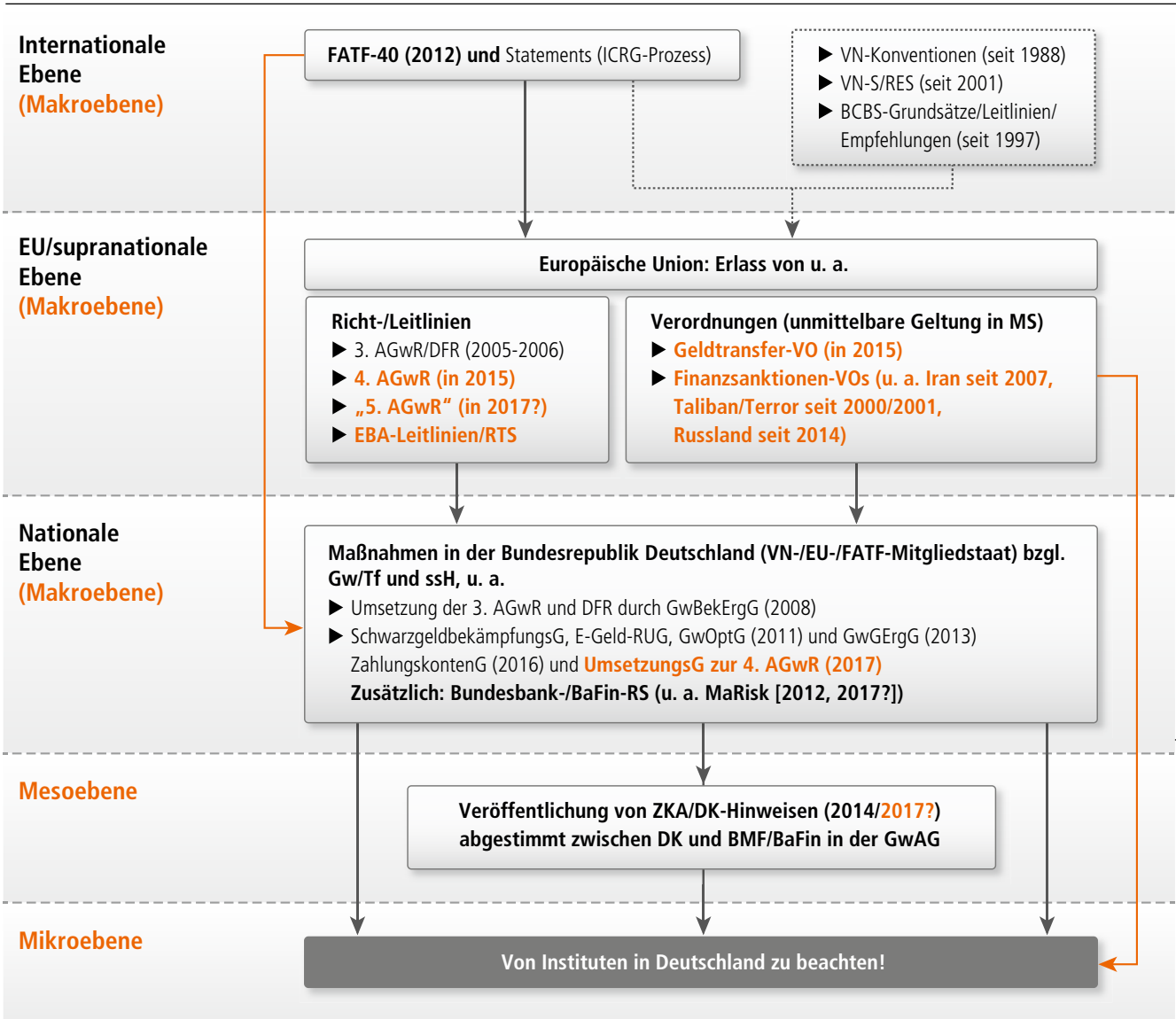
Insbesondere im Bereich des Anti-Geldwäsche-Regimes wird die fast schon „galoppierende“ Mehrebenen-Regulierung – aus aktuell gegebenem Anlass – deutlich. Sie trägt bisweilen Züge einer „experimentellen“ Gesetzgebung:

Die Mitgliedstaaten der EU haben mehrheitlich die im Mai 2015 verabschiedete **Vierte Anti-Geldwäsche-** >

⁷ Vgl. hierzu Ganguli, Indranil, Smarte Finanzsanktionen der EU – Eine politikwissenschaftliche und bankpraktische Effektivitätsanalyse ausgewählter Maßnahmen, Baden-Baden 2013, S. 75 ff.

