



Wortprotokoll der 60. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 6. November 2019, 15:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 6

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie
BT-Drucksache 19/13827

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Fabio De Masi [DIE LINKE.]
Abg. Sepp Müller [CDU/CSU]
Abg. Dr. Florian Toncar [FDP]
Abg. Dr. Jens Zimmermann [SPD]



- b) Antrag der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Masterplan gegen Geldwäsche – Finanzkriminalität bekämpfen

BT-Drucksache 19/11098

Federführend:
Finanzausschuss

Berichterstatter/in:
Abg. Fabio De Masi [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Florian Toncar [FDP]
Abg. Sepp Müller [CDU/CSU]
Abg. Dr. Jens Zimmermann [SPD]

- c) Antrag der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen, Mieterinnen und Mieter vor Organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen

BT-Drucksache 19/10218

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Inneres und Heimat
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Ein Fragenkatalog wurde nicht erstellt. Die Sachverständigenliste ist als Anlage beigefügt.



Teilnehmende Sachverständige:

BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Liebel, Thomas

Bitkom – Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.

Grigo, Julian

Roberts, Dr. Marc

Bund Deutscher Kriminalbeamter e. V.

Barreto da Rosa, Dr. Steffen

Fiedler, Sebastian

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)

Naumann, Nico

Roegele, Elisabeth

Bundesnotarkammer

Bormann, Prof. Dr. Jens

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Löffler, Falk

Bussmann, Prof. Dr. Kai-D

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit

Heyn, Michael



Deutscher Steuerberaterverband e. V.

Butenschön, Carsten

Die Deutsche Kreditwirtschaft

Abramovic, Anna

Frey, Tobias

Gerlach, Finn

Höche, Thorsten

Landweg, Peter

Fachvereinigung Edelmetalle e. V.

Scheres, Raphael

Schmidt, Mirko

Financial Intelligence Unit (FIU)

Schulte, Christof

Kirchhof, Prof. Dr. Gregor

Universität Augsburg

Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland

Trautvetter, Christoph

Prepaid-Verband Deutschland e. V.

Natelberg, Jonny

von Both, Maximilian

Staatsanwaltschaft Berlin

Berthold, Jana

WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.

Henn, Markus

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Güntzler, Fritz Müller, Sepp	
SPD	Arndt-Brauer, Ingrid Binding (Heidelberg), Lothar Kiziltepe, Cansel Zimmermann, Dr. Jens	Schwarz, Andreas
AfD	Keuter, Stefan	König, Jörn
FDP	Herbrand, Markus Hessel, Katja Schäffler, Frank Stark-Watzinger, Bettina	
DIE LINKE.	De Masi, Fabio	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Paus, Lisa	



Beginn der Sitzung: 15:00 Uhr

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzesentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/13827

Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Masterplan gegen Geldwäsche Finanzkriminalität bekämpfen

BT-Drucksache 19/11098

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Geldwäsche in den Immobiliensektoren stoppen, Mieterinnen und Mieter vor organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen

BT-Drucksache 19/10218

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie zur 60. Sitzung des Finanzausschusses, zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung.

Ich begrüße alle anwesenden Sachverständigen und danke Ihnen, dass Sie der Einladung zu unserer heutigen Anhörung gefolgt sind, um mit uns über die Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie zu sprechen.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Ich begrüße für das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Frau Ministerialdirigentin Mildenerberger sowie die anwesenden Fachbeamten des Bundesministeriums der Finanzen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Gegenstand der Anhörung ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie“ (BT-Drucksache 19/13827), der Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Masterplan gegen Geldwäsche - Finanzkriminalität bekämpfen“ (BT-Drucksache 19/11098), sowie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen, Mieterinnen und Mieter vor organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen“ (BT-Drucksache 19/10218).

Zum Ablauf der heutigen Anhörung: Wir haben einen Zeitraum von zwei Stunden und 15 Minuten vorgesehen, also bis ca. 17.15 Uhr.

Wie immer ist es das Ziel, möglichst vielen Experten die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, das heißt die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils fünf Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach vier Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Unsere bisherigen Anhörungen haben gezeigt, dass dies bei etwas gutem Willen und gegenseitigem Verständnis gut möglich ist.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Ich bitte die Fraktionen ebenfalls, soweit noch nicht geschehen, bei mir im Vorhinein die Fragesteller zu benennen.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen,



werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich bitte Sie, die Mikrofone zu benutzen, damit wir Sie im Protokoll richtig wiedergeben können und sie auch wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir beginnen mit der ersten Fragerunde in dieser Anhörung, mit der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Umsetzung der Vierten Geldwäscherichtlinie sieht weitere Verschärfungen im Bereich der Schwellenwerte, insbesondere im Bereich Prepaid, vor. Deswegen geht meine Frage an den Prepaid Verband.

Die Fünfte Geldwäscherichtlinie senkt erneut die Schwellenwerte. Wie bewerten Sie das aus Ihrem Bereich, insbesondere vor dem Hintergrund der Geldwäsche und vor dem Hintergrund einer einheitlichen Kapitalmarktunion innerhalb der Europäischen Union (EU)?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Natelberg für den Prepaid Verband Deutschland, bitte.

Sv **Jonny Natelberg** (Prepaid-Verband Deutschland e. V.): Um das Problem ein bisschen zu beschreiben: Jeden Monat kaufen Millionen von Menschen in Tankstellen, Kiosken und Kleinverkaufsstellen Prepaid-Produkte, um mit diesen Prepaid-Produkten im Internet zu bezahlen. Man kann sich fragen, wozu man das braucht - im Internet kann doch die Kreditkarte genutzt werden. Aber weit über 50 Prozent der deutschen Bevölkerung besitzen keine Kreditkarte. Laut der Deutschen Bundesbank sind es lediglich 36 Prozent, die über eine Kreditkarte verfügen. Mit einer EC-Karte kann im Internet nicht bezahlt werden. Aber auch die Menschen, die keine Kreditkarte besitzen, müssen dort ihren Einkauf irgendwie bezahlen.

Der vorliegende Gesetzentwurf schränkt diese E-Geldprodukte für den Verbraucher und die Verkaufsstellen unverhältnismäßig ein. Ich bin seit 30 Jahren für das Unternehmen Lekkerland tätig, das allein im Bereich Prepaid-Produkte über eine Milliarde Euro Umsatz macht. Das zeigt, dass der Verbraucher diese Produkte nachfragt und benutzt.

Darüber hinaus ist der Gesetzentwurf unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes und der europäischen Harmonisierung unverhältnismäßig. Der europäische Gesetzgeber hat als Schwellenwert 150 Euro für den Kauf solcher Produkte festgelegt und 50 Euro für Fernzahlungsvorgänge ohne vorherige Kundenidentifizierung, also Bestellungen im Internet. Der deutsche Gesetzgeber möchte den Schwellenwert auf 20 Euro reduzieren. Dagegen wehren wir uns. Wir finden es nicht richtig, dass die Prepaid-Industrie und der Handel so stark eingeschränkt werden sollen, obwohl im Koalitionsvertrag etwas ganz anderes steht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr von Both für den Prepaid Verband Deutschland, bitte.

Sv **Maximilian Both** (Prepaid-Verband Deutschland e. V.): In dieser Diskussion gibt es ein diffuses Bedrohungsgefühl, das nicht evidenzbasiert ist. Soweit es um die Absenkung von Schwellenwerten geht, ist die nationale Risikoanalyse das Einzige, was uns Evidenz gibt. Diese nationale Risikoanalyse führt explizit aus, dass sogar bei den Prepaid-Kreditkarten eine weitere Absenkung der Schwellenwerte nicht notwendig ist.

Um auf Ihre Frage zurückzukommen: Die nationale Risikoanalyse führt sehr klar aus, dass eine fehlende Vollharmonisierung die Aufsicht erheblich erschwert. Das Absenken der Schwellenwerte für Onlinezahlungen sollte schon aus diesem Grund verhindert werden. Eine weitere Absenkung ist weder notwendig noch verhältnismäßig. Im Gegensatz zu den Universalbanken, die aufgrund der Fülle der angebotenen Produkte ein hohes Risiko aufweisen, werden E-Geld-Produkte in der Regel von Spezialinstituten ausgegeben. Diese Institute haben Produkte entwickelt und ein Framework geschaffen, die exakt auf dieses Geschäft abgestellt sind.

Ich selbst bin nicht nur Vertreter des Prepaid Verbandes Deutschland, ich bin auch Geldwäschebeauftragter eines dieser Institute. Ich weiß daher aus eigener Erfahrung, wie wir unsere Kontrollmechanismen aufsetzen müssen. Die Kontrollmöglichkeiten, die wir heute mit der uns zur Verfügung stehenden Technologie haben, sind enorm. Der Dreh- und Angelpunkt ist das Transaktionsmonitoring, das durchgeführt werden muss. Damit sollte ein weiteres Absenken der Schwellenwerte auch im



Hinblick auf die Rechtsgüter, die hier in Frage kommen, nicht geschehen. Zu diesen Rechtsgütern zählen die allgemeine Handlungsfreiheit und der Datenschutz, zu dem wir sicherlich noch etwas hören. Die Schwellenwerte sind weder erforderlich noch angemessen. Zudem wird eine effiziente Aufsicht erschwert.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Dr. Zimmermann, bitte.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Ich würde zunächst eine Frage an Frau Berthold von der Staatsanwaltschaft Berlin stellen. Wie sind im Allgemeinen Ihre Erfahrungen bei Geldwäsche-Verfahren im Immobilienbereich? Wie sehen Sie das Risiko im Bereich des Immobiliensektors für Geldwäsche? Im Gesetzentwurf ist in § 44 Abs. 6 Geldwäschegesetz (GwG) eine Rechtsverordnung vorgesehen, um Sachverhalte bei Erwerbsvorgängen zu definieren - also bei Notaren, Rechtsanwälten usw. Wie sehen Sie diesen Punkt?

Die nächste Frage richtet sich an Herrn Schulte von der Financial Intelligence Unit. Wie schätzen Sie das Thema Geldwäsche im Immobiliensektor ein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Das Geldwäscherisiko ist im Bereich Immobilien enorm, wie bei allen anderen Investitionsmöglichkeiten auch. Auch im Bereich Kfz und Edelmetalle ist das Risiko sehr hoch. Der Bereich Immobilien hat überdies den Vorteil, dass man aufgrund sog. Share Deals anonym und als Nebeneffekt steuerfrei oder extrem steuervergünstigt Immobilien übertragen kann, indem nicht die Immobilie selbst übertragen wird, sondern ein Geschäftsanteil der Kapitalgesellschaft, die diese Immobilie in ihrem Vermögen hält. Das ist ein großes Problem.

Das Problem ist in dem Zusammenhang, das an diesen geldwäschererelevanten Transaktionen häufig ausländische Kapitalgesellschaften beteiligt sind, bei denen wir die wirtschaftlich Berechtigten nicht feststellen können. Wir wissen schlicht nicht, wer sich hinter diesen Kapitalgesellschaften verbirgt, und haben keine Möglichkeit, das herauszufinden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Schulte von der Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit (FIU)): An die Aussage von Frau Berthold kann ich anknüpfen. Die große Anzahl von Transaktionen mit Auslandsbezug ist einer der wesentlichen Punkte, der zur Risikoträchtigkeit von Immobilien-transaktionen beiträgt. Immobilien sind wegen ihrer Wertstabilität und guten Marktfähigkeit einer der wesentlichen Punkte für die Begehung von Geldwäsche in Deutschland.

Wir sehen im Meldungsauflkommen eine hohe Sensibilität der Meldeverpflichteten zu dem Thema. Im letzten Jahr hatten wir ca. 3 800 immobilienbezogene Meldungen. In diesem Jahr haben wir bereits zur Jahresmitte ca. 2 700 immobilienbezogene Meldungen. Das entspricht zwar anteilmäßig wegen des insgesamt gestiegenen Umfangs der Meldungen weiterhin dem bisherigen Anteil, aber im Immobilienbereich wächst nicht nur die Anzahl, sondern auch die Wichtigkeit der Meldungen.

Der weit überwiegende Teil der Meldungen kommt noch immer aus der Kreditwirtschaft, von den Kreditinstituten. Wir werden möglicherweise noch darauf zu sprechen kommen, wie man diesen Meldebereich mit Meldungen anderer Verpflichteter flankieren kann – insbesondere von Maklerinnen, Maklern, Notarinnen und Notaren.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Die Erweiterung ist Bestandteil des Gesetzentwurfs. Wie sehen Sie das?

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit (FIU)): Das begrüße ich sehr. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das BMF eine Verordnungsermächtigung erhält, um typisierte Fälle zu beschreiben. Wir wissen, dass die Notarinnen und Notare nach einer gewissen Orientierung suchen. Wir hoffen daher, dass mit dieser Verordnung und der abstrakten Beschreibung solcher Sachverhalte spätestens in der Beurkundungspraxis für die nötige Sensibilität gesorgt wird. Es sind natürlich auch die klassischen Fallgestaltungen, die dort beschrieben sein werden - Strohmannsgeschäfte aller Art, Zwischenschaltung internationaler Kapitalgesellschaften mit Eintragungsort außerhalb unseres Rechtsrahmens, etc.

Auch das Ankündigen von hohen Bargeldtransaktionen im Immobilienbereich gehört weiterhin zu einem großen Bestandteil der bei uns eingehenden Meldungen. Das ist nicht unbedingt derjenige mit dem Bargeld beim Notar, aber es wird beim Notar



beispielsweise auf eine höhere Summe zur Verfügung stehenden Bargelds hingewiesen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Keuter, bitte.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Unsere Frage geht an die FIU. Wir hören in diversen Berichten immer wieder von einer sehr hohen Anzahl der bei der FIU eingegangenen Verdachtsmeldungen und teils unterschiedliche Wahrnehmungen zum Bearbeitungsstand und zur geringen Relevanz der Masse der Meldungen.

Wie hat sich in den letzten Jahren die Zahl der eingegangenen Verdachtsmeldungen entwickelt? Wie hoch ist die Zahl der abgearbeiteten Fälle? Wie hoch ist die Zahl der noch unbearbeiteten Verdachtsmeldungen? Wie viele von den bearbeiteten Verdachtsmeldungen waren justiziabel? Halten Sie den Gesetzentwurf für geeignet, die Anzahl irrelevanter Verdachtsmeldungen zu reduzieren?

Wie sind die bisherigen Erfahrungen mit Verdachtsmeldungen aus dem Sektor des Edelmetallhandels? Können Sie hier bereits in signifikantem Umfang Geldwäsche aufdecken oder handelt es sich meist einfach um Bürger, die ihr Geld in Edelmetallen anlegen wollen?

Einige Fragen richten sich an die Staatsanwaltschaft Berlin. Wie viele Meldungen erhalten Sie von der FIU? Sind diese aus Ihrer Sicht vorgeprüft? Wie beurteilen Sie die Relevanz der Meldungen? Können Sie uns einen Eindruck geben, wie viele Kapazitäten Sie für die Gewährleistung der Bearbeitung vorhalten müssen und wie die Erfolgsraten sind?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Schulte von der Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit (FIU)): Zu dem Thema der Effektivität des Geldwäscheverdachtsmeldewesens nehme ich gerne erneut Stellung. In diesem Gremium haben wir uns mit der Frage Input/Output und auf der Grundlage diverser parlamentarischer Anfragen an die Bundesregierung, insbesondere durch die Abgeordneten Herrn De Masi und Herrn Herbrand, bereits intensiv auseinandergesetzt.

Insoweit möchte ich hinsichtlich der quantitativen Fragen auf die offiziellen Antworten verweisen, und bitte um Verständnis, dass ich das komplette Zahlengerüst nicht präsent habe. Für die Frage ist im Kern die Effektivität dieses Bekämpfungsansatzes entscheidend. Das ist nicht einfach zu messen, denn die Beurteilung der Effektivität von Kriminalitätsbekämpfung im Anschluss an Verdachtsmitteilungen müsste letztlich anhand der Anzahl der tatsächlichen Verurteilungen beurteilt werden, auf Verdachtsmeldungen zurückgehen. Das ist eine schwierige Kausalkette.

