

Klingelhöferstraße 4 · 10785 Berlin
Telefon 030 / 59 00 91 500 · Telefax 030 / 59 00 91 501
Postfach 30 30 79 · 10730 Berlin

Friedrichstraße 83 · 10117 Berlin
Telefon 030 / 20225-5381 · Telefax 030 / 20225-5385
Postfach 11 01 80 · 10381 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 96
10117 Berlin

31. Mai 2019
Dr. C/Fr

Per E-Mail: VIIA5@bmf.bund.de

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

GZ: VII A 5 – WK 5023/17/10008 :12

DOK: 2019/0316572

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem vorgelegten Referentenentwurf. Gleichzeitig möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass die gewährte Stellungnahmefrist nicht ausreichend bemessen war, um die Auswirkungen der vorgeschlagenen umfangreichen Gesetzesänderungen für unsere Mitgliedsinstitute zu bewerten, so dass die nachfolgenden Ausführungen nicht als abschließend gewertet werden dürfen.

Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Stellungnahmefrist beschränken wir uns derzeit auf folgende Anmerkungen:

1. „Während des Überprüfungsvorgangs aufgetretene Schwierigkeiten“ – § 8 Abs. 1 Satz 3 GwG-E

Bei fiktiven wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 5 GwG sind nach dem neuen § 8 Abs. 1 Satz 3 GwG-E auch „etwaige Schwierigkeiten, die während des Überprüfungsvorganges aufgetreten sind“, aufzuzeichnen. Diese Regelung entspricht zwar im Wesentlichen dem Wortlaut von Art. 1 Nummer 8 Buchstabe b) der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie [EU] 2018/843), im Folgenden: „Änderungsrichtlinie“, doch ändert dies nichts daran, dass diese Regelung unklar und unbestimmt ist. Eine solche mit Unsicherheiten verbundene Dokumentationspflicht ist in der Praxis bei der Vertragsannahme kaum darstellbar und absehbar mit unzumutbarem Aufwand verbunden. Wir bitten deshalb dringend darum, zumindest in der Gesetzesbegründung einige klarstellende Hinweise aufzunehmen, an denen sich die Praxis der Institute, nicht zuletzt aber

auch die BaFin – etwa durch interpretierende Hinweise in der Geldwäsche-Verlautbarung – orientieren kann.

2. Aufzeichnung über die getroffenen Maßnahmen zur Identifizierung des Berechtigten – § 8 Abs.1 Satz 4 GwG-E

Die vorgesehene Änderung bezieht die neuen Formen der Identifizierung von Vertragspartnern wie Video- und Tonaufnahmen im Rahmen der zunehmenden Digitalisierung mit ein. Da bei der Identifizierung in einem persönlichen Kundenkontakt das Kundengespräch nicht aufgrund von Video- und Tonbandaufnahmen gespeichert und archiviert werden muss, besteht auch kein Bedarf, im Falle der Video-Identifizierung die gesamten Videoaufnahmen einschließlich der zugehörigen Tonaufnahmen zu dem Kundengespräch zu speichern. Eine solch weitgehende Speicherung wäre auch datenschutzrechtlich bedenklich. Hier sollte beim Umfang der aufzuzeichnenden Angaben weiterhin ausschließlich auf die vom Dienstleister (zum Beispiel PostIdent) aufgezeichneten Daten abgestellt werden.

Wir schlagen deshalb vor, nach § 8 Abs. 2 Satz 4 GwG-E ersatzlos zu streichen.

3. Gruppenweite Einrichtung von einheitlichen internen Sicherungsmaßnahmen – § 9 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 GwG-E

Die vorgesehene pauschale Verschärfung führt in der Praxis zu unangemessenen Mehraufwendungen, ohne dass dabei der risikobasierte Ansatz im gebotenen Umfang berücksichtigt wird. In einer Gruppe – insbesondere einem großen Finanzkonzern mit unterschiedlichen, in separate Unternehmen gegliederte Geschäftseinheiten – kann ein heterogenes Umfeld an Geschäftsmodellen bestehen: Zentralbankfunktion, Wertpapiergeschäft, klassisches Retailgeschäft, Versicherungsgeschäft, Leasinggeschäft, Factoringgeschäft, Bausparkassengeschäft etc.