⁸ Im Rahmen der Ergänzungen bzw. Novellierungen wurde der Anwendungsbereich um die Bekämpfung der Terrorismus- und Proliferationsfinanzierung erweitert.

Abb. 2 DIE MEHREBENEN-REGULIERUNG IM BEREICH DER GELDWÄSCHEBEKÄMPFUNG UND BENACHBARTER REGIMES



Richtlinie (4. AGwR)⁹ noch nicht umgesetzt¹⁰, da nahm die Gesetzgebungsmaschinerie in diesem Bereich bereits in 2016 volle Fahrt auf. So legte die Europäische Kommission (EU-Kommission) Anfang Juli 2016 einen neuen Vorschlag zur Änderung der 4. AGwR¹¹ vor. Prompt wurde der vor dem Hintergrund der Terroranschläge in Paris (2015) und Brüssel (2016) sowie der „Panama-Papiere“ präsentierte Entwurf wegen der teils substanziellen Änderungen des Anti-Geldwäsche-Instrumentariums von der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) „Fünfte Anti-Geldwäsche-Richtlinie (5. AGwR)“ getauft.¹²

Parallel dazu verabschiedete die FATF im Oktober 2016 ihre **Leitlinien zu Korrespondenzbankbeziehungen** (insbesondere zu Banken in risikoträchtigen Drittstaaten).¹³ Aufgrund der zeitversetzten Veröffentlichung der Leitlinien konnten die FATF-Vorgaben verständlicherweise keinen Niederschlag im Entwurf der 5. AGwR finden, dies obwohl Art. 18a des Entwurfs einen scharfen Katalog von Sicherungsmaßnahmen gegenüber Kunden von EU-Banken aus Risiko-Drittstaaten enthält. Zu diesem Kundenkreis dürften regelmäßig auch Korrespondenzinstitute aus Drittstaaten gehören.

Zu guter Letzt sollte erwähnt werden, dass EBA, EIOPA und ESMA als standardsetzende Behörden im EU-Finanzsektor bereits im Oktober 2015 **Leitlinienentwürfe zu (Hoch- und Niedrig-)Risikofaktoren**¹⁴ zur Konsultation veröffentlicht hatten. Diese wurden weder bei den FATF-Konsultationen zu Korrespondenzbankbeziehungen bezüglich der relevanten Teile als EU-Beitrag berücksichtigt, noch fanden sie Eingang in die bezüglich Hochrisiko-Dritt-

staaten relevanten Teile des in Beratung befindlichen Entwurfs der 5. AGwR.

Auch das erst kürzlich erschienene **Konsultationspapier** zum Umgang mit fehlenden oder unvollständigen Geldtransferangaben¹⁵ gemäß der in 2015 novellierten **EU-Geldtransfer-Verordnung**¹⁶ ist ein weiteres Beispiel für die zeitlich schlecht koordinierte Umsetzung untergesetzlicher EU-Regelungen.

Politischer Druck befördert nicht-durchdachte und unabgestimmte Maßnahmen

Vor diesem Hintergrund erscheint uns die Mehrebenen-Regulierung – hier am Beispiel der Geldwäschebekämpfung – nicht als ein wohlgeordnetes kaskadenförmiges Regulierungssystem, sondern – bisweilen auch – als ein Flickenteppich experimenteller Gesetzgebung. Inter- und supranationale sowie nationalstaatliche Akteure versuchen regulatorische Maßnahmen – ohne ausreichende Berücksichtigung belastbarer gesamtgesellschaftlicher Kosten-Nutzen-Analysen – unter aktionistischem Druck der Politik quasi reflexartig und nicht ausreichend durchdacht umzusetzen.

Die von der EU einstmals vielbeschworene „bessere Rechtsetzung“ ist dies gewiss nicht.¹⁷ Im Gegenteil: Es sieht fast schon so aus, als würden die verschiedenen in Ab- >

⁹ 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, in: EU-Amtsblatt L 141 v. 05. Juni 2015, S. 73 ff.

¹⁰ Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) veröffentlichte erst am 22. Februar 2017 den Regierungsentwurf „... eines Gesetzes zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“, welcher sich gegenwärtig im Stadium der parlamentarischen Beratung befindet.

¹¹ Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinie 2009/101/EG, COM/2016/0450 final - 2016/0208 (COD).

¹² DK, Stellungnahme Kommissionsentwurf einer Änderungsrichtlinie zur 4. Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2015/849 - 5. Geldwäsche-Richtlinie, Berlin, 1. September 2016.