Wir wissen, dass in der justiziellen Praxis Verdachtsmitteilungen, die zum Ausgangspunkt von Ermittlungen werden, in den meisten Fällen keine Verurteilungen wegen der Geldwäschetaten nach sich ziehen. Die Verurteilungen erfolgen im Wesentlichen wegen der einschlägigen Vortaten.

Ihre Frage wird deshalb im Zuge der anstehenden Financial Action Task Force (FATF)-Prüfung im Hinblick auf die Effektivität des deutschen Ansatzes zur Geldwäschebekämpfung thematisiert werden. Es ist schwer abzuschätzen. Wir denken, dass dieses konzentrierte Modell einer Risikofokussierung durch die FIU, die von einem Großteil der Meldungen Abstand nehmen kann, erfolgsträchtig ist. Aber das Einschätzen der justiziellen Effektivität wird ein sehr aufwendiges Verfahren, das wir im Zuge dieser FATF-Prüfung vor uns sehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Berthold für die Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Eine umfassende Beantwortung Ihrer Frage ist aufgrund der Kürze der Zeit nicht möglich. Grundsätzlich ist es äußerst schwierig, eine Verurteilung wegen Geldwäsche zu erreichen. Auch die Geldwäscheverdachtsmeldungen sind nur in ganz eingeschränktem Maße dazu geeignet, entsprechende Verurteilungen zu erreichen. Denn für eine solche Verurteilung muss nachgewiesen werden, aus welcher konkreten Katalogstraftat das Geld stammt. Das ist in einer Geldwäscheverdachtsmeldung selten auch nur im Ansatz enthalten. Die Geldwäscheverdachtsmeldung gibt uns vielleicht einen Ermittlungsansatz, also die Erlaubnis, überhaupt in Ermittlungen einzutreten. Viele Geldwäscheverdachtsmeldungen führen aber auf keinen Fall zu vielen Verurteilungen wegen Geldwäsche.



Ich kann Ihnen keine konkreten Zahlen zu den Meldungen nennen. Aber es sind sehr viele Meldungen und wir haben Schwierigkeiten, sie zu bearbeiten. Wir sind mit unseren Kapazitäten an der absoluten Grenze.

Die Qualität der Meldungen ist sehr unterschiedlich. Man muss aber sagen, dass die FIU im Vergleich zu uns nur sehr eingeschränkte Prüfmöglichkeiten und Erkenntnisquellen hat.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Welche personellen Kapazitäten halten Sie vor?

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Wir sind momentan 7 Dezernenten, die für ganz Berlin die Geldwäscheverdachtsmeldungen neben Kapitalmarktstrafrecht, Anlagebetrug etc. bearbeiten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Das Thema Güterhändler wird in der Geldwäscherichtlinie wieder aufgegriffen. Wir sehen beim Regierungsentwurf Abweichungen zur Vorlage und Richtlinie der Europäischen Union. Deshalb richte ich meine Frage an den Bundesverband der Deutschen Industrie.

Wird der deutsche Güterhandel im Verhältnis zum Güterhandel in anderen EU-Mitgliedstaaten zusätzlichen Pflichten unterworfen? Erzeugt die generelle Pflicht zum gruppenweiten Risikomanagement bei deutschen Güterhandel-Unternehmensgruppen eine Benachteiligung im Wettbewerb mit Güterhandel-Unternehmensgruppen anderer EU-Mitgliedstaaten? Warum ist die Geltung des deutschen Geldwäschegesetzes als Mindestmaßstab der Geldwäscheprävention außerhalb Deutschlands ein Problem für die deutsche Industrie?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Löffler, Bundesverband der Deutschen Industrie, bitte.

Sv **Falk Löffler** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Die Antwort auf die ersten beiden Fragen ist: Ja. Die EU-Richtlinie, auf die das deutsche Geldwäschegesetz zurückzuführen ist, verpflichtet Güterhändler überhaupt erst, wenn sie Bargeldgeschäfte im Wert von 10 000 Euro oder mehr tätigen. Das deutsche GwG verpflichtet sämtliche Güterhändler. Der Pflichtenkatalog wird reduziert, wenn man kein Bargeldgeschäft macht.

Jedoch muss man als Güterhändler unabhängig von Bargeldgeschäften ein gewisses Compliance-System vorhalten, weil gewisse Verdachtsmeldungen trotzdem abzugeben sind. Das bedingt ein minimales Compliance-System.

Im aktuellen Regierungsentwurf gibt es eine Verweiskette, die dazu führen würde, dass man das GwG praktisch in die Welt exportiert. Wenn man als Güterhandelsunternehmen ein Tochterunternehmen außerhalb der EU hat, würde man zusätzlich in diesen Tochtergesellschaften das GwG anwenden müssen. Das ist eine deutliche Belastung gegenüber dem status quo.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Haben Sie eine Nachfrage, Herr Müller?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Nachfrage richtet sich erneut an Herrn Löffler. Könnten Sie uns noch einmal kurz darlegen, wo wir aus Sicht der deutschen Industrie mit dem Regierungsentwurf bei der Umsetzung der Geldwäsche-Richtlinie Gold-Plating betreiben?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Löffler, Bundesverband der Deutschen Industrie, bitte.

Sv **Falk Löffler** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Würde das GWG für alle Tochtergesellschaften weltweit, also auch außerhalb der EU, Anwendung finden, was derzeit nicht der Fall ist, wäre dies Gold-Plating. Man müsste den Standard des GwG auf alle Tochtergesellschaften anwenden.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die nächste Frage richtet sich wieder an den Bundesverband der Deutschen Industrie. Bezüglich der Syndikusrechtsanwälte ist eine explizierte Regelung im Geldwäschegesetz enthalten. Syndikusrechtsanwälte haben eine besondere Stellung im deutschen Recht.

Wie ist Ihre Sicht auf die Dinge? Welche Folgen hat der vorliegende Regierungsentwurf für Syndikusrechtsanwälte, vor allem vor dem Hintergrund der Geldwäscheprävention in Unternehmen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Löffler, Bundesverband der Deutschen Industrie, bitte.

Sv **Falk Löffler** (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)): Dieses Thema ist aus Sicht des Güterhandels ein Thema, das fernab des Risikos erfolgt. Die Syndikusrechtsanwalt-Zulassung



wurde im Januar 2016 eingeführt. Sie führte dazu, dass In-Haus-Anwälte erstmalig in den Kreis der Verpflichteten im Sinne des Geldwäschegesetzes aufgenommen wurden.

Die EU-Richtlinie spricht von Independent Advisors. Daraus kann man ableiten, dass es nur um unabhängige Berater geht, nicht um In-Haus-Anwälte. Die FATF-Anwendungen machen ausdrücklich klar, dass die Einbeziehung von In-Haus-Anwälten nicht gemeint ist. Insofern führt der Pflichtenkatalog für Syndikusrechtsanwälte dazu, dass diese ihren eigenen Arbeitgeber identifizieren müssten. Das liegt abseits des Risikos.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Herr Schäffler, bitte.

Abg. **Frank Schäffler** (FDP): Meine Frage geht an den Bitkom Bundesverband. Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf den neu eingeführten Tatbestand des Kryptoverwahrgeschäfts für Anbieter von elektrischen Geldbörsen?

Die zweite Frage richtet sich an die Fachvereinigung Edelmetalle. Die Identifikationsschwelle wird von 10 000 auf 2 000 Euro reduziert. Was sind das für Kunden, die bei Ihnen knapp unter der Melde-schwelle Edelmetall kaufen? Können Sie uns einen Einblick geben, ob das Leute sind, die Geldwäsche betreiben? Oder sind das normale Bürger?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Grigo, Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien, bitte.

Sv **Julian Grigo** (Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V.): Das Thema GwG genießt eine hohe Aufmerksamkeit in unserer Mitgliedschaft, denn wir haben Banken, FinTechs, Challenger-Banken, Börsen und Krypto-Startups als Mitglieder.

Wir bewerten die Einführung eines neuen aufsichtsrechtlichen Tatbestands für das Kryptoverwahrgeschäft grundsätzlich positiv. Wir sind gegen regulatory sandboxes und für das Aufsichtsprinzip „same business, same risks, same rules“. Ist das Verwahren von Wertpapieren aufsichtspflichtig, sollte auch das Verwahren von Kryptowerten aufsichtspflichtig sein.

Dennoch sehen wir in zwei wesentlichen Punkten Anpassungsbedarf. Zum einen geht es um das Thema Ringfencing, wonach Banken mit central counterparties (CCPs) und central securities depositories (CSDs) keine Kryptoverwahr-lizenz beantragen dürfen. Es erschließt sich uns nicht, weshalb diejenigen, die Wissen über Risikomanagement in anderen Wertpapieren oder Asset-Klassen haben, hier ausgeschlossen werden. Damit ist der gesamte Retail-Bankenmarkt ausgeschlossen.

Doppelte Infrastrukturen müssen aufgebaut werden. Wir als Bitkom schließen uns der Meinung des Bundesrats an. Wir sehen keine Erhöhung von IT-Risiken durch die Hinzunahme des Kryptoverwahrgeschäfts durch bislang regulierte Anbieter.

Der zweite Punkt, der uns stört, ist die Verwahrung im Kontext Cloud. Es ist nicht unüblich, dass im Finanzbereich Auslagerungen in Cloud-Infrastrukturen vorgenommen werden. Stellen Sie sich einen Cloudanbieter, einen Softwareanbieter und einen Endkunden vor. Wenn der Softwareanbieter die Verwahrung von Privat Keys kommerziell anbietet, würde nach dem aktuellen Stand der Gesetzesbegründung der Cloudanbieter kein Kryptoverwahrgeschäft tätigen, der Softwareanbieter aber sehr wohl. Jetzt ist es so, dass in Cloudinfrastrukturen die Daten selber häufig verschlüsselt sind. Die Anbieter haben keinen Zugriff darauf. Es hat also nur der Endkunde Zugriff auf den Inhalt der Software, den Privat Keys, die der Softwareanbieter stellt.

Unsere Frage ist deshalb: Fällt der Softwareanbieter in den Erlaubnistatbestand mit hinein? Wir haben hierzu keine klare Bitte, wir wollen lediglich Rechtsklarheit in der Begründung, zum Beispiel durch einen Kriterien- oder Beispieldatensatz.

Zusammengefasst sind wir für den Erlaubnistatbestand, gegen Ringfencing und für mehr Rechtssicherheit im Kontext Cloud-Öko-Systeme.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Für die Fachvereinigung Edelmetalle Herr Scherer, bitte.

Sv **Raphael Scherer** (Fachvereinigung Edelmetalle e. V.): Das Publikum, das bei uns Edelmetalle kauft, ist sehr gemischt. Der Großteil unserer Kunden sind Kleinstanleger. Die meisten Kunden kaufen



unterhalb eines Preises von 10 000 Euro. Die Großgeschäfte sind alle registriert, das geht heute gar nicht mehr anders.

Jeder Ankauf ist heute registriert, auch das gilt für Kleinstanleger und kleinste Beträge. Sie müssen ihren Ausweis zeigen, die Daten werden aufgenommen und gespeichert. Diese Maßnahme wird bei uns im Verband aufgrund des Geldwäschegesetzes bei jedem Verkauf ausnahmslos gemacht.

Die meisten Käufer möchten gerne anonym bleiben, nicht, weil sie Geldwäsche betreiben wollen, sondern weil sie schlichtweg nicht möchten, dass jemand weiß, dass sie Gold besitzen. Der Wunsch nach Anonymität hat mit der Diebstahlsgefahr zu tun, aber auch damit, dass man in Zukunft nicht enteignet werden möchte. Noch 1973 war weltweit in 120 Ländern der private Goldbesitz massiv von Restriktionen betroffen. Das möchte man heute vermeiden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr De Masi, bitte.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich möchte zunächst Herrn Henn befragen. Bei internationalen Organisationen und Experten ist unbestritten, dass Deutschland bei der Geldwäsche besonderen Risiken im Immobiliensektor ausgesetzt ist. Häufig wird Roberto Scarpinato zitiert, der sagte „Wäre er Mafioso, würde er in Deutschland in Immobilien machen“.

Halten Sie die Maßnahmen im Gesetzentwurf der Bundesregierung für hinreichend, insbesondere hinsichtlich der Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten im Immobiliensektor und bei der Bargeldnutzung bei Immobilienkäufen? Erscheint Ihnen bis zur Etablierung eines Immobilienregisters eine Art „Brückenregelung“ zielführend, nach der Behörden ein Auskunftsrecht über die wahren wirtschaftlich Berechtigten der in den Grundbüchern stehenden Eigentümern zusteht? Könnte eine solche Regelung notfalls bis zur Konfiszierung der Immobilie reichen? Glauben Sie, dass wir Obergrenzen für die Bargeldnutzung im Immobiliensektor bräuchten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Henn, WEED, bitte.

Sv **Markus Henn** (WEED - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.): Zunächst zum Thema Grundbuch: Wir haben vorhin gehört, dass es oft schwierig ist, die Eigentümer im Bereich der Kapitalgesellschaften zu ermitteln. Ähnliches gilt für das Grundbuch. Es gibt Fälle in Berlin, in denen Bezirksbürgermeister versucht haben, bei leerstehenden Immobilien herauszufinden, wem diese gehören. Es ist nicht gelungen, weil man keine richtigen Auskunftsrechte hat. Ich finde, es wäre das Mindeste, dass man das als Behörde in Erfahrung bringen kann. Ich denke, dass dies auch für andere Personen mit berechtigten Interessen wie zum Beispiel Mietern nötig wäre. Wir würden entsprechende Zwangsrechte bis hin zur Konfiszierung unterstützen, wenn ein Eigentümer sich überhaupt nicht zu erkennen gibt und es entsprechende Probleme gibt.

Wir stimmen dem Auskunftsrecht in vollem Umfang zu. Wir denken, dass ergänzend hierzu eine Vorschrift sinnvoll wäre, nach der Firmen aus dem Ausland, die Immobilien besitzen, vollständig transparent im Transparenzregister stehen müssen. Denn ausländische Firmen, die hier Eigentum besitzen, sind das große Problem. Das wäre ein wichtiger Vorschlag.

Zum Thema Bargeldzahlung: Generell ist Bargeld weiterhin eines der wichtigsten Felder. Europol weist in Berichten und Vorträgen regelmäßig darauf hin, dass Bargeld ein riesiges Problem darstellt, weil das Geld zu einem Großteil aus dem Drogenhandel und anderen Vortaten stammt. „Cash is still king“ sagt Europol. Dementsprechend müsste man das Thema stärker angehen. Aus einer Studie von Herrn Prof. Dr. Bussmann wissen wir, dass innerhalb des erhobenen Zeitraums von zwei Jahren 13 Prozent der Makler Bargeldangebote erhalten haben. Weil also auch dort ein großes Problem zu existieren scheint, wäre eine entsprechende Grenze sinnvoll.

Generell muss man sagen, dass viele Staaten in Europa, unter anderem Frankreich, Polen, Spanien und Italien, mehr Beschränkungen bei Bargeld vorsehen, und zwar generell, nicht nur im Immobilienbereich. Gerade Italien verfügt über viel Erfahrung und macht viele Vorgaben, um bestimmte Geschäfte zu unterbinden. Es wäre also auf jeden Fall nötig, im Bereich Bargeld mehr Maßnahmen zu ergreifen. Die genaue Grenze müsste man sich



Noch zwei kurze Punkte zum Immobilienbereich: Ich denke, die Lockerung der Verschwiegenheit bei Notaren über die Verordnung wäre auf jeden Fall ein wichtiger Punkt. Wir können das nicht bewerten, weil es in der Verordnung steht, die wir nicht vorliegen haben. Ich kann nur hoffen, dass dort etwas Gutes steht. Wobei ich nicht sicher bin, ob ohne Transparenz bei den Zahlungsflüssen, die wir heute wegen fehlender Notaranderkonten nicht mehr haben, viel mehr herauskommen wird. Für mich wäre es deswegen wichtiger, zu prüfen, ob nicht Notaranderkonten wieder sinnvoll sein könnten - ohne dies im Detail genau bewerten zu können.

Zweiter Punkt: Die FIU sollte in meinen Augen von den Grundbüchern und den Grunderwerbsteuerstellen mehr Daten aus dem Immobilienbereich bekommen, um diese systematisch auszuwerten und große Datenanalysen anstellen zu können.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich würde mich gerne die Staatsanwaltschaft Berlin befragen. In der nationalen Risikoanalyse der Bundesregierung steht, dass eine Ausweitung des geldwäscherechtlichen Vortatenkataloges Geldwäschermittlungen erleichtern würde. Würden Sie dem zustimmen? Wie weit sollte eine etwaige Ausweitung aus Ihrer Sicht gehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Ich würde dem nicht zustimmen, denn es spielt für mich keine Rolle, ob die Vortat ein einfacher Diebstahl oder ein gewerbsmäßiger Betrug ist. Es ist einfach schwierig, diese Taten nachzuweisen. Problematisch sind die Intransparenz, die fehlende Nachvollziehbarkeit der Geldflüsse und das fehlende Wissen bezüglich der wirtschaftlich Berechtigten. Das Problem ist nicht der Katalog.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Das vorliegende Gesetz ist nicht das erste Gesetz der letzten Jahre zum Thema Geldwäsche. Trotzdem hat man den Eindruck, dass es mit der Geldwäscherbekämpfung nur in kleinen Schritten vorangeht und die Hauptprobleme noch nicht wirklich gelöst sind.

Meine Fragen richten sich deswegen an Herrn Trautvetter und Herrn Prof. Dr. Bussmann. Wo sehen Sie die Hauptprobleme beim Thema Geldwäsche in Deutschland? Werden Sie aus Ihrer Sicht durch diesen Gesetzentwurf behoben? Welche Lücken sehen Sie?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland): Aus meiner Sicht ist das Hauptproblem, dass Umfang und Formen der Geldwäsche in Deutschland - sieht man von der sehr groben Schätzung von Herrn Prof. Dr. Bussmann einmal ab - kaum bekannt sind. Deswegen arbeite ich seit zwei Jahren daran, die Eigentümerstrukturen auf dem Immobilienmarkt in Berlin zu analysieren. Das ist eine sehr mühselige Arbeit, weil wir jeden einzelnen Mieter zum Grundbuchamt mitnehmen müssen, um dann händisch die Daten aus dem Grundbuch mit dem Handelsregister zu verbinden. Dort arbeiten wir mit gescannten PDFs und einer sehr aufwendigen Personensuche. Anschließend verfassen wir Briefe an das Transparenzregister. Handelt es sich um grenzüberschreitende Fälle fliegen wir nach London oder zahlen 100 000 Euro für entsprechende Datenbanken. Deswegen ist die Auswertung noch nicht fertig. Ich kann Ihnen aber zumindest zwei Ergebnisse mitteilen.

Erstens: Ich habe knapp 2 000 Eigentümer und ungefähr zwei Drittel des Wohnungsbestandes hier in Berlin untersucht. Viele vermögende Berliner benennen ihre Firma nach der Immobilie und sind im Handelsregister mit ihrem Namen und Geburtsdatum vermerkt. Sie haben keine Angst, sind also komplett transparent und werden deswegen auch nicht entführt.

Zweite Erkenntnis: Ungefähr jedes zehnte bis 20. Haus ist vollkommen anonym vermerkt. Die Staatsanwaltschaft hat in den Fällen keine Möglichkeit, den Eigentümer herauszufinden. Bei einem Gesamtwert der Berliner Wohnimmobilien von ungefähr 350 Milliarden Euro reden wir also über 15 bis 30 Milliarden Euro. Die zehn Millionen Euro des Libanesischen Clans, die 2018 konfisziert wurden, sind also nicht die Spitze des Eisbergs, sondern höchstens ein kleiner Eiswürfel.

Ich gebe Ihnen gerne ein Beispiel, sodass Sie sich den Unterschied vorstellen können. Bleiben wir im



Libanon. Eine libanesische Vermögensverwaltungsgesellschaft investiert 500 Millionen Euro in Berliner Immobilien. Diese kontrolliert über eine auf den Britischen Jungferninseln registrierte Gesellschaft die Immobilien in Berlin, darunter ein Gebäude der Berliner Finanzverwaltung. Das ist aktueller Fall, wo die Recherchen noch laufen. Das ist ein Beispiel, in dem kein Notar dazu eine Mitteilung verfasst hat. Das kann ich mit ziemlich hoher Sicherheit sagen. Auch im Transparenzregister finden Sie zu dieser Firma nichts. Wir sind in diesem Fall an einem Punkt, an dem wir nichts über die Firma herausfinden können.

Was macht die Regierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf? Sie sorgt zumindest dafür, dass in Zukunft vielleicht der ein oder andere Notar solche Fälle meldet. Indem sie das Transparenzregister öffentlich macht, gibt sie uns überdies die Möglichkeit, im nächsten Jahr mit sehr viel geringerem Aufwand nachzuweisen, welche strukturellen Schwächen das Transparenzregister hat und warum es bis jetzt relativ nutzlos ist. Herr Tillack hat das vor ein paar Monaten bezogen auf 20 Firmen nachgewiesen. Wenn das Transparenzregister künftig öffentlich ist, werden wir dies in größerem Umfang machen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Bussmann, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Kai-D. Bussmann** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Die Schlussfolgerung aus den jahrelangen Diskussionen ist die Erkenntnis, dass bei der repressiven Strafverfolgung der Geldwäsche das Limit erreicht ist. Die FIU schreibt das selbst in ihrem Lagebild. Sie schätzt das vollkommen richtig ein. Die Staatsanwaltschaft hat darüber berichtet.

Die strafrechtlichen Bekämpfungsmöglichkeiten kommen gar nicht an die Strafverfolgungskompetenz heran, die im Bereich anderer Tatbestände existiert. Wir müssen also in den Bereich der Prävention wechseln. Dazu liegen einige Vorschläge vor, zum Beispiel die Bargeldhöchstgrenzen und die Schaffung von mehr Transparenz. Im Bereich der Prävention muss viel mehr gemacht werden - oder es muss im Repressionsbereich - § 261 Strafgesetzbuch (StGB) - eine Änderung erfolgen, was man vielleicht nicht will.

Ich gebe Ihnen noch einen Hinweis für die Diskussion, die wir gerade führen. Seit dem 1. Juli 2017 gilt die Neufassung des § 76a StGB. Damals wurde die eigenständige Einziehung, also die Vermögensabschöpfung, eingeführt. Das ist keine strafrechtliche, sondern eine rein zivilrechtliche Maßnahme. Damit sollte man sich in der künftigen Diskussion mehr beschäftigen. Denn selbst wenn die FIU einen Fall ausermittelt und diesen der Staatsanwaltschaft übergibt, ist dort in der Regel - um es umgangssprachlich zu sagen - einfach nicht genügend Fleisch am Knochen. Die Beweise reichen nicht für eine Strafverfolgung, das Verfahren wird eingestellt. So ist es in aller Regel. Es wird auch nicht wegen anderer Delikte ermittelt, das Verfahren endet einfach. Die Gelder müssen dann wieder herausgegeben werden. Aus dieser Falle müssen wir raus. Dafür gibt es ein rechtliches Inventar, nämlich den neuen § 76a StGB.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Kiziltepe, bitte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Meine Frage bezieht sich auf den Immobiliensektor. Wir haben gehört, dass in diesem Bereich in großem Umfang Geldwäsche betrieben wird. Herr Trautvetter hat die Probleme sehr gut benannt. Er hat zudem einen aktuellen Fall genannt.

Ich würde gerne von Herrn Prof. Dr. Bormann von der Bundesnotarkammer wissen, warum es zu diesem Fall keine Verdachtsmeldung geben konnte? Was muss gemacht werden, damit in Zukunft auf diese Daten zugegriffen werden kann?

Diese Frage möchte ich auch an die Staatsanwaltschaft Berlin richten. Sie sagen, Sie kommen an die Daten nicht heran. Was muss gemacht werden, damit Sie an die Daten und an diese Personen herankommen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Bormann, Bundesnotarkammer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Der konkrete Fall ist mir nicht bekannt. Grundsätzlich ist die bisherige Rechtslage so, dass die Notare einen Fall melden dürfen und müssen, wenn sie positive Kenntnis vom Vorliegen eines Geldwäschefalls haben. Eine solche positive Kenntnis wird aber nur in extremen Ausnahmefällen vorliegen.



Der Gesetzentwurf schafft hier Abhilfe. Künftig gibt es einen Katalog von meldepflichtigen Tatsachen. Der Katalog wird vom BMF regelmäßig über eine Rechtsverordnung aktualisiert und angepasst. Hier hoffen wir, die risikorelevanten Konstellationen gemeinsam identifizieren und bei diesen Konstellationen standardisierte Meldungen durchführen zu können, sodass diese Risikofälle künftig alle gemeldet werden, unabhängig vom Hintergrund des konkreten Falls.

Der Notar vor Ort steht in einem Spannungsverhältnis zwischen der Verschwiegenheitspflicht einerseits und der Meldepflicht andererseits. Er darf nur dann melden, wenn die Voraussetzungen für die Meldepflicht erfüllt sind, sonst ist er zur Verschwiegenheit verpflichtet. Wer die Verschwiegenheitspflicht verletzt, macht sich strafbar. Das wird künftig durch die beschriebenen Standardmeldepflichten deutlich erleichtert, die aufgrund einer Rechtsverordnung und damit aufgrund einer gesetzlichen Grundlage rechtssicher geregelt werden. Das halten wir für den richtigen Ansatz.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Das Problem des fehlenden Zugriffs auf die Daten werden Sie national nicht lösen können. Das Problem muss mindestens auf europäischer Ebene gelöst werden. Die Limiteds, über die wir hier reden, sind keine Kapitalgesellschaften mit Sitz in Deutschland. Mit denen haben wir keine Probleme. Wir haben Probleme mit den Limiteds auf St. Vincent und den Grenadinen, sowie innerhalb Europas – auf Malta, Zypern und in Irland. Wir sind also nicht einmal innerhalb Europas sicher. Diejenigen, die ihre Vermögenswerte verschleiern wollen, finden genau diese Wege. Das ist das Problem.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Wir sprechen hier über eine EU-Richtlinie. Das bedeutet, dass das öffentliche Transparenzregister in allen EU-Mitgliedsländern gilt, die die Richtlinie umsetzen. Sind mit dieser Richtlinie die Anforderungen erfüllt, die Sie brauchen, um besser an die Leute heranzukommen? Falls das nicht der Fall ist: Was müsste noch gemacht werden, damit Sie schneller auf die Daten zugreifen können?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Ich müsste schlicht die Möglichkeit haben, mit genau solchen offshore-Staaten zu kommunizieren. Diese müssten dazu gezwungen sein, Rechtshilfeersuchen zu beantworten, so wie andere europäische Länder auch. Wenn ich die Behörden auf St. Vincent und den Grenadinen frage, wer hinter der Limited steckt, müssten sie mir antworten. Das passiert momentan nicht, das ist der Punkt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Zimmermann kann die verbleibende Zeit der Fraktion der SPD nutzen.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Wäre Ihnen geholfen, wenn wir den vorliegenden Gesetzentwurf dahingehend erweitern würden, dass der Abschluss einer Immobilientransaktion nur möglich ist, wenn eine Identifizierung entweder in einem europäischen Transparenzregister oder in einem Transparenzregister außerhalb der EU vorliegt? Ab 2021 haben wir in der EU hoffentlich den Verbund für das Transparenzregister.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Das würde sehr helfen. Es wäre ein präventiver Schritt, den ich für sinnvoll halte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Bormann für die Bundesnotarkammer wollte etwas ergänzen. Bitte.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Sie müssen unterscheiden zwischen Auslandsgesellschaften und deutschen Gesellschaften. Bei Auslandsgesellschaften würde ich ein Transparenzregister für absolut sinnvoll halten. Deutsche Gesellschaften sind bereits durch das Handelsregister transparent.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Das Thema Transparenzregister ist bereits des Öfteren angesprochen worden. Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Kirchhof von der Universität Augsburg.

Sie haben in Ihrer Stellungnahme datenschutzrechtliche Bedenken wegen des öffentlichen Zugangs deutlich gemacht. Werden Ihre Bedenken



mit dem vorgelegten Regierungsentwurf ausgeräumt? Was müsste man tun, um diese auszuräumen, wenn sie noch bestehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof von der Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich möchte zunächst betonen, dass ich allen Vorrednern darin zustimme, dass es ganz wichtig ist, entschiedener gegen Geldwäsche vorzugehen.

Auf der anderen Seite muss der Datenschutz gewahrt werden. Der entscheidende Unterschied von der Vierten zur Fünften EU-Geldwäscherichtlinie ist, dass nicht mehr nur Menschen mit berechtigtem Interesse Zugang zum Register haben, sondern die Öffentlichkeit. Man kann dem Regierungsentwurf und den Verlautbarungen der Regierung das Dilemma richtig anmerken. Einerseits wird gesagt, dass man keinen Umsetzungsspielraum habe und die Öffentlichkeit Zugang bekommen muss. Andererseits wird an verschiedenen Stellen gesagt, dass man die Verhältnismäßigkeit wahren muss.

Es ist bemerkenswert, in welchem Gleichklang die verschiedenen Rechtsquellen stehen. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die EU-Grundrechtecharta, die für die Richtlinie geltende Datenschutzgrundverordnung, das Grundgesetz und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverfassungsgerichts laufen in dieser Frage parallel. Das ist ganz selten.

Danach müssen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Datenminimierung eingehalten werden. Der EuGH hat vor wenigen Wochen in Leitscheidungen zur Vorratsdatenspeicherung gesagt, dass Dateneingriffe auf das absolut Notwendige zu beschränken sind. Ein öffentlicher Zugang wahrt das nicht. Deshalb sollte die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene gegen diesen öffentlichen Zugang vorgehen oder jedenfalls den EuGH anrufen. Das wäre meine Mahnung.

Jetzt läuft der Umsetzungsprozess. Ich meine, dass einige Punkte berechtigt angesprochen wurden, aber man könnte noch mehr machen. Der erste Punkt betrifft Art. 8 Absatz 3 der EU-Grundrechtecharta. Diese Vorschrift fordert einen institu-

tionellen Datenschutz. Man bräuchte also eigentlich eine Datenschutzstelle. Das könnte die Registrierungsstelle sein - man muss sich ja registrieren, um den öffentlichen Zugang zu bekommen.

Der zweite Punkt ist die Wahrung des Maßes der Verhältnismäßigkeit. Verhältnismäßigkeit bedeutet nach der einstimmigen Rechtsprechung, dass Interessen gewichtet werden müssen. Wenn aber die Interessen desjenigen, der die Daten will, nicht abgerufen werden, können die Interessen nicht gewichtet werden. Das bedeutet nicht, dass man - quasi „versteckt“ - das „besondere Interesse“ der Vierten Richtlinie einführt. Aber der Grund der Datenabfrage sollte abgefragt werden. Alle genannten Institutionen werden diese Interessen ganz leicht benennen und gegen Geldwäsche kämpfen können.

Wenn diese Einsichtsinteressen bekannt sind, müsste man darüber nachdenken, ob man die wirtschaftlich Berechtigten nicht über die Anfragen informiert. Natürlich macht man das nicht, wenn dies der Datenschutz verbietet oder dies den Kampf gegen Geldwäsche zu behindern droht. Aber in allen anderen Fällen gibt es eine Information der betroffenen, die so in die Lage versetzt werden, einen Ausnahmeantrag zu stellen. Interessant ist der Vergleich der Gesetzesbegründung des Entwurfs mit der der Richtlinie. Der Ausnahmetatbestand ist das entscheidende rechtliche Instrument, um die Verhältnismäßigkeit zu wahren. Sagt man restriktiv, das wird sowieso nicht positiv beschieden, hat man keine Verhältnismäßigkeit. Ich bin deshalb der Meinung, dass die Interessen abzufragen sind. Wenn sie nicht sachgerecht sind, wird das Transparenzregister nicht geöffnet. Wenn man meint, das Interesse könnte bestehen, wird der Betroffene informiert und der Ausnahmetatbestand kann geltend gemacht werden.

Ein letzter Punkt: Der EuGH hat in bemerkenswerter Weise gesagt, die Verhältnismäßigkeit kann von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Also können in der EU unterschiedlich Maßstäbe der Transparenz existieren. Hat Deutschland sehr erfolgreiche Unternehmer, bei denen die Gefahren der Kriminalität höher sind, kann man sagen, hinsichtlich des Ausnahmeinstruments hat Deutschland eine andere Praxis als in Frankreich. Das würde nicht europarechtswidrig sein, sondern der EuGH-Rechtsprechung folgen.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller, Sie haben noch Zeit für eine Nachfrage.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Nachfrage bezieht sich wieder auf das Thema Transparenzregister, insbesondere zum Thema Gebühren und Verhältnismäßigkeit. Wie ist Ihre Beurteilung dazu? Und zum Thema Vereine: Die Vereine haben in den letzten Monaten ihre Gebührenbescheide bekommen. Ist es aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich möglich, Vereine zu befreien?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Die Gebühren sind kein Problem. Es gibt einen hohen Verwaltungsaufwand, das wird auch in anderen Verlautbarungen dargestellt. Aber die Gebühr als solche kann hier erhoben werden.

Zur Frage der Befreiung: Wenn Sie gemeinnützige Vereine von Gebühren befreien, müssen sie das gleichheitsrechtlich rechtfertigen. Das ist aber aufgrund der Gemeinnützigkeit kein Problem. Das gibt es auch bei anderen Gebührentatbeständen. Insofern kann man auch für gemeinnützige Vereine Ausnahmen vorsehen. Insgesamt sollte durch die Gebührenordnung ein möglichst geringer Verwaltungsaufwand entstehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Nochmal Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Wir haben bereits Ausführungen bezüglich der Personalausstattungen gehört, deswegen richte ich meine Frage an den BDZ.

Wie sehen Sie die Personalausstattung und die technische Ausstattung der FIU angesichts des zu erwartenden Anstiegs der Verdachtsmeldungen? Wie sehen Sie die nationale Zusammenarbeit der FIU mit den Strafverfolgungsbehörden und den Aufsichtsbehörden, mit den Ländern sowie den Verpflichteten? Wo besteht aus Ihrer Sicht Verbesserungsbedarf?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft): Ich werde nicht die Kernforderung der Gewerkschaften thematisieren, dass wir

dringend mehr Personal brauchen - obwohl der Bedarf durch die gestiegenen Verdachtsmeldungen tatsächlich nicht von der Hand zu weisen ist.

Ich möchte mich für die parlamentarische Unterstützung bedanken. Ursprünglich haben wir mit 165 Beschäftigte gestartet, als wir im Juni 2017 die FIU in die Zollverwaltung übernommen haben. Diese Zahl der beschäftigten ist nun auf 400 angestiegen. Das Parlament hat dankenswerterweise die Planstellen dafür zur Verfügung gestellt.

Die Verdachtsmeldungen, die der FIU vorliegen, zeigen, dass wir das Personal auch dringend benötigen. Laut FIU-Jahresbericht sind im Kalenderjahr 2018 bei der FIU über 77 000 Verdachtsmeldungen eingegangen. Das ist eine Steigerungsrate um das 11-fache, wenn man berücksichtigt, dass im Jahr 2008 etwa 7 000 Verdachtsmeldungen bei der damaligen FIU eingegangen sind. Von daher können wir das Personal durchaus gebrauchen.

Zu dem Thema IT-Einsatz: IT ist in den heutigen Verwaltungsprozessen, gerade bei Massenverfahren, nicht mehr wegzudenken. Die Zahlen machen deutlich, dass wir es mit Massen zu tun haben. Aufgrund des Gesetzentwurfs, der verabschiedet werden soll, ist vorauszusehen, dass die Zahl der Verpflichteten erweitert wird. Deswegen werden die Verdachtsmeldungen weiter ansteigen. Insofern macht es Sinn, darüber zu reden, wie wir diese Massen durch elektronisch gestütztes Risikomanagement und Risikoanalysen bewältigen können. So etwas haben wir in der Zollverwaltung schon in anderen Bereichen, denken wir beispielsweise an die Bahnabfertigung mit Drittländern. Das sind 242 Millionen Zollanmeldungen pro Jahr, die risikotechnisch zu bewerten sind. Das gleiche Verfahren wird jetzt, inhaltlich anders, auf die FIU zukommen. Es müssen risikoorientierte IT-technische Lösungsmöglichkeiten installiert werden.

Wir haben einen Ansatz gemacht. Ich bin nicht nur Vertreter der Zollgewerkschaft als solches, sondern auch Vorsitzender des Gesamtpersonalrats der Generalzolldirektion. Ich kann daher sagen, dass wir auch personalvertretungsrechtlich dem Einsatz eines Verfahrens mit integrierter künstlicher Intelligenz, sprich mit Algorithmen, zugestimmt haben. Das Verfahren soll im Januar 2020 bei der FIU in den Echtbetrieb gehen. Es bewertet anhand bestimmter Parameter, welche Risiken vorliegen,



um die Verdachtsmeldung einer näheren Analysebewertung zu unterziehen, um so die Analysten der FIU bei ihrer Analyse entsprechend zu unterstützen.

Künstliche Intelligenz wird nicht nur eingesetzt, damit es zu einer automatisierten Bewertung der eingehenden Verdachtsmeldungen kommt. Das Verfahren lernt auch aus den Daten, die der einzelne Analyst für Bewertungen im System hinterlegt, um später hierauf zurückzugreifen. KI ist definitiv nicht mehr wegzudenken. Deswegen begrüßen wir diesen Ansatz sehr. Wenn das Verfahren zum Einsatz gekommen und weiterentwickelt worden ist, macht es Sinn, darüber nachzudenken, ob der jetzige Personalbestand dem noch standhält.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller, haben Sie eine Nachfrage?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Ich habe eine konkrete Nachfrage. Wie läuft aus Ihrer Sicht die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden, insbesondere mit den Landeskriminalämtern? Es gibt bei einigen Verbindungsbeamten immer noch einen „Geburtsschmerz“, der sich bis in die Spitzen der Gewerkschaft durchsetzt. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Landeskriminalämtern? Haben sich dort in der letzten Zeit Verbesserungen ergeben? Wo kann man noch besser werden?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft): Ich darf daran erinnern, dass wir hier im Finanzausschuss in Fachgesprächen vorgeschlagen haben, Verbindungsbeamte bei den Landeskriminalämtern einzusetzen. Aus unserer Sicht ist das der richtige Weg, um miteinander zu kommunizieren und voneinander zu lernen. Es ist wichtig, ein Feedback von den Strafverfolgungsbehörden dahingehend zu bekommen, ob und an welchen Stellen wir unsere Analyseberichte optimieren können. Mit Blick auf die Verpflichteten halten wir eine Sensibilisierungskampagne hinsichtlich der Qualität der Verdachtsmeldungen für sehr wichtig.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Keuter, bitte.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Meine Frage geht an den Prepaid-Verband Deutschland e. V. Als Maximalbetrag für Zahlungen im Internet ohne vorherige Kundenidentifizierung legt der Regierungsentwurf einen Betrag von 20 Euro statt 50 Euro fest, wie dies in der europäischen Richtlinie vorgesehen ist. Die Summe liegt damit weit unter der Empfehlung aus Brüssel. Welche Folgen hat diese Sonderregelung für die Anbieter auf der einen und die Kunden auf der anderen Seite? In Ihrer Stellungnahme erwähnen Sie, dass Zahlungen im Internet immer einen sogenannten elektronischen Fußabdruck hinterlassen und deshalb nachzuvollziehen sind. Können Sie diesen Punkt näher erläutern? Welche Maßnahmen würden Sie im Zusammenhang mit der Geldwäschebekämpfung für richtig und praktikabel erachten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Prepaid-Verband, Herr von Both, bitte.

Sv **Maximilian Both** (Prepaid-Verband Deutschland): Zunächst zum Monitoring. Anders als im Immobilienbereich, wo es darauf ankommt, den wirtschaftlich Berechtigten namentlich zu kennen, ist dies bei Finanztransaktionen nicht unbedingt erforderlich. Bei Finanztransaktionen ist für ein effektives Monitoring wichtig, einen sogenannten Unique Identifier zu haben, also etwas, was man einer Transaktion und einem Menschen zuordnen kann und womit ich in der Lage bin, nicht nur die eine Transaktion zu bewerten, sondern eine Reihe von Transaktionen. Das ist wichtig, weil die einzelne Transaktion häufig nur sehr wenige Informationen liefert. Kein System der Welt kann beispielsweise zehn inkriminierte Euro erkennen. Werden jedoch zehn inkriminierte Euro tausendfach von demselben Computer oder demselben Mobiltelefon verschickt, erzählt uns dies eine ganze Menge. Deshalb ist es so wichtig, Technologien einzusetzen, die in der Lage sind, benutzte Endgeräte zu identifizieren und Verknüpfungen zwischen den Transaktionen herzustellen. Das versetzt uns in die Lage, sinnvolle Verdachtsmeldungen zu erstatten.

Die E-Geld-Industrie ist seit Jahren international vertreten. In Großbritannien, wo die E-Geld-Richtlinie zuerst umgesetzt wurde und Lizenzen zur Verfügung gestellt wurden, hat die E-Geld-Industrie einen deutlich größeren Anteil am Aufkommen der Verdachtsmeldungen als hier in Deutschland. Das liegt daran, dass es in Deutschland schlicht weniger Institute gibt, die E-Geld emittieren.



Das Wichtige ist jedoch, dass man einen Unique Identifier braucht. Das ist das Gleiche, was eine Universalbank heute mittels der Kontonummer macht: Das Transaktionsmonitoring erfolgt nicht anhand des Namens, sondern anhand der Kontonummer. Dazu ist es jedoch nötig, über Technik zu verfügen, die in der Lage ist, selbständig zu lernen und Muster und Typologien zu erkennen, um dann entsprechende Alerts zu generieren.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Noch einmal nachgefragt: Welche Maßnahmen erachten Sie für geeignet? Wie bewerten Sie, dass der Maximalbetrag für Onlinezahlungen ohne Kundenidentifizierung in Deutschland 20 statt 50 Euro betragen soll?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr von Both, Prepaid-Verband, bitte.

Sv **Maximilian Both** (Prepaid-Verband Deutschland): Die Maximalgrenze in Höhe von 20 Euro ist zum einen ein Problem, weil wir als Industrie unsere Produkte europaweit anbieten. Zum anderen stellt die Absenkung der Grenze aus Sicht der Verbraucher einen Eingriff dar, der nicht zu rechtfertigen ist. Es gibt keinerlei evidenzbasierte Untersuchung, dass bei einem Betrag von 20 Euro ein geringeres Risiko der Terrorismusfinanzierung besteht, als bei 50 Euro, zumal der Onlinebereich für Terrorismusfinanzierung deutlich weniger geeignet ist, als der Offlinebereich. Ich würde es für sinnvoll halten, wenn Sie die E-Geld-Emittenten, die über die personelle und technische Intelligenz verfügen, stärker in die Pflicht nehmen, statt die E-Geld-Agenten einzubeziehen, zumal es sich hierbei um einen deutschen Sonderweg handelt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD, Herr Dr. Zimmermann, bitte.

Abg. Dr. **Jens Zimmermann** (SPD): Herr Schulte, wir haben im Gesetzentwurf beim Thema Datenzüge der FIU zu den INPOL-Datenbanken vorgesehen, dass sie dort künftig wenigstens eine Trefferanzeige erhalten sollen. Die Landeskriminalämter müssen ihre Daten also nicht komplett zur Verfügung stellen. Da es an dieser Stelle immer wieder Diskussion gibt, würde mich interessieren, was dies für Ihre Arbeit genau bedeutet. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme unter Ziffer 25 den Vorschlag gemacht, Ihnen als FIU einen vollständigen Datenzugriff auf das zentrale staatsanwalt-

schaftliche Verfahrensregister zu geben. Würde dieser weitergehende Vorschlag aus dem Bundesrat Ihnen bei ihrer Arbeit helfen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Schulte von der Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit (FIU)): Aus Sicht der FIU sind im Sinne einer effektiveren Geldwäschebekämpfung die erweiterten Zugriffsmöglichkeiten auf den Datenbestand der in den Ländern geführten sogenannten „kritischen Dateien“ sehr zu begrüßen.

Eine Geldwäscheverdachtsmeldung kann aus sich heraus so klar sein, dass eindeutig feststeht, dass es sich um einen Fall von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung handelt. Dann ist der Sachverhalt ohne jeden Datenbankabgleich zur Abgabe an eine Strafverfolgungsbehörde geeignet. Wir sehen aber häufig, dass uns gleichlautende Meldungen erreichen, die für sich genommen äußerst harmlos sind, beispielsweise kleine eBay-Betrügereien, Identitätsdiebstähle oder andere Allerweltsdelikte. Können diese Meldungen jedoch mit Zusatzinformation versehen werden, beispielsweise mit der Information, dass eine Kontoverbindung häufiger genutzt worden ist, oder eine Person in anderen deliktischen Zusammenhängen wie der Rockerkriminalität, der organisierten Kriminalität oder auch der Kinderpornographie schon einmal auffällig geworden ist, bekommt die zunächst unauffällig erscheinende Meldung für uns eine ganz andere Bedeutung. Aus diesem Grund begrüßen wir die verbesserten Erkenntnismöglichkeiten.

Nach dem Vorschlag des Bundesrates soll die FIU weitergehende Recherchemöglichkeiten im zentralen staatsanwaltlichen Verfahrensregister (ZStV) erhalten. Das würde uns im Hinblick auf laufende Ermittlungen einen deutlich weiteren Erkenntnisgewinn beschere, denn in den INPOL-Verbund werden im Regelfall nur abgeschlossene Ermittlungen abgestellt. Der zeitliche Versatz und die mit einem ZStV-Zugriff einhergehenden weiteren Recherchemöglichkeiten wären für die FIU von großem Wert und großem Interesse.

Ich möchte nochmal an die Äußerungen von Herrn Professor Dr. Kirchhof anknüpfen. Bei dem Gleichklang von Meldungen könnten wir viele eigentlich nicht betroffene Personen treffsicherer ausschließen, um dann staatliche Repressionen zielgerichteter auf die als verdächtig gemeldeten Personen und



Transaktionen lenken zu können, um die es uns wirklich bei der Strafverfolgung geht. Der Vorschlag wäre ein nicht zu überschätzender operativer Gewinn für die FIU.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU, Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Steuerberater sind weiterhin Verpflichtete. Deswegen interessiert mich auch das Thema der Funktion der Steuerberaterkammer als Aufsichtsbehörde versus Verwaltungsbehörde und Bußgeldbehörde. Beides ist im Regierungsentwurf getrennt. Es gibt auch vom Bundesrat Bestrebungen, bei der Rechtsanwaltskammer das Gleiche zu machen. Wie beurteilen Sie, dass die Aufsicht nicht identisch ist mit der bußgeldbescheidenden Behörde?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Butenschön, deutscher Steuerberaterverband, bitte.

Sv **Carsten Butenschön** (Deutscher Steuerberaterverband): Ich würde sagen, dass die beabsichtigte Regelung Bürokratie schafft, weil zwei verschiedene Institutionen sowohl für die Aufsicht als auch für die Sanktionierung zuständig sind. Es kann hierdurch zu Informationsverlusten kommen. Außerdem sind zwei Ansprechpartner für dasselbe Verfahren zuständig. Wir sind grundsätzlich der Meinung, dass das keine Verbandsaufgabe ist. Wir stehen als Verband der Frage neutral gegenüber. Wir könnten uns vorstellen, das Ganze in einer Hand gebündelt zu sehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Das Thema „Syndikussteuerberater“ ist mir im Gesetzgebungsverfahren erstmals begegnet. Welchen Personenkreis betrifft das? Ist es aus Ihrer Sicht richtig, dass Lohnsteuerhilfvereine zukünftig auch Verpflichtete sind? Oder sollte man versuchen, hier eine Ausnahme zu erzielen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Butenschön, Deutscher Steuerberaterverband, bitte.

Sv **Carsten Butenschön** (Deutscher Steuerberaterverband): Grundsätzlich handelt es sich bei Syndikussteuerberatern um nicht selbständig tätige Steuerberater, die in Unternehmen arbeiten und insoweit allein ihrem Auftraggeber dienen. Es sind also

keine selbstständigen Steuerberater, die hinsichtlich der Berufspflichten dem Steuerberatungsgesetz unterliegen.

Die Einbeziehung der Lohnsteuerhilfvereine in den Kreis der Verpflichteten sehen wir aus Gründen der Gleichbehandlung aller Verpflichteten, die Hilfeleistungen in Steuersachen leisten, als sinnvoll an.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die nächste Frage geht an die Staatsanwaltschaft Berlin. Uns haben in letzter Zeit Klagen aus Staatsanwaltschaften erreicht, dass in Ermittlungsverfahren der Auskunftsanspruch nach § 161a Strafprozessordnung (StPO) von Banken häufig zu spät beantwortet wird. Oft hätten die Verdächtigen die Vermögenswerte bereits verschoben, bevor die Banken auf das Auskunftersuchen der Staatsanwaltschaft reagieren und die Staatsanwaltschaft auf dieser Grundlage bei den Gerichten entsprechende Sicherungsmaßnahme erwirken konnten. Wie sind Ihre Erfahrungen mit Auskunftersuchen an Banken? Wie schnell werden diese beantwortet? Wie schnell sollten Banken aus Ihrer Sicht auf ein Ersuchen reagieren, um zum Ermittlungserfolg beizutragen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Je nach Bank dauert es in der Regel fünf Wochen bis einem Auskunftssuchen nachgekommen wird, es kann aber durchaus auch länger dauern. Meines Erachtens sollten wir die Auskünfte unverzüglich erhalten. Jeder Tag, den wir warten, verzögert die Bearbeitung des Verfahrens.

Was Beschlagnahmemöglichkeiten betrifft, bin ich in unserer Abteilung privilegiert, weil wir die sogenannten Fristfallmeldungen bekommen. Das bedeutet, dass die Banken ein Guthaben für drei Tage anhalten können und wir das als Fristfall gemeldet bekommen. So haben wir immerhin eine Chance, das, was die Banken festgesetzt haben, konfiszieren zu können.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Was bedeutet „unverzüglich“? Drei Tage?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, bitte.



Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin):
Sofort, über eine elektronische Schnittstelle.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank.
Die nächste Frage kommt von der Fraktion der
FDP, Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Eines der größeren
Probleme im Finanzsektor scheint die Anzahl der
Meldungen zu sein. Insbesondere die Verpflichteten
des Geldwäschegesetzes beklagen sich über
Rechtsunsicherheiten bei der Abgabe von Geldwä-
scheverdachtsmeldungen. Ursprünglich ist ange-
dacht gewesen, § 261 StGB dahingehend zu ergän-
zen, dass die Abgabe einer Geldwäscheverdachts-
meldung mit der Erstattung einer Strafanzeige
gleichgesetzt wird. Können Sie von der deutschen
Kreditwirtschaft kurz die Rechtsunsicherheiten
beschreiben und uns ihre Haltung in dieser Frage
darstellen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die Deutsche
Kreditwirtschaft, Herr Höche, bitte.

Sv **Thorsten Höche** (Deutsche Kreditwirtschaft):
Eine Ursache für die Vielzahl der Meldungen ist,
dass die Schwelle für Verdachtsmeldungen nach
dem Geldwäschegesetz vor einigen Jahren im
Gesetz selbst herabgesetzt wurde. Eine weitere
Ursache ist eine Entscheidung des Oberlandesge-
richts Frankfurt aus dem Jahr 2018. Darin hat das
Gericht den Geldinstituten einen nur sehr einge-
schränkten Prüfungsfreiraum in der Frage einge-
räumt, ob sie Meldung erstatten. Schaut man sich
die Höhe der Strafbewehrung in § 261 StGB und
Umfang und Höhe der Sanktionen der Bußgeldtat-
bestände im Geldwäschegesetz an, führt auch dies
dazu, dass Meldungen eher früher als später erstat-
tet werden. Es ist allerdings eine internationale
Entwicklung. Wir sitzen nicht nur in Deutschland
auf viel zu vielen Meldungen. Als Deutsche Kredit-
wirtschaft appellieren wir dafür, nicht im laufen-
den Gesetzgebungsverfahren, aber für die weitere
Diskussion, international über die Systematik nach-
zudenken.

Wir finden es richtig, dass die Bundesregierung bei
dem Ansatz geblieben ist, im Bußgeldtatbestand
des § 65 GwG bei der Leichtfertigkeit als Maßstab
für eine Bußgeldverhängung zu bleiben. Denn die
Absenkung des Maßstabs auf Fahrlässigkeit würde
zu einer weiteren Erhöhung der Meldungen führen.
Was im Gesetzentwurf fehlt, ist, dass die Ver-
dachtsmeldung die Strafbefreiung im § 261 Abs. 9

GwG auslöst. Solche Rechtsunsicherheiten führen
dazu, dass einige Kreditinstitute und Banken im
Augenblick die Sorge haben, die Stelle des Geldwä-
schebeauftragten wieder zu besetzen. Es gibt hier
einen erheblichen Druck auf die Praxis. Denn nicht
in allen Fällen handelt es sich hierbei um Juristen
mit zwei Staatsexamen oder ausgebildete Krimina-
listen, sondern um Bankmitarbeiter, die diesen Job
machen müssen. Hier wünschen wir uns mehr
Betonung der Zusammenarbeit und weniger Druck
mit Sanktionen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank.
Herr Liebel, Deutsche Zoll- und Finanzgewerk-
schaft, bitte.

Sv **Thomas Liebel** (BDZ Deutsche Zoll- und
Finanzgewerkschaft): Mit der Neuerrichtung der
FIU in der Zollverwaltung hat es einen Paradig-
menwechsel gegeben: Weg von einer Strafverfol-
gungsbehörde hin zu einer Verwaltungsbehörde
mit rein administrativem Charakter hat. Sie soll als
Dienstleister die Strafverfolgungsbehörden dadurch
unterstützen, dass sie Verdachtsmeldungen filtert.
Das setzt voraus, dass die Verpflichteten der FIU
geldwäscherelevante Sachverhalte in erster Linie
im Rahmen von Verdachtsmeldungen vorbringen,
nicht in Form von Strafanzeigen. Für Strafanzeigen
ist die FIU nicht zuständig. Leider gehen viele der
„kleingelagerten Sachverhalte“ auf Strafanzeigen
zurück, die eigentlich gegenüber polizeilichen
Behörden gestellt werden müssten. Es kommt zu
einem unnötigen Zeitaufwand, weil bei den Ver-
pflichteten nachgefragt werden muss, ob es sich tat-
sächlich um geldwäscherelevante Sachverhalte
handelt, für die die FIU zuständig ist. Hier muss
auch die FIU die Verpflichteten weiter sensibilisie-
ren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste
Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr de
Masi, bitte.

Abg. **Fabio de Masi** (DIE LINKE.): Meine Frage geht
an den Bundesverband Deutscher Kriminalbeamter:
Vorhin ist die Bilanz der FIU geschildert worden.
Die Bundesregierung sagt, die strukturellen Pro-
bleme seien behoben. Wie sehen Sie das? Sind Ihnen
zum Beispiel noch Fälle mit Verdacht auf Terroris-
musfinanzierung bekannt, die nicht zeitnah bear-
beitet wurden? Was wäre eine Lösung im Bereich
des Datenaustauschs? Welche Daten können Sie



tauschen? Brauchen wir einen Einbezug der Landeskriminalämter bei der Erstbewertung von Geldwäscheverdachtsmeldungen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Bundesverband Deutscher Kriminalbeamter, Herr Fiedler, bitte.

Sv **Sebastian Fiedler** (Bund Deutscher Kriminalbeamter): Zunächst eine Vorbemerkung: Bereits 2011 habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass es nach wie vor an einer Gesamtstrategie fehlt. Die von Herrn Professor Busmann vorgelegte Untersuchung spricht von einer Größenordnung im Bereich eines hohen zweistelligen Milliardenbetrages, wenn nicht sogar von 100 Milliarden Euro pro Jahr, die aus zum Teil schwerwiegenden Verbrechen stammen. Aktuell bekommen wir nur ein Prozent dieser Erlöse zu Gesicht. Das ist zunächst die Größenordnung und Problembeschreibung, die ich hier gerne zu Protokoll geben würde.

Im Jahre 2012 wurde die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Aufsicht über den Nichtfinanzsektor auf Bundesebene zu übernehmen. Es ist nichts passiert. Nun wird beklagt, dass aus dem Nichtfinanzsektor zu wenige Meldungen kommen. Das Thema ist nicht adressiert. Wir haben deutliche Hinweise auf die Bedeutung des Bargeldes in unterschiedlichsten Sachverhalten bekommen. Das Thema ist in Deutschland nicht adressiert. Wir gehören nicht zu den Ländern in Europa, die das Thema wirklich angegangen sind. Wir müssen uns schon bewusst machen, dass die Gelder, die hier gewaschen werden, irgendwo anders auf der Welt möglicherweise Opfer hinterlassen.

Zur konkreten Frage, was die FIU angeht: Ich möchte es etwas provokant formulieren: Das Ganze kommt mir ein bisschen wie das „Vogel-Strauß-Prinzip“ vor. Man verschließt nach wie vor die Augen vor den tatsächlichen Problemen. Die strukturellen Probleme sind keinesfalls gelöst: Wir haben über 50 000 nicht bearbeitete Meldungen, wir haben laut Jahresberichten sechs Prozent weniger weitergeleitete Meldungen, wir haben keine Zugriffe auf die relevanten Daten. Das wird dazu führen, dass die Landeskriminalämter die Dateien nicht speichern werden, weil sie Angst davor haben, dass ein verdeckter Ermittler möglicherweise sein Leben riskiert.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Barreto da Rosa, Bund Deutscher Kriminalbeamter, bitte.

Sv **Dr. Steffen Barreto da Rosa** (Bund Deutscher Kriminalbeamter): Die Pflichten, die den Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz auferlegt werden, zielen im Kern darauf ab, Verdachtsfälle im Bereich der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu generieren und diese an die FIU zu melden. Wenn die FIU nicht funktioniert, sind diese ganzen Aufwände weitestgehend umsonst.

Die FIU leidet unter grundlegenden strukturellen Konzeptionsfehlern. Ohne einen Zugriff auf die länderpolizeiliche Dateien, kann die FIU Verdachtsmeldungen nicht richtig bewerten. Einen solchen Zugriff wird die FIU laut Antwort der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/9326 vom 11. April 2019, Antwort zu Frage 32) auf die Frage von Herrn Abgeordneten De Masi nicht bekommen. Das Ergebnis sind unter anderem die 50 000 unbearbeiteten Meldungen, die niemand mehr wird abarbeiten können.

Der aktuelle Gesetzentwurf wird diese Probleme nicht lösen. Die beabsichtigte Änderung des § 31 Absatz 4 GwG, also die automatisierte Rückmeldung an die FIU über Treffer in sogenannten „kritischen Dateien“, lehnen wir ab. Hierzu ein Fall aus der Praxis: Wenn sie im Bereich der Organisierten Kriminalität gegen die Mafia ermitteln, dann schotten sie ihre Dateien so gut es geht ab. Wenn sie jetzt eine Mitteilung über einen Dateitreffer bekommen, wonach der FIU Informationen vorliegen, dann haben sie als Ermittler ein großes Interesse daran, die Informationen zu beziehen. Also wenden Sie sich an die FIU und fordern diese Informationen an. Das heißt, die Rückmeldequote liegt dann bei nahezu 100 Prozent. Wenn aber die Informationen an eine Behörde gelangen, die mit negativer Presse aufgefallen ist, steht zu befürchten, dass die ermittelnden Dienststellen keine Daten mehr in den betreffenden Dateien erfassen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Der Finanzsektor ist für 98 Prozent der Meldungen zuständig. Sie hatten ausgeführt, dass das Thema Geldwäschebeauftragter nicht nur wegen der strafbefreienden Wirkung problematisch ist. Mich würde interessieren, wie es



bei den 400 Sparkassen, 800 Volksbanken und einer Vielzahl von Privatbanken aussieht: Gelingt es Ihnen überhaupt noch, Geldwäschebeauftragte zu finden? Welche Möglichkeiten sollten wir im Gesetzesvorhaben angehen, um einen eventuellen Notstand an Geldwäschebeauftragten im Finanzsektor zu verhindern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Höche, Deutsche Kreditwirtschaft, bitte.

Sv **Thorsten Höche** (Deutsche Kreditwirtschaft): Es geht bei dem Ganzen ein bisschen um die Frage, auf welcher Seite man den Geldwäschebeauftragten im Finanzsektor eigentlich sieht. Auf der Seite der FIU und der Ermittlungsbehörden, mit denen man zusammenarbeitet, oder auf Seiten der Täter. Wir sehen uns nicht auf der Täterseite. Und das sollte sich unserer Auffassung nach auch bei den Sanktionen, die das Gesetz vorsieht, entsprechend widerspiegeln. Dabei geht es um die Beibehaltung der Bußgeldandrohung in § 56 GwG und der Strafbefreiung nach § 261 Abs. 9 StGB bei einer Verdachtsmeldung.

Die Absenkung der Meldeschwelle für Verdachtsmeldungen ist der maßgebliche Grund für die vielen Verdachtsmeldungen. Einerseits besteht die Sorge, Sachverhalte nicht anzuzeigen, die nach der gesenkten Meldeschwelle anzeigepflichtig sind. Andererseits sehen wir bezüglich der Meldungen auch Probleme bei der Effektivität und den Ergebnissen. Aus diesem Grund habe ich mich vorhin für eine internationale Diskussion über die Effektivität der bestehenden Instrumente ausgesprochen.

In den Anfängen der Geldwäschebekämpfung in Deutschland ging es um die Bekämpfung Organisierter Kriminalität, später kam die Terrorismusbekämpfung als weiteres Ziel hinzu. Diese Ziele dürfen nicht aus dem Blick verloren werden. Deshalb betrachten wir unsere Tätigkeit nicht nur als administrative Meldung, die durch eine Behörde weiter bearbeitet wird. Unsere Meldungen sollen Ermittlungsbehörden Anlass geben, in einem Verfahren Kriminelle ausfindig zu machen. Dies müssen die Zielsetzung und der Orientierungspunkt bleiben. Das ist aber eine internationale Diskussion, die nach unserer Auffassung geführt werden muss.

Im Übrigen versuchen wir, unsere Geldwäschebeauftragten in allen Verbänden so gut es geht mit Informationen zu versorgen. Das erfolgt unter ande-

rem durch Erfahrungsaustausch und Kooperationsgespräche mit der FIU und mit den Landeskriminalämtern. Das ist sinnvoll und soll beibehalten werden.

An dieser Stelle bedarf es gar nicht so vieler Änderungen im gesetzlichen Rahmen, sondern es geht um den Informationsaustausch in der Praxis. Wir haben in den letzten Wochen von einer Initiative gehört, in deren Rahmen die FIU mit einigen Instituten zusammenarbeitet. Das ist ein sinnvoller Anfang, um den praktischen Informationsaustausch zu verstärken. Die Banken können nur das melden, was ihnen aufgrund sinnvoller Kriterien als anzeigewürdig erscheint. Deutschland hat diesbezüglich noch nicht den gewünschten Fortschritt erreicht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Herr Schulte, die Kreditwirtschaft hat sehr viele Sachverhalte gemeldet. Es wird von 50 000 Meldungen gesprochen. Wurden diese Meldungen schon bewertet? Ist Deutschland ein Hochrisikoland für Geldwäsche? Wie ist die Situation aus Sicht der FIU zu beurteilen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Schulte, Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit): Die Zahl der Meldungen ist aktuell deutlich niedriger, weil wir inzwischen stärker auf Risikoorientierung setzen. Alle Meldungen sind erstgesichtet. Darunter befinden sich keine Meldungen mit unmittelbar drohenden Risiken wie Vermögensverschleppung oder Terrorismusfinanzierung. Es handelt sich ganz überwiegend um Fälle, bei denen „nur“ Datenpflege vorgenommen werden muss. Künftig wird die Bearbeitung dank besserer IT-Lösungen effektiver und schneller erfolgen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine erste Frage geht an Herrn Trautvetter zum Immobilienbereich. Es wäre hilfreich, wenn bei dem Verkauf einer deutschen Immobilie nachgewiesen werden müsste, wer der wirtschaftlich Berechtigte hinter einer entsprechenden Unternehmenskonstruktion ist. Ein Antrag meiner Fraktion liegt zur Beratung vor. In diesem Zusammenhang



ist uns wichtig, dass der Zusammenhang nicht nur zum Zeitpunkt des Kaufs festgestellt wird, sondern auch der Weiterverkauf erfasst ist. Deshalb hätten wir gerne die Identifikationsnummer und weitere Maßnahmen. Inwieweit sollten wir weitere Maßnahmen ergreifen, um die Feststellung der Identität zu verbessern?

Die andere Frage geht an Herrn Heyn. Herr Prof. Dr. Kirchhof hat auf das Thema der Datenschutzsensibilität hingewiesen. Jedoch hat Herr Trautvetter darauf hingewiesen, dass das deutsche Handelsregister einer anderen Logik folgt: Im Normalfall ist dort bereits die natürliche Person registriert. Die Grundidee war, dass zu der juristischen Person, die im Handelsregister eingetragen ist, auch die natürliche Person im Handelsregister aufgeführt wird. Das wurde in den letzten 40 Jahren nicht beanstandet. Inzwischen gibt es aber die Möglichkeit durch verschachtelte Strukturen, beispielsweise Briefkastenfirmen, die natürliche Person zu verschleiern. Ist unser Vorschlag Ihrer Einschätzung nach zu weitgehend?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland): Aufgrund der Eigenschaft, dass Immobilien nicht beweglich sind, ist es möglich, ausländische Gesellschaften dazu zu verpflichten, sich hier einzutragen. Insoweit ist Ihr Vorschlag richtig. Meiner Meinung nach ist der Vorschlag auch datenschutzkonform und verhältnismäßig. Auch Frau Berthold hat Ihren Vorschlag begrüßt.

Die meisten Immobiliendeals erfolgen jedoch nicht im Ausland, sondern über Share Deals, in denen deutsche Objektgesellschaften dazwischen geschaltet sind. So auch in dem von mir bereits erwähnten Beispiel der libanesischen Vermögensverwaltung. Dort hat eine auf den britischen Jungferninseln angesiedelte Firma in Deutschland eine Firma als Objektgesellschaft für einzelne Immobilien gegründet. In einem solchen Fall prüft der Notar nicht das Immobiliengeschäft, aber zumindest die Anteilsverkäufe und die Firmenregistrierung. Im deutschen Handelsregister sind die Anteilseigner in einer Liste aufgeführt.

Das Problem hierbei ist, dass in dieser Liste nicht die wirtschaftlich Berechtigten erfasst sind. Das Transparenzregister hat zu keiner Änderung

geführt. Deswegen muss Ihre Lösung zu den IDs genutzt werden. Darüber hinaus sollte aber das Transparenzregister verbessert werden, sodass nicht nur die ausländischen Gesellschaften erfasst sind, sondern auch die tatsächlichen wirtschaftlich Berechtigten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Heyn, Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, bitte.

Sv **Michael Heyn** (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit): Die Bundesregierung hat bei der Erweiterung des Zugriffs auf das Transparenzregister keinen Spielraum, da es sich hierbei um eine Umsetzungsvorgabe der Richtlinie handelt. Hierbei hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten erkennbar versucht, gewisse Ausgleichsmaßnahmen beizubehalten bzw. einzuführen, um gegenläufige Interessen zu berücksichtigen.

Gleichwohl haben wir Zweifel, inwieweit die Änderungsrichtlinie mit der Öffnung des Zugangs zum Transparenzregister den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit genügt. Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind zwar Straftaten, deren Bekämpfung im öffentlichen Interesse notwendig ist, jedoch ist die Öffentlichkeit nicht selbst zur Strafverfolgung befugt. Insofern fragen wir uns, inwiefern es zweckdienlich ist, die Öffentlichkeit in dem Maße vorzusehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding** (SPD): Meine Frage richtet sich zunächst an Frau Berthold. Es gibt immer mehr Kryptowährungen, mit denen völlig anonym Transaktionen vorgenommen werden können. Haben Sie Erfahrungen mit der Nutzung von Kryptowährungen für Geldwäsche? Die Risikoanalyse des BMF sagt im Moment, dass die Gefahren klein und die Risiken vernachlässigbar sind. Gibt der Gesetzesentwurf vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen die richtigen Antworten?

Herr Schulte, spielen bei Ihnen Kryptowährungen im Zusammenhang mit Geldwäsche eine Rolle? Sind die Antworten des Gesetzesentwurfes hinreichend?



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Wir beginnen mit Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sv **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Nach meiner Erfahrung spielen Kryptowährungen im Bereich der Geldwäsche eine große Rolle. Kryptowährungen sind dezentral, anonym und momentan nicht ausreichend beaufsichtigt. Aus der Praxis wissen wir, dass Täter erlangtes Geld in Kryptowährungen umtauschen, damit wir den Geldfluss nicht nachvollziehen können. Teilweise verlangen Täter direkt Kryptowährungen von ihren Opfern, um sich den Schritt des Umtauschs zu sparen.

Wir wissen, dass Kryptowährungen auch im Bereich der Untergrundökonomie als Währung verwendet werden, um Kinderpornographie, gestohlene Kreditkarten und Drogen im Darknet zu bezahlen. Vor diesem Hintergrund kann ich nicht nachvollziehen, wie man sagen kann, dass Kryptowährungen im Zusammenhang mit Geldwäsche keine Rolle spielen. Kryptowährungen wie Monero kann man überhaupt nicht mehr nachverfolgen.

Bei Bitcoin ist das zwar über die Blockchain theoretisch möglich, aber es ist unglaublich zeitaufwendig. Dafür wird eine bestimmte Software gebraucht, die wir in Berlin momentan nicht haben. Man braucht auch geschultes Personal, das mit der Software umgehen kann. Spätestens dort, wo die Anwender Krypto-Mixing-Services bemühen, haben wir keine Chance der Nachverfolgung.

Ich kann daher nur appellieren, den Bereich Kryptowährung zu reglementieren. Wir in Berlin sind froh, dass Kryptowährungen als Finanzinstrument ins Kreditwesengesetz (KWG) aufgenommen werden. Bisher hatten wir das Problem, dass das Kammergericht Berlin Kryptowährungen nicht als Finanzinstrument angesehen hat. Wir hatten in einem großen Verfahren einen KWG-Verstoß angeklagt, das vor dem Kammergericht letztinstanzlich mit einem Freispruch endete.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Schulte von der Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit): Ich kann mich der Bewertung von Frau Berthold anschließen. Gerade mit der Aufnahme von Kryptowährungen ins KWG werden wir sehen, dass sich die Anzahl der Meldungen erhöhen wird und die

Befassung mit dem Thema Kryptowährungen bei den Verpflichteten sicherlich auf eine andere Sensibilität stößt.

Im Jahr 2018 hatten wir aufgrund der alten Rechtslage ca. 570 Meldungen, die im weiteren Sinne Transaktionen im Zusammenhang mit Kryptowährungen zum Gegenstand hatten. Etwa die Hälfte davon haben wir an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. Für uns ist nicht unmittelbar erkennbar, wie das Verfahren ausgeht. Die Anzahl der Meldungen zeigt aber, dass es in dem Bereich der Kryptowährungen einen sensiblen Bereich gibt.

Die Ermittlungen in diesem Bereich werden im Hinblick auf die modernen Blockchain-Technologien auch für die FIU eine große Herausforderung sein. Wir stehen hierzu auch im Austausch mit ausländischen FIUs, denn solche Ermittlungsketten sind ausschließlich grenzüberschreitend denkbar. Wir werden versuchen, die Methoden im Bereich der Aufklärung vor Abgabe an die Strafverfolgungsbehörden weiter zu schärfen. Wir sehen das aber auch als eine große technologische und rechtliche Herausforderung an.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Fragen richten sich an die Deutsche Kreditwirtschaft. Wir haben ein Artikelgesetz vorliegen. Da passt es ganz gut, dass auch das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) mitbetroffen ist. Heute hat der Bundesfinanzminister verlauten lassen, dass es keine Option ist, im Bereich der Finanzdienstleistungen von den USA oder China abhängig zu sein.

Beim Bezahlen mit NFC-Schnittschnellen (Near Field Communication) von Apple sehen wir, dass der Zugang von externen Anbietern, beispielsweise der Deutschen Kreditwirtschaft, nur über den Kanal von Apple laufen soll und kann. Andere Kanäle sind nicht offen. Wie sehen Sie das aus Sicht der Kreditwirtschaft? Was müssten wir in diesem Artikelgesetz ändern, damit wir in dem Bereich nicht von den USA oder China abhängig sind?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die Deutsche Kreditwirtschaft, Herr Gerlach, bitte.

Sv **Finn Gerlach** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Sie sprechen einen ganz wichtigen Punkt an. Ich möchte zunächst auf den oft artikulierten Vorwurf



eingehen, dass eine solche Regelung nicht verfassungsgemäß wäre. Ein gesetzlicher Anspruch auf den Zugang zu zahlungsverkehrsrelevanten Schnittstellen solcher digitalen Plattformen lässt sich unserer Meinung nach durchaus verfassungskonform ausgestalten.

Unterstellt, eine solche Regelung wäre ein Eingriff in das Eigentumsrecht der Plattformbetreiber aus Art. 14 Grundgesetz (GG), kann die Regelung so gestaltet werden, dass sie eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung wäre. Dabei ist viel von der konkreten Ausgestaltung der Regelung abhängig, der Eingriff müsste verhältnismäßig sein. Der Gesetzgeber kann sich an § 57 ZAG orientieren, der einen diskriminierungsfreien Zugang zu Zahlungssystemen gewährleistet und dessen Verfassungsmäßigkeit noch nie in Zweifel gezogen wurde.

Der Zugang muss nicht bedingungslos ausgestaltet werden. Im Gegenteil: § 57 ZAG regelt, dass verpflichtete Betreiber sachgemäße Gründe anführen können, um den Zugang zu verweigern, beispielsweise wenn der Zugreifende ein Sicherheitsrisiko für die operative Stabilität der Schnittstelle darstellt. Der Zugang zu einer solchen Schnittstelle muss auch keinesfalls kostenlos erfolgen. Dies zeigt ein grober Vergleich zur Öffnung des Bahn- oder Stromnetzes, wo die Möglichkeit der Berechnung von Durchleitungsentgelten besteht. Auch dies spricht gegen einen ungerechtfertigten Eingriff in Art. 14 GG.

Die Deutsche Kreditwirtschaft wurde vor kurzem durch die Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/2366 vom 25. November 2015) dazu verpflichtet, eine kostenlose Schnittstelle zu öffnen, die Dritten den Zugriff auf das Girokonto ermöglicht. Obwohl dies ein wesentlich intensiverer Eingriff ist, wäre mir nicht bekannt, dass es an dieser Stelle verfassungsrechtliche Bedenken gegeben hätte.

Wir begrüßen, dass sie diesen Punkt hier zur Sprache bringen. Wir halten die Öffnung der Schnittstelle für einen sehr wesentlichen Aspekt, weil es am Ende darum geht, ob wir die Schnittstelle zum Kunden verlieren. Der Kunde wird irgendwann nur noch über digitale Plattformen bezahlen, zu denen uns der Zugang verwehrt wird. Dadurch wird uns die Möglichkeit genommen, innovative Bezahlmethoden anzubieten, beispielsweise das Bezahlen

über das Handy durch eine NFC-Schnittstelle oder durch Sprachsteuerung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Nachfrage richtet sich wieder an Die Deutsche Kreditwirtschaft. Sie kooperieren auch mit FinTechs. Wäre es eine Lösung, einen Zugriff auf diese Schnittstellen für die FinTechs im ZAG zu ermöglichen und auf diesem Wege den Markt in Deutschland zu halten und nicht nach China oder in die USA gehen zu lassen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die Deutsche Kreditwirtschaft, Herr Gerlach, bitte.

Sv **Finn Gerlach** (Die Deutsche Kreditwirtschaft): Selbstverständlich wäre das für die FinTechs genauso wichtig. Das ist keine Frage der Deutschen Kreditwirtschaft allein. Jeder, der einen Zahlungsdienst anbietet, sollte einen gesetzlichen Anspruch auf den Zugriff auf diese Schnittstellen haben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Keuter, bitte.

Abg. **Stefan Keuter** (AfD): Die ersten Fragen gehen an Herrn Butenschön.

Auch Steuerberater und Lohnsteuerhilfvereine werden nun zu Meldeverpflichteten. Ich habe dazu zwei Fragen. Erstens: Inwieweit sehen Sie dadurch das Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Mandant tangiert? Zweitens: Wie schätzen Sie den Aufwand für Steuerberater ein, um entsprechende Risikomanagementsysteme vorzuhalten oder nachzurüsten? Ein allgemeines Stimmungsbild der Branche würde mich auch interessieren.

Ich habe eine weitere Frage an Herrn Prof. Dr. Kirchhof. Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr fundiert die Zusammenhänge zwischen der Fünften Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843 vom 30. Mai 2018) und den Interessen eines angemessenen Datenschutzes erläutert. Ich möchte Sie bitten, die Problematik hinsichtlich des Transparenzregisters zu erläutern. Gehen Sie hierbei auch auf die Gefahren für die deutsche Wirtschaft mit Hinblick auf Hidden Champions ein.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Butenschön, Deutscher Steuerberaterverband, bitte.



Sv **Carsten Butenschön** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Was die Erweiterung des Kreises der Verpflichteten um die Lohnsteuerhilfvereine angeht, habe ich bereits gesagt, dass ich es im Sinne der Konsistenz des Verfahrens begrüße, alle zur Hilfeleistung in Steuersachen Befugten in den Kreis der Verpflichteten aufzunehmen.

Als Problem der Verpflichtung sehe ich die Einhaltung unserer Berufspflichten an. Steuerberater sind zur unabhängigen, eigenverantwortlichen und gewissenhaften Berufsausübung verpflichtet. Wir sind insbesondere aber auch zur Verschwiegenheit verpflichtet. Der vorliegende Entwurf sieht in § 6 GwG vor, dass künftig nur noch die Tätigkeit der Rechtsberatung und Prozessvertretung der Verschwiegenheitsverpflichtung unterliegen soll, statt wie bisher das gesamte Mandatsverhältnis.

Der Deutsche Steuerberaterverband lehnt diese Regelung ab, weil ein wesentlicher Teil des Mandatsverhältnisses - das Zuhören - von der Verschwiegenheitspflicht ausgenommen ist. Bisher ist nach dem Wortlaut nur die aktive Steuerberatung bzw. die Prozessvertretung umfasst, nicht die im Rahmen des Mandatsverhältnisses bekannte gewordenen Tatsachen. Die Änderung verstößt gegen unsere originäre Berufspflicht. Wie die Bundessteuerberaterkammer sehen auch wir das Problem, dass die eindeutige Abgrenzung zwischen den Vorbehaltsaufgaben und den vereinbarten Tätigkeiten, zum Beispiel eine betriebswirtschaftliche Beratung oder eine Testamentsvollstreckung, in der Praxis nicht möglich sein wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Kirchhof, Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich möchte an die Ausführungen von Herrn Heyn anknüpfen. Ein öffentlicher Zugang zu Daten hat etwas Endgültiges. Man bekommt diese Daten nicht mehr zurück. Solche endgültigen Eingriffe sind dem Rechtsstaat eigentlich fremd. Insofern muss in besonderer Weise die datenschutzrechtliche Betroffenheit gesehen werden, insbesondere weil der öffentliche Zugang die Geldwäschebekämpfung nicht so erheblich stärkt, wie das manchmal behauptet wird.

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung kommen im Hinblick auf den Datenschutz zwei Punkte hinzu, insbesondere wenn die Rechtsprechung des EuGH

und die Datenschutzgrundverordnung ernst genommen werden: Ich meine zunächst, das in der Richtlinie erwähnte hohe Risiko wirtschaftlich Berechtigter und Hidden Champions, Opfer von Betrug, Erpressung, Schikane oder Gewalt zu werden. Dazu kommt das Problem der Unternehmensspionage, die bewerkstelligt werden kann, wenn man die hinzukommenden Daten mithilfe moderner technischer Systeme mit schon vorhandenen Daten abgleicht. Das ist dann insgesamt doch ein sehr erheblicher Eingriff und angesichts der strengen Vorgaben des Datenschutzes nicht verhältnismäßig.

Das Interesse, Geldwäsche stärker zu bekämpfen, ist enorm. Das erkennt auch die Rechtsprechung an, aber allein deshalb den Datenschutz zu schwächen, ist nicht notwendig und nicht geboten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Dr. Zimmermann, bitte.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Bald findet die FATF-Länderprüfung statt. Es geht dabei um die unverzügliche Umsetzung von Listungsentscheidungen der Vereinten Nationen, also um das schnelle und effektive Erreichen des außen- und sicherheitspolitischen Zwecks der Sanktionen.

Es war immer das Ziel, Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU unverzüglich umzusetzen. Dementsprechend wurde in der EU der Erlass von Beschlüssen und der darauf basierenden unmittelbaren Anwendung der EU-Verordnungen erheblich beschleunigt. Im Bereich des Terrorismus erfolgt die Umsetzung nun innerhalb weniger Tage. Die unverzügliche Umsetzung von UN-Beschlüssen ist auch Prüfungsaspekt der FATF-Länderprüfung, die in Deutschland im Jahr 2020 stattfindet. Die FATF verlangt eine Umsetzungszeit von maximal 24 Stunden.

Herr Schulte, halten Sie es deswegen für notwendig, dass wir diese Anforderungen, die die FATF im Zeitrahmen von UN-Sanktionen sieht, in diesem Gesetz umsetzen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Schulte, Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit (FIU)): Ich möchte darauf hinweisen, dass nicht die FIU und das BMF für die Sanktionsumsetzung federführend sind, sondern das Bundesministerium



des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Auswärtige Amt. Gleichwohl kann ich vor dem Hintergrund dieser Regelungsfrage nachvollziehen, dass der deutsche Gesetzgeber aufgrund internationaler Erwartungen die zeitliche Lücke zumindest vorübergehend schließen will. Es gibt auch andere Mitgliedstaaten in der EU, die eine solche Übergangsregelung in Kraft gesetzt haben, weil die EU-Regelungen nicht ausreichend sind. Ich denke, damit befindet sich Deutschland insoweit im Einklang.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Ich habe eine andere Frage an Herrn Henn. Wir haben gehört, wie problematisch das Vorhaben im Hinblick auf Datenschutz und das Transparenzregister sei. Die Befugnisse der Behörden in Ländern wie Dänemark oder Großbritannien gehen deutlich weiter. Können Sie vielleicht etwas dazu sagen, wie es in anderen Ländern geregelt wird und wie das in der Güterabwägung zu besseren Ergebnissen führt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Henn, WEED, bitte.

Sv **Markus Henn** (WEED - Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung): Im Rahmen der Diskussion habe ich mich mit Kollegen anderer Organisationen aus skandinavischen Ländern unterhalten. In Norwegen, wo die Daten viel transparenter sind und man durch Steuerdaten auch etwas über die Vermögensverhältnisse erfahren kann, hat man nicht die Erfahrung gemacht, dass aufgrund der Transparenz mehr Menschen entführt werden oder mehr Erpressungen stattfinden.

In den skandinavischen Ländern hat man im Hinblick auf die Transparenz eine andere Philosophie: Transparenz schafft Vertrauen in der Gesellschaft, führt zum Abbau von Misstrauen und schafft eine stärkere Gesellschaft, die besser gegen Kriminalität geschützt ist. Im Hinblick auf die Geldwäsche ist dieser Grundgedanke gut. Das soll aber nicht heißen, dass dort nicht auch einzelne Fälle vorkommen, in denen der Zugang zu den Daten missbraucht wurde.

Ich bin der Meinung, dass in der Gesamtabwägung - Kriminalitätsprävention durch Offenheit und Vertrauen versus einzelne Missbrauchsfälle – überwiegend die Gründe für mehr Transparenz.

Um auf den von Herrn Müller in der Bundestagsdebatte angesprochenen Fall zurückzukommen: Es

handelt sich um den Fall einer Erpressung oder Entführung eines Unternehmers in Berlin aus dem Jahr 2011. Nach unserer Kenntnis handelt es sich um einen älteren Fall, der aus der Zeit vor Einführung des Transparenzregisters stammt. Solche Fälle haben also auch vor der Einführung stattgefunden, wahrscheinlich aufgrund von Daten, die öffentlich verfügbar waren. Man kann deshalb nicht sagen, dass erst das Transparenzregister zu solchen Fällen führe. Deshalb sollte man vorsichtig sein, das als übertriebene Gefahr darzustellen, wie es zurzeit einige Unternehmerverbände tun.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Wir werden mit dem Artikelgesetz auch das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) ändern. Deswegen habe ich eine Frage an Frau Roegele. Wird durch die Neufassung von § 26 WpÜG künftig eine Umgehung der Sperrfrist durch einen Bieter, der sich anderer mit ihm verbundenen Personen bedient, in allen denkbaren Fällen verhindert?

Die zweite Frage: Bleibt die Möglichkeit bestehen, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Bieter von der Sperrfrist befreien kann, wenn ein erneutes Übernahmeangebot von der Zielgesellschaft begrüßt wird?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Roegele, BaFin, bitte.

Sv **Elisabeth Roegele** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Sie haben mit dem vorliegenden Umdruck kurzfristig eine Änderung des WpÜG vorgeschlagen. Nach allem, was wir aus der Verwaltungspraxis bisher kennen, kann ich sagen, dass den uns bekannten Umgehungs-sachverhalten mit diesem Gesetz Abhilfe geleistet würde. Nach unserem Verständnis bleibt weiterhin die Möglichkeit, einen Bieter von der Sperrfrist zu befreien, wenn die Zielgesellschaft zustimmt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller, haben Sie eine Nachfrage?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Nachfrage richtet sich erneut an Frau Roegele. Es geht um das Thema Kryptoverwahrung und Kryptogeschäft im Bereich des Kreditwesengesetzes (KWG). Das KWG soll neben dem Geldwäschegesetz neu geregelt werden. Wie ordnen Sie dieses Thema ein?



Die BaFin ist sehr Startup-freundlich. Gibt es aus Ihrer Sicht Möglichkeiten, der Startup-Szene insofern entgegen zu kommen, dass wir einerseits die Tatbestände zur Geldwäsche aufrechterhalten, andererseits die Hürden im Bereich der Aufsicht über Kryptoverwahrung aber nicht zu hoch ansetzen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Roegele für die BaFin, bitte.

Sve **Elisabeth Roegele** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich kann Frau Berthold nur beipflichten. Wir begrüßen es sehr, dass Kryptowerte im KWG definiert werden. Wir begrüßen weiter, dass das Kryptoverwahrgeschäft als erlaubnispflichtiges Geschäft im KWG geregelt wird. Das ist für uns ein großer Fortschritt. Ich denke, das bietet einen großen rechtssicheren Rahmen für die in dem Bereich tätigen Unternehmen und für die Effektivität des Verbraucherschutzes. Insofern begrüßen wir das sehr. Ich denke, das Verwahrgeschäft verdient ein hohes Verbraucherschutzniveau. Insofern bin ich der Meinung, dass dieser Rechtsrahmen ausgewogen ist und Innovationen nicht unnötig behindern würde.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Wir kommen zur nächsten Frage von der Fraktion der FDP. Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ich möchte mich noch einmal an die Fachvereinigung der Edelmetalle wenden. Gibt es bereits innerhalb ihrer Fachvereinigung Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche?

Wie funktioniert Geldwäsche eigentlich in der Praxis? Ich kann mir nicht vorstellen, dass es nicht auffällt, wenn jemand zehn Mal hintereinander für 9 999 Euro Gold kauft. Vielleicht können Sie uns etwas aus der Praxis erzählen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Fachvereinigung Edelmetalle Herr Schmidt, bitte.

Sv **Mirko Schmidt** (Fachvereinigung Edelmetalle e.V.): Die Unternehmen der Fachvereinigung Edelmetalle haben alle einen zentralen Geldwäschebeauftragten. Auch in den Verkaufsstellen vor Ort hat man Verantwortliche benannt. Darüber hinaus gibt es die Prüfung nach dem Prüfungsstandard 951 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW). Dabei werden wir von unabhängigen Dritten überprüft. Zudem veranlassen die jeweiligen Landesregierungen

regelmäßig Prüfungen. Die Geldwäschebeauftragten und Mitarbeiter werden regelmäßig geschult. Die Transaktionen werden in einem ERP/CRM-System (Enterprise Resource Planning/Customer-Relationship-Management) erfasst.

Gibt es bei Geschäften unter 10 000 Euro Verdachtsmomente, werden diese Geschäfte gemeldet bzw. schon im Vorfeld abgelehnt. Insbesondere Unternehmen, die mit institutionellen Kunden arbeiten, also mit Finanzdienstleistern, Banken und Scheideanstalten, halten sich an die gängigen Rechtsvorschriften zur Prüfung. Bei einer offensichtlichen Umgehung des Geldwäschegesetzes durch sog. „Smurfing“, wenn ein Kunde also bereits Gold beim Händler gekauft hat und der zweite Kauf offensichtlich dazu dienen soll, die 10 000 Euro Grenze zu umgehen, werden Aufträge abgelehnt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Dann hätte ich noch eine Frage an die Bitkom. Wie bewerten Sie die Aufnahme der Kryptowährungen ins KWG? Sehen Sie Probleme in der Praxis, das zeitnah umzusetzen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Grigo, Bitkom, bitte.

Sv **Julian Grigo** (Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.): Grundsätzlich befürworten wir die Aufnahme der Kryptowährungen in das KWG. Den Kryptowährungen wird so das unseriöse Image genommen, das sie vielleicht verdient haben, vielleicht auch nicht. Wahrscheinlich haben es viele nicht verdient. Es wird Kooperationen mit dem etablierten Finanzbereich ermöglichen. Das befürworten wir ganz klar.

Natürlich führt die Beantragung der Kryptoverwahrlizenz zu Aufwendungen. Hier gibt es einen Punkt, den wir unterstreichen wollen. Zwar sind einige Fristen vorgesehen, beispielsweise muss bis zum 1. Februar 2020 die Anmeldung für den Antrag einer Kryptoverwahrlizenz erfolgen. Die Lizenz selbst muss erst ab dem 30. Juni 2020 beantragt werden. Das Problem ist, dass das nur für diejenigen gilt, die jetzt schon in diesem Geschäft tätig sind. Für Verwahrer, die ihre Tätigkeit erst im Januar 2020 aufnehmen wollen, gilt diese Frist



nicht. Für diese Partner würden wir die Möglichkeit ausbedingen, eine Fristverlängerung zu bekommen.

Herr Dr. Roberts könnte etwas zu einem für uns ganz zentralen Punkt sagen, dem Transparenzregister.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Roberts, bitte.

Sv **Dr. Marc Roberts** (Bitkom - Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.): Wir halten das Transparenzregister grundsätzlich für eine positive Einrichtung, die hilfreich sein kann. Wie schon angemerkt wurde, ist es aber in der Praxis tatsächlich keine sinnvolle Einrichtung. Das liegt insbesondere daran, dass die Qualität der Informationen nicht gut ist.

Der Gesetzentwurf sieht eine Pflicht zum Abruf und eine Mitteilungspflicht bei Unstimmigkeiten vor. Das löst das Problem letztlich nicht, weil das eigentliche Problem in der schwierigen Handhabung des Transparenzregisters liegt. Das gilt für die Beteiligten, die Verpflichteten, für die Personen, die ihre Meldungen machen müssen und im Prinzip auch für Gesellschaften. Bei vielen Unternehmen ist es nicht bekannt.

Wir sehen in dem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Transparenzregister in zwei Punkten. Erstens muss das Transparenzregister so ausgestaltet sein, dass man es einfach bedienen kann. Zweitens muss es einen tatsächlichen Informationsaustausch und eine Schnittstelle geben, sodass man die Informationen vernünftig abrufen kann.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Schulte von der FIU. Herr Schulte, haben Sie als Behörde Zugriff auf das Transparenzregister?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Schulte, Financial Intelligence Unit, bitte.

Sv **Christof Schulte** (Financial Intelligence Unit): Wir haben Zugriff. Das Transparenzregister ist sicherlich noch nicht in dem Stadium, wie wir es uns vorstellen. Insoweit sind weitere Verbesserungen sicherlich sinnvoll. Das Transparenzregister ist

aber in der Tat eine klassische, für die FIU vorgesehene Recherchequelle.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die nächste Frage geht an die Deutsche Kreditwirtschaft und die Bundesnotarkammer als zukünftig Verpflichtete. Das Gesetz könnte für Sie in Zukunft die Pflicht vorsehen, das Transparenzregister abzugleichen und Fehlermeldungen zu geben, wenn es nicht ordentlich geführt ist oder sich andere Fehler herausstellen.

Wie erfolgt das aus Ihrer Sicht? Müssen Sie das händisch machen, per Fax oder rufen Sie an? Wie lange dauern Rückmeldungen? Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, dort zumindest für die Verpflichteten eine Schnittstelle einzurichten, um automatisch darauf zuzugreifen und diese Abgleiche vornehmen zu können?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die Deutsche Kreditwirtschaft, Herr Höche, bitte.

Sv **Thorsten Höche** (Deutsche Kreditwirtschaft): Die Schnittstelle ist eigentlich das Mittel der Wahl, das man bräuchte. Es gibt einige komplexe Fragen rund um die Richtigkeitsmeldung im Rahmen des § 23a des Gesetzentwurfs zum GwG, weil der wirtschaftlich Berechtigte teilweise auch risikoabhängig festzustellen ist. § 23a des Gesetzentwurfs lässt außer Acht, dass wirtschaftlich Berechtigte derzeit in der Praxis zu Recht durch Verpflichtete gegebenenfalls risikobasiert auch ab einem niedrigeren Kontrollwert als 25 Prozent erfasst werden. Wir haben das in unserer schriftlichen Stellungnahme umfassend ausgeführt. Darauf würde ich an dieser Stelle verweisen.

Ich würde gerne etwas zu der Krypto-Regulierung sagen. Ich würde mich den Kollegen von der Bitkom weitgehend anschließen, insbesondere bei der Frage, ob es Regulierungen geben soll. Die Antwort ist eindeutig positiv. Die Verwahrung von Kryptowerten sollte ins Geldwäschegesetz aufgenommen werden, sodass sie in diesen Fällen identifiziert wird.

Es gibt allerdings einen Teil des Gesetzentwurfs, der über die Zielsetzung deutlich hinausgeht. Das betrifft die Frage, was Kreditinstitute bei der Krypto-Regulierung nicht tun sollten. Der Gesetzentwurf hat insoweit eine deutlich überschießende



Tendenz. Nach § 32 Abs. 1g des Gesetzentwurfs zum KWG kann die Verwahrung von Wertpapieren, die nicht materialisiert sind, nur ausgelagert in einem weiteren Institut angeboten werden, weil eine Gesellschaft gemeinsam mit dem Kryptoverwahrgeschäft nicht auch Bankgeschäfte und umgekehrt eine Bank kein Kryptoverwahrgeschäft betreiben darf. Das ist unverständlich. Unser Vorschlag ist, § 32 Abs. 1g des Gesetzentwurfes zum KWG komplett zu streichen. Das würde der Regelung insgesamt nicht schaden.

Wir trauen uns zu, als regulierte Wirtschaft in diesem Bereich auch im Hinblick auf die Geldwäschebekämpfung sinnvolle Dienste zu leisten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Bormann, Bundesnotarkammer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): In der Tat sind Schnittstellen das Mittel der Wahl. Die Schnittstellen können wir in unserer Bürosoftware in den Notariaten anschließen. Das Gleiche gilt für die Frage der Meldepflichten. Auch hier sind wir darauf angewiesen, dass uns richtige Schnittstellen oder vernünftige Eingabemasken rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Durch diesen Vorgang wird eine gewisse Bürokratie verursacht, das ist auch richtig. Wir nehmen das in Kauf.

Wir bitten nur, den Hinweis zu berücksichtigen, dass wir kleine Einheiten sind. Wir haben, anders als Banken, keine Abteilungen oder Mitarbeiterstäbe, die sich ausschließlich mit Geldwäschebekämpfung beschäftigen können. Wir sind deswegen zwingend darauf angewiesen, dass uns die Finanzverwaltung geeignete Eingabemasken oder Schnittstellen zur Verfügung stellt, damit wir das mit einem vernünftigen Aufwand handhaben können. Ich bitte alle Beteiligten darum, dass das zeitnah geschieht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller, haben Sie eine Nachfrage?

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Meine Nachfrage richtet sich erneut an die Bundesnotarkammer. Wir haben etwas zu dem Problem gehört, dass die wirtschaftlich Berechtigten nicht nachvollziehbar sind. Angenommen, Sie hätten eine Schnittstelle und es kommt zu einem Kaufvertrag, der von Ihnen notariell beurkundet werden soll. Sie würden über die Schnittstelle feststellen, dass in diesem Transpa-

renzregister kein wirtschaftlich Berechtigter aufgeführt ist. Würden Sie die Beurkundung des Kaufvertrags aktuell vollziehen oder nicht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für die Bundesnotarkammer, Herr Prof. Dr. Bormann, bitte.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Aktuell müssten wir wohl beurkunden. Die Frage ist, wie weit wir vollziehen müssten. Unserer Meinung nach haben wir gegenwärtig eine unklare Rechtslage. Künftig gibt es Vorschläge, dass die Beurkundungspflicht eingeschränkt wird. Das würden wir begrüßen. Wenn uns keine ausreichenden Nachweise zum wirtschaftlich Berechtigten vorgelegt werden, müssen wir verpflichtet werden, die Beurkundung abzulehnen. So könnte man den Kaufvertrag präventiv stoppen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Dr. Zimmermann, bitte.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Meine Frage richtet sich auch an Herrn Prof. Dr. Bormann. Wir haben über den Verordnungsweg für die Typologien gesprochen, wann Sie einen Verdachtsmoment melden müssten. Was wäre Ihrer Erfahrung nach bei der Regelung wichtig?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Bormann, Bundesnotarkammer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Jens Bormann** (Bundesnotarkammer): Wir sind keine Experten in der Kriminalitätsbekämpfung, wir beschäftigen uns mit Beurkundungen. Natürlich sehen auch wir gewisse Sachverhalte, die ein erhöhtes Geldwäscherisiko aufweisen können. Das sind zum einen die bereits angesprochenen Fälle ausländischer Gesellschaften und die der transparenzfreien, inländischen Gesellschaften (Stichwort: Gesellschaft bürgerlichen Rechts): also Fälle mit all den Gesellschaften, die nicht aus der deutschen Registerinfrastruktur kommen. Das möchte ich an dieser Stelle festhalten. In Deutschland haben wir ein extrem transparentes Handelsregister. Unsere Gesellschaftsverhältnisse sind transparent geregelt.

Die Probleme beginnen, wenn sich Dritte, entweder in Form ausländischer Gesellschaften oder in Form transparentfreier GbRs, an Kapitalgesellschaften oder Personen- bzw. Handelsgesellschaften beteiligen. Es gibt also entsprechende GbR-Fälle und Fälle, in denen wir aufgrund von Weisungen der



Parteien Auszahlungen vom Anderkonto an Nicht-Beteiligte vornehmen sollen. Es gibt bestimmte Risikoländer, das ist ganz klar. In diesem Punkt würden wir uns manchmal klarere Vorgaben des Staates wünschen. Als Bundesnotarkammer können wir das nicht machen. Hier ist die Bundesregierung in der Pflicht, klar zu benennen, welche Länder relevant sind. Das gilt auch innerhalb der EU. Die Benennung ist aufgrund der Diskriminierungsgefahr schwierig, aber die besonders relevanten Plätze sind bekannt.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Zum Thema Edelmetalle bitte ich die Staatsanwaltschaft Berlin um eine Einschätzung. Dies wurde hier an einigen Stellen der Anhörung ein bisschen bagatellisiert. Bisher sei es kein Problem, für Gold 9 999 Euro bar zu bezahlen. Wie ist Ihre Einschätzung zum Thema Edelmetalle?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Berthold, Staatsanwaltschaft Berlin, bitte.

Sve **Jana Berthold** (Staatsanwaltschaft Berlin): Ich stupe das Risiko genauso hoch ein wie bei Immobilien oder Kryptowährungen. Das ist eine Möglichkeit, Geld anzulegen. Diese Möglichkeit wird sowohl zu legalen als auch zu illegalen Zwecken genutzt. Wir haben auch Ermittlungsverfahren, in denen inkriminierte Gelder in Edelmetalle angelegt werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Zimmermann, haben Sie eine Nachfrage?

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Eine weitere Frage richtet sich an die Fachvereinigung Edelmetalle. Waren Mitgliedsunternehmen Ihrer Fachvereinigung an diesem berühmt-berüchtigten Goldshop einer Partei beteiligt? Fanden Sie das nicht merkwürdig?

Sv **Raphael Scherer** (Fachvereinigung Edelmetalle e. V.): Nein, es waren keine Mitglieder beteiligt. Es ging konkret darum, dass eine Partei online Gold gekauft hat. Das kann jede Partei tun. Keines unserer Mitgliedsunternehmen war deswegen beim Goldshop involviert. Wir haben lediglich Käufe abgewickelt, wie es ganz normal erfolgen darf. Das ist nicht verboten.

Abg. **Dr. Jens Zimmermann** (SPD): Zum Thema Transparenzregister habe ich eine Frage an die BaFin. Wir haben sehr viel über das Thema Geldwäschebekämpfung gesprochen, aber die BaFin ist

auch in anderen Bereichen mit Straftatbeständen konfrontiert, zum Beispiel durch Cum/Ex, Cum/Cum usw. Hilft das Transparenzregister Ihrer Einschätzung nach auch für die Arbeit der BaFin?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Roegele, BaFin, bitte.

Sv **Elisabeth Roegele** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich bin nicht für Geldwäsche zuständig, deswegen kann ich nichts zu der Auswirkung des Transparenzregisters sagen.

Ich kann nur eines sagen: Wir haben eine sehr gute Kooperation mit den Staatsanwaltschaften bei allen Themen, beispielsweise in meinem Zuständigkeitsbereich des Marktmissbrauchs und Insiderhandels. Wir haben im Wertpapierbereich auch mit dem Ausland einen sehr guten Informationsaustausch.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr De Masi, bitte.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Zunächst möchte ich Herrn Fiedler befragen. Frau Berthold von der Staatsanwaltschaft Berlin hat sich skeptisch bzgl. der Ausweitung des Vortatenkatalogs insbesondere im Hinblick auf Steuerhinterziehung geäußert. Wie bewerten Sie das?

Ich wollte zudem den Hinweis geben, dass die FIU 2018 beim Transparenzregister 15 Abfragen gemacht hat. Diese Zahl hat die Polizei Berlin in Eigenregie erreicht.

Der Bundestag diskutiert morgen über den Schutz des Bargeldes im Grundgesetz. Ich bin kein Anhänger der Abschaffung des Bargeldes. Gleichzeitig wird gesagt, Kryptowährungen seien ganz unbedenklich. Sie haben mit der Bekämpfung schwerer organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung zu tun. Wie bewerten Sie die Unbedenklichkeit von Kryptowährungen aus kriminalistischer Sicht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Für den Bund Deutscher Kriminalbeamter, Herr Fiedler, bitte.

Sv **Sebastian Fiedler** (Bund Deutscher Kriminalbeamter e. V.): Ich beginne mit der zweiten Frage. Wir haben erst in der vorletzten Woche ein Symposium dazu gemacht. Wir haben uns von den Italienern und von Europol äußerst anschaulich schildern lassen, wie groß die Bedeutung des Bargeldes noch ist.



Das Stichwort ist schon angesprochen worden, es gibt eine veröffentlichte Studie „Why Cash is still King“. Das ist aber nur eine Studie, die Kasuistik ist eine andere.

Das Thema 500 Euro Scheine ist noch immer aktuell. Die werden nicht mehr produziert, aber wir kennen die grundsätzliche Bedeutung des Bargeldes in zahlreichen Fällen. Man darf das Thema Terrorismusfinanzierung in diesem Kontext nicht vergessen, weil es viele Destinationen auf der Erde gibt, in denen beispielsweise nur drei Prozent der Bevölkerung über eine Kontoverbindung verfügt. Abseits der FATF-Empfehlung sollten nach unserer Überzeugung solche Dinge intensiver in den Blick genommen werden.

Wir setzen uns seit vielen Jahren für eine Barzahlungsobergrenze im gewerblichen Handel ein, um es den Tätern schwerer zu machen. Die Diskussion ist vergleichbar mit dem Tempolimit, wo es vergleichbare Reaktionen im politischen Raum gibt. Wir fordern explizit kein Bargeldverbot. Aus kriminalpräventiver Sicht ist die Notwendigkeit einer Grenzziehung bei bestimmten Geschäften, insbesondere im Bereich Güterhandel, aber offensichtlich.

Den anderen Teil kann Herr Dr. Barreto da Rosa beantworten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Barreto da Rosa für den Bund Deutscher Kriminalbeamter, bitte.

Sv **Dr. Steffen Barreto da Rosa** (Bund Deutscher Kriminalbeamter e.V.): Ich kann mich bzgl. der Frage zum Vortatenkatalog von § 261 StGB Frau Berthold nur anschließen. Das ist nicht das zentrale Problem.

Nichtsdestotrotz hat die FATF in ihrem Evaluationsbericht 2010 kritisiert, dass Deutschland die Lösung über den Vortatenkatalog wählt. Es gibt zahlreiche Länder, die einen all-serious-crimes-Ansatz oder einen all-crimes-Ansatz bevorzugen. Das heißt, dass entweder alle schweren Straftaten geeignete Vortaten der Geldwäsche sein können oder generell alle Straftaten. Das ist ein anderer politischer Ansatz. Es ist kein zentrales Problem der Geldwäschebekämpfung.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Eine weitere Frage richtet sich an Herrn Trautvetter. Es ist nicht nur entscheidend, dass das Transparenzregister

öffentlich ist, sondern dass es richtige Angaben enthält. Sehen Sie das in allen Bereichen gewährleistet, insbesondere hinsichtlich der Schwellenwerte und der Nachverfolgung von Eigentumsketten über Landesgrenzen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland): Ich würde gerne noch einmal drei Punkte zu Herrn Heyn sagen. Das Transparenzregister ist zurzeit sehr schlecht. Wir brauchen die öffentliche Kontrolle, damit die Qualität sich bessert und es vernünftig genutzt werden kann. Große Geldwäschefälle werden international bisher hauptsächlich durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten aufgedeckt und nicht durch Strafverfolgungsbehörden. Deswegen ist eine Weiterentwicklung absolut notwendig. Was fehlt, ist die Durchsuchbarkeit des Transparenzregisters. Nach dem Gesetz soll es diese Möglichkeit geben. Die FIU sagt laut Nationaler Risikoanalyse, dass es sie nicht gibt. Es gibt auch keine Schnittstelle zum Grundbuch. Das müssen wir händisch machen.

Zu Ihrer Frage: Die Makler nennen es die Fünfer-Regel, man muss sich also nur zu viert oder zu fünft zusammenschließen, um sich nicht eintragen lassen zu müssen, weil die Grenze bei 25 Prozent liegt. In meinem Beispiel sind es 70 Anteilseigner, 25 anonyme Firmen, von denen in so einem Register niemand erfasst ist. Das Transparenzregister muss in solchen Fällen tatsächlich hilfreich sein. Wirtschaftlich Berechtigte sollten nicht erst ab 25 Prozent, sondern sehr viel früher erfasst werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die letzte Frage in dieser Anhörung kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (B90/GR): Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Bussmann. Sie haben bei der Nationalen Risikoanalyse zugearbeitet. Würden Sie sagen, die Verpflichteten im Bereich der Immobilien sind ausreichend sensibilisiert?

Eine weitere Frage richtet sich an Herrn Trautvetter. 99 Prozent der Verdachtsfälle kommen aus dem Finanzsektor. Wir haben auch über die anderen Hochrisikobereiche gesprochen. Im Finanzsektor ist aber nicht alles gut. Wir hatten eine Häufung von Geldwäscheskandalen, Stichwort Danske Bank



etc. Inwieweit haben Sie Vorschläge für Verbesserungen in diesem Bereich, die über das Gesetz hinausgehen? Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchte dazu noch Änderungsanträge einbringen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Prof. Dr. Bussmann, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Kai-D. Bussmann** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Wenn wir uns auf das Risikosegment Immobiliensektor konzentrieren, würde ich sagen, dass Notare und Immobilienmakler mehr geschult werden müssen. Dort muss sehr viel mehr geschehen. Das Bewusstsein ist noch weitgehend mangelhaft, es wird eher darüber gelacht. Man muss das verstehen: Mit der Geldwäschebekämpfung wird das Geschäftsmodell verdorben. Das betrifft auch die Güterhändler.

Lange Zeit war es so, dass Geschäftstreibende sich darüber Gedanken machen mussten, ob der Kunde zahlen kann. Jetzt soll man sich auch noch darüber Gedanken machen, wo das Geld herkommt. Das bedeutet, dass wir eine unglaubliche Aufgabe damit haben, eine entsprechende Awareness zu schaffen. Die Prävention muss in großem Maße verstärkt werden, wenn ich das wiederholen darf. Wir können über alle möglichen Maßnahmen wie Transparenzregister nachdenken. Aber schauen Sie sich die Zahlen an. Die Zahl der Verdachtsmeldungen erreicht bald 100 000, die Zahl der Aburteilungen liegt dagegen seit Jahrzehnten bei etwa 900. Es verändert sich also gar nichts. Die Justiz ist vollkommen unbeeindruckt davon, ob der Vortatenkatalog erhöht wird usw. Man kann ausweichen und sagen, es seien wieder andere Delikte. Die Zahlen hätte ich gerne. Ich glaube, eine differenziertere Statistik zur Aburteilung wäre ein Vorschlag. Ich glaube, es muss viel mehr getan werden, um einen Blick dafür zu bekommen, wie Geldwäsche effektiv bekämpft werden kann.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland): Wir haben viel über Bargeld und Notare gesprochen. Der Finanzsektor ist sehr wichtig, weil nach wie vor nennenswerte Beträge

und große Immobilientransaktionen über den Bankensektor stattfinden. Um Ihre Frage zu beantworten: Im Bankensektor ist gar nichts gut.

Das einzig Gute, das prüft die BaFin auch, sind die präventiven Geldwäscheabwehrsysteme und die Anzahl der Meldungen. Inhaltlich sind die Banken diejenigen, die diese Firmen eröffnen und bei der Geldwäsche aktiv helfen. Das konnten wir bei den Paradise Papers und Panama Papers sehen. Auch der Fall der Danske Bank und die Skandale bei der Deutschen Bank haben gezeigt, dass Banken an vielen Stellen ihren Pflichten nicht nachkommen. Die Polizei ist damit oft überfordert. Cum/Ex-Fälle sind komplexe Vorgänge, die über die eigentliche Arbeit der Polizei weit hinausgehen. Die BaFin kennt die Banken von innen sehr gut und kann diese komplexen Vorgänge verstehen