Wir schlagen daher vor, lediglich die Einrichtung von einheitlichen internen Sicherungsmaßnahmen unter Beibehaltung des risikoorientierten Ansatzes auf Ebene des jeweils verpflichteten Unternehmens vorzusehen und deshalb § 9 Abs. 1 Satz 2 Nummer 1 GwG-E wie folgt zu formulieren:

„Auf der Grundlage dieser Risikoanalyse haben sie gruppenweit folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Die risikobasierte Einrichtung von gruppenweit einheitlichen Sicherungsmaßnahmen nach § 6 Abs. 2 auf der Ebene des jeweils verpflichteten Unternehmens“ ...

4. Beibehaltung von verstärkten Sorgfaltspflichten bei PEPs – § 15 Abs. 4 Satz 2 GwG-E

Jede politisch exponierte Person wird per se als Hochrisikokunde eingestuft, obwohl es in der täglichen Praxis eine Vielzahl von Geschäftsbeziehungen und Transaktionen gibt, die unter Risikogesichtspunkten zu vernachlässigen sind (zum Beispiel die Besparung eines Bausparvertrages mit monatlich 40 € vermögenswirksamen Leistungen). Um den Prüf- und Dokumentationsaufwand auf diejenigen Transaktionen von politisch exponierten Personen zu beschränken, die tatsächlich ein höheres Risiko aufweisen, sollte der Umfang der Prüf- und Kontrolltätigkeiten im Rahmen der Risikoanalyse unter Beachtung des risikoorientierten Ansatzes durch die Verpflichteten eingegrenzt werden können.

Wir schlagen daher vor, nach § 15 Abs. 4 Satz 2 GwG-E folgenden Satz 3 einzufügen:

„Dies gilt nicht, wenn die politisch exponierte Person ausschließlich Transaktionen vornimmt oder vorgenommen hat, die nach der Risikoanalyse nur ein sehr geringes Geldwäscherisiko aufweisen.“

5. Einholung von zusätzlichen Informationen – § 15 Abs. 5 Nummer 3 GwG-E

Da die meisten der in den § 15 Abs. 5 Nummern 3a bis 3f GwG-E genannten Pflichten bereits im Pflichtenkatalog der allgemeinen Sorgfaltspflichten bei Begründung der Geschäftsbeziehung enthalten sind (§ 10 GwG), kann auf diese Aufzählung verzichtet werden. Eine nach Begründung der Geschäftsbeziehung bestehende Pflicht zur Einholung der in § 15 Abs. 5 Satz 1 Nummer 3 GwG-E genannten Informationen, die in der Praxis nur durch eine Abfrage beim Kunden einzuholen wären, widerspräche der Vorgabe der BaFin, wonach eine Befragung des Kunden zur Mittelherkunft bzw. Mittelverwendung nicht geboten ist (vgl. Auslegungs- und Anwendungshinweise der BaFin zum Geldwäschegesetz, S. 73).

Wir plädieren daher dafür, § 15 Abs. 5 Nummern 3a) bis f) GwG-E zu streichen.

6. Risikomindernde Maßnahmen – § 15 Abs. 5 GwG-E

Die nunmehr geforderten verstärkten Sorgfaltspflichten im Hinblick auf Risikostaaaten in § 15 Abs. 5 GwG-E erscheinen insbesondere im Hinblick auf Geschäfte mit geringem Geldwäscherisiko wie das Bauspargeschäft überzogen. Dies gilt vor allem für Nummer 6 (risikomindernde Maßnahmen), die – entgegen dem Wortlaut der Richtlinie – als Mussvorschrift ausgestaltet ist. Der Wortlaut der Richtlinie („gegebenenfalls“) gewährt dem Gesetzgeber jedenfalls für derartige Fälle einen gewissen Spielraum, risikomindernde Maßnahmen auch risikobasiert angemessen zu reduzieren. Diese Interpretation wird im Übrigen sowohl durch den englischen („where applicable“) als auch durch den französischen Wortlaut („le cas échéant“) der Richtlinie gestützt.

Wir plädieren deshalb dringend dafür, dem Wortlaut des Richtlinien textes auch in § 15 Abs. 5 Nummer 6 GwG-E Rechnung zu tragen, etwa durch die Formulierung „sie müssen – soweit dies nach risikobasierter Prüfung erforderlich erscheint – ...“.

Darüber hinaus sollte auch in die Gesetzesbegründung ein Hinweis aufgenommen werden, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bei Geschäften mit geringem Geldwäscherisiko risikomindernde Maßnahmen nur nach einer entsprechenden risikobasierten Bewertung anzuwenden sind.

Die Meldung einer Finanztransaktion nach § 15 Abs. 5 Nummer 6 b GwG-E stellt unseres Erachtens keine risikominimierende Maßnahme dar. Sofern die Voraussetzungen einer Verdachtsmeldung vorliegen, müssen die Verpflichteten eine Verdachtsmeldung an die FIU erstatten. Liegen keine hinreichenden Verdachtsmomente vor, ist eine Meldung an die FIU obsolet.

Wir plädieren daher dafür, § 15 Abs. 5 Nummer 6 b GwG-E zu streichen.

7. Identifizierung durch Dritte – § 17 Abs. 3a) GwG-E

Ausweislich der Gesetzesbegründung (Referentenentwurf, Seite 86) soll die Einfügung des neuen Absatzes 3 a in § 17 GwG „eine sinnvolle Vermeidung wiederholten Identifizierungsaufwandes bei ausreichender Wahrung des Grundgedankens des Geldwäschegesetzes, dass bei jeder Begründung einer Geschäftsbeziehung eine Identifizierung zu erfolgen hat“, ermöglichen. Bedauerlicherweise ist nicht nur das genaue Gegenteil der Fall. Darüber hinaus verkennt die vorgesehene Regelung in eklatanter Weise den vom Richtliniengesetzgeber den Mitgliedstaaten eröffneten Spielraum für eine allen Erfordernissen einer wirksamen Geldwäscheprävention Rechnung tragenden Identifizierung durch zuverlässige Dritte. Negativ betroffen wären hiervon insbesondere Kreditinstitute, die den großen Finanzverbänden (Sparkassenorganisation, Genossenschaftssektor) angehören, da sie – wie insbesondere die verbundangehörigen Bausparkassen – an der Realisierung von Synergien bei der gegenseitigen Vermittlung von Kunden innerhalb der Verbände gehindert würden.

Im Einzelnen geht es vor allem um folgenden Sachverhalt: Die Institute der Primärstufe (Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken) führen in der Regel die Hauptkontoverbindung ihrer Kunden und haben diese bei der Eröffnung der jeweiligen Girokonten ordnungsgemäß nach den Anforderungen des GwG identifiziert. Später soll diesen Kunden ein Bausparvertrag bei der verbundangehörigen Bausparkasse vermittelt werden. Da der Abschluss eines Bausparvertrages als Kontoeröffnung zu qualifizieren ist, ist hier eine Identifizierung nach den Regelungen des GwG erforderlich, sodass die Verwendung der beim vermittelnden Primärinstitut vorliegenden Identifizierungsdaten naheläge. Allerdings knüpft die vorliegende Formulierung des § 17 Abs. 3a GwG-E die Übernahme dieser Identifizierungsdaten durch die Bausparkasse an Voraussetzungen, die nicht praktikabel und insbesondere nur unter hohem EDV-Aufwand darstellbar wären. Darüber hinaus hinge die Verwendbarkeit der Daten auch noch davon ab, dass der Bausparvertragsabschluss „zufällig“ gerade innerhalb von zwei Jahren nach der anlässlich des Girokonto-Vertragsabschlusses erfolgten Identifizierung beim Primärinstitut erfolgt. Angesichts der zumeist langjährigen Geschäftsbeziehungen mit den Kunden ist aber davon auszugehen, dass dies ganz überwiegend nicht der Fall sein dürfte mit der Folge, dass für diese Fälle zusätzlich auch noch die regulären Identifizierungsmöglichkeiten (persönlicher Kundenkontakt, Videolegitimation oder PostIdentverfahren) vorgehalten werden müssten. Damit wären insbesondere Geschäftsabschlüsse mit Verbundinstituten in den sogenannten „Internet-Filialen“ unnötig erschwert, was angesichts der zunehmenden Digitalisierungstendenzen kaum nachvollziehbar wäre.

Eine derartig enge Formulierung des § 17 Abs. 3a GwG-E, die letztlich den Rückgriff auf die Identifizierung durch zuverlässige Dritte in der Praxis völlig unmöglich macht, entspricht indessen nicht der Intention des Richtliniengesetzgebers. Die Gesetzesbegründung zitiert in diesem Zusammenhang zutreffend Erwägungsgrund 35 der 4. Geldwäscherichtlinie, wonach es „vorbehaltlich geeigneter Sicherungsmaßnahmen erlaubt sein (soll), dass Kunden, deren Identität bereits andernorts festgestellt wurde, bei den Verpflichteten eingeführt werden.“ Während Art. 25 Satz 1 ausdrücklich festgelegt, dass zur Erfüllung der in Art. 13 Abs. 1 Unterabsatz 1 lit. a, b und c festgelegten Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden auf Dritte zurückgegriffen werden kann, ergibt sich aus Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Nummer 1, dass insbesondere auch Kreditinstitute „Dritte“ in diesem Sinne

sind [Artikelangaben beziehen sich auf die 4. Geldwäscherichtlinie]. Die Besonderheit einer Übernahme der Identifizierungsdaten von diesen „Dritten“ liegt dabei darin, dass sowohl der Verpflichtete (= Bausparkasse) wie auch der Dritte (= Kreditinstitute der Primärstufe) den gleichen Aufsichts- und Geldwäschepräventionsregimen unterliegen, sodass die in der Gesetzesbegründung zu § 17 Abs. 3a GwG-E angesprochene Gefahr des Aufbaus einer gefälschten Identität ebenso wenig gegeben ist wie die Gefahr einer „Verwässerung“ des Identifizierungsprozesses. Auch der in den zitierten Vorschriften der 4. Geldwäscherichtlinie mehrfach angesprochene Verbleib der endgültigen Verantwortung für die Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden beim Verpflichteten ist durch die Übernahme der Identifizierungsdaten von einem zuverlässigen Dritten nicht infrage gestellt, wie sich an folgender „Kontrollüberlegung“ zeigt: Sollte im Identifizierungsprozess tatsächlich ein Fehler auftreten, kann es für die Verantwortlichkeit des Verpflichteten nicht von Belang sein, ob der Fehler von einem eigenen Mitarbeiter oder von einem zuverlässigen Dritten verursacht wurde.

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dringend für eine Streichung von § 17 Abs. 3a GwG-E.

8. Umfang der Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten im Transparenzregister – § 19 Abs. 1 GwG-E

Der Umfang der im Transparenzregister aufgezeichneten Angaben sollte einen höheren Nutzen für die Verpflichteten haben, damit ein Bezug zu den eigenen Vertragspartnern und den eigenen Geschäftsbeziehungen hergestellt werden kann.

Wir plädieren deshalb dafür, zusätzlich § 15 Abs. 5 Satz 1 Nummer 3 GwG-E folgende Angaben aufzunehmen:

- Land des Wohnortes,
- PeP-Eigenschaft und maßgebliche Funktion (zum Beispiel MdB),
- Steuer-ID entsprechend der § 24c KWG-Meldung.

9. Meldung von Unstimmigkeiten an die registerführende Stelle – § 23 a Abs. 1 GwG-E

Die vorgesehene Gesetzesänderung enthält eine pauschale Verpflichtung, abweichende Angaben der zuständigen Behörde zu melden. Parallel hierzu melden die Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 Nummer 1 die Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten bereits über die Kontoabruf-Datei nach § 24 c KWG.

Wir plädieren deshalb dafür, § 23 a Abs. 1 GwG-E um folgenden Satz ergänzen:

„Die Meldepflicht entfällt, sofern der Verpflichtete die Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten bereits über das Konto-Abrufverfahren nach § 24 c KWG meldet.“

10. Mitwirkungspflichten – § 52 Abs. 1 GwG-E

Nach § 52 Abs. 1 Satz 2 GwG-E haben Verpflichtete der zuständigen Aufsichtsbehörde Unterlagen auf Verlangen in Form von Kopien oder in maschinenlesbarer Form auf einem digitalen Speichermedium zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung enthält keine Aussagen hinsichtlich einer datenschutzkonformen bzw. datensicherheitskonformen Übermittlung der Angaben. Bei nicht datenschutzgerechter Übermittlung drohen der übermittelnden Stelle empfindliche Geldbußen nach der DSGVO.

Wir plädieren deshalb dringend dafür, § 52 Abs. 1 GwG-E um folgenden Satz 3 zu ergänzen:

„Die Behörde hat einen sicheren Übertragungskanal zur Übermittlung und Protokollierung der angeforderten Unterlagen bereitzustellen.“

11. Sanktionierung von Verstößen (Aufgabe der Unterscheidung zwischen Fahrlässigkeit und Leichtfertigkeit) – § 56 Abs. 1 GwG-E

Die vorgesehene Senkung der Zurechnungsschwelle für den subjektiven Tatbestand der Norm von Leichtfertigkeit auf einfache Fahrlässigkeit ist in Anbetracht der Vielzahl von Tatbeständen völlig unangebracht und dürfte zu einer Flut von Ordnungswidrigkeitenverfahren insbesondere im Bereich der Identifizierung führen. Es ist nach unserer Auffassung grob unverhältnismäßig, dass jeder kleine Fehler, der einem Mitarbeiter im Zusammenhang mit der Anwendung des Geldwäschegesetzes unterläuft, ein Bußgeldverfahren nach sich ziehen kann. Feststellungen in Berichten der Revision bzw. der Abschlussprüfungen würden in der Regel bedeuten, dass Ordnungswidrigkeiten begangen wurden, da einfache Fahrlässigkeit regelmäßig vorliegen wird. Es ist daher zu erwarten, dass künftig verstärkt Bußgelder verhängt werden. Vor allem aber ist davon auszugehen, dass es unter diesen Voraussetzungen künftig schwierig sein wird, geeignete Personen für die Funktion des Geldwäschebeauftragten zu rekrutieren.

Die für die Gesetzesverschärfung angeführte Begründung, die Abgrenzung zwischen Leichtfertigkeit und einfacher Fahrlässigkeit sei „oftmals schwierig“, vermag nicht zu überzeugen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der im Strafrecht und auch im Wirtschaftsstrafrecht (z.B. § 264 Abs. 4 StGB, § 378 AO, § 143 InvG) weiterhin an vielen Stellen gebrauchten Begriff der „Leichtfertigkeit“, zu dem die Rechtsprechung bereits eine entsprechende Kasuistik hervorgebracht hat. Falls der Begriff der „Leichtfertigkeit“ im Bereich der Geldwäsche dennoch aufgegeben werden sollte, sollte statt der erheblichen Ausweitung der sanktionsrechtlichen Risiken durch eine Einbeziehung von bereits leicht fahrlässig begangenen Verstößen vielmehr eine Beschränkung der Sanktionierung auf zumindest bedingt vorsätzlich begangene Verstöße erfolgen.

Wir plädieren deshalb dringend dafür, bei der Zurechnungsschwelle im einleitenden Satzteil des § 56 Abs. 1 GwG-E mindestens die Leichtfertigkeit beizubehalten, zumal u.E. ein Widerspruch zu europäischen Vorgaben nicht ersichtlich ist.

12. Gebührenfreie Nutzung des Transparenzregisters

Damit das Transparenzregister von allen Verpflichteten intensiver genutzt wird, sollte eine gebührenfreie Nutzung entsprechend der Regelung für die explizit genannten Behörden (vgl. § 24 Abs. 2, Satz 3 und § 32 Abs. 8) auch allen Verpflichteten zugestanden werden. Eine deutliche Verbesserung der Datenqualität des Transparenzregisters ist nach unserer Einschätzung hierdurch zu erwarten.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen berücksichtigten, und stehen bei Bedarf für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VERBAND DER PRIVATEN
BAUSPARKASSEN



i.A. Agnes Freise

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
LANDESBAUSPARKASSEN



i.A. Dr. Ralf Conradi