¹³ FATF, Guidance on Correspondent Banking Services, FATF, Paris 2016 (siehe www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/correspondent-banking-services.html – Stand: 05.04.2017).

¹⁴ EBA, Joint Guidelines under Article 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions – The Risk Factors Guidelines, JC 2015 061, 21 October 2015 (siehe https://www.eba.europa.eu/news-press/calendar?p_p_id=8&_8_struts_action=%2Fcalendar%2Fview_event&_8_eventId=1240371 – Stand: 05.04.2017).

¹⁵ EBA, Draft Joint Guidelines under Article 25 of Regulation (EU) 2015/847 on the measures payment service providers should take to detect missing or incomplete information on the payer or the payee, and the procedures they should put in place to manage a transfer of funds lacking the required information, JC/GL/2017/16, 05/04/2017 (siehe <https://www.eba.europa.eu/-/esas-consult-on-draft-guidelines-to-prevent-terrorist-financing-and-money-laundering-in-electronic-fund-transfers> – Stand: 05.04.2017).

¹⁶ Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.05.2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006, in: EU-Amtsblatt L 141 v. 05.06.2015, S. 1 ff. (abgekürzt: Geldtransfer-Verordnung oder EU-VO 2015/847).

¹⁷ Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung (siehe https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_de – Stand: 05.04.2017).

bildung 2 dargestellten Gremien, Organisationen und Behörden auf der Makro-, Meso- und Mikroebene voneinander zum Teil losgekoppelt und unkoordiniert agieren und sich dabei gegenseitig „links und rechts überholen“.

Hierdurch werden den Marktakteuren administrative Belastungen mit hohen politischen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzeneinbußen und Reibungsverlusten auferlegt, die im Ergebnis

- a) den risikobasierten Ansatz zurückdrängen und
- b) insbesondere die Volksbanken Raiffeisenbanken als Primärbanken vor zum Teil unlösbare Herausforderungen und Compliance-Risiken stellen.

Letztlich engen sie die Freiheitsrechte der Bürger als Bankkunden ein.

Die Kreditwirtschaft unterstützt die mit dem Anti-Geldwäsche-Regime verfolgten politischen Ziele der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Allerdings könn(t)en die aus der – unkoordinierten – Mehrebenen-Regulierung fließenden Vorgaben kontraproduktive Kräfte entfalten. Nach erfolgter nationaler Umsetzung und im Spannungsfeld einer risiko- und aufwandsadäquaten Implementierung gerät das eigentliche Ziel – die effektive risikobasierte Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – in manchen Fällen schlicht aus dem Fokus.

Chance des Mehrmandantenansatzes

Als Mehrmandantendienstleister für die genossenschaftlichen Primärinstitute sehen wir die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Mehrebenenregulatorik in allen Beauftragthemen deutlich. Fast täglich sind wir mit den Sorgen der Banken konfrontiert, Risiken wie Umsetzungsaufwände angesichts unübersichtlicher Anforderungen angemessen steuern zu können.

Fakt ist: Wenn die Anforderungen an das Risikomanagement steigen, müssen die Prozesse angepasst und (noch) effektiver werden. Wenn der Umsetzungsaufwand dabei immer größer wird, müssen gleichzeitig die Prozesse (noch) effizienter gestaltet werden.

Beides können wir als Mehrmandantenanbieter leisten: beispielsweise über die zentrale Anpassung der Gefährdungsanalysen oder über die Standardisierung der Prozesse (siehe hierzu auch den Beitrag von WP StB Heinz-Herrmann Bausch und Andreas Marbeiter, S. 16).

Gleichzeitig sind wir zwischenzeitlich aber auch über unsere Mitwirkung in den maßgeblichen Gremien des BVR, des europäischen Genossenschaftsverbands (EACB) sowie in den Arbeitsgruppen und Foren der EU-Kommission, EBA und der FATF sehr gut aufgestellt, um unsere Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Mehrmandantentätigkeit in den Compliance-Themen einzubringen. Zusammen mit den Organisationen der Genossenschaftlichen Finanzgruppe streiten wir für eine den Grundsatz der Proportionalität wahrende, risiko- und aufwandsminimierende und dadurch bessere Standardsetzung und Regulierung.

Insoweit stehen wir unseren Kunden als verlässlicher Partner jederzeit zur Seite, um die Gefahren und Herausforderungen aus einem immer komplexer werdenden Umfeld der Mehrebenen-Regulierung zu meistern. ■

AUTOR UND ANSPRECHPARTNER



Dr. Indranil Ganguli
Leiter Zentrale Stelle,
E-Mail: indranil.ganguli@geno-tec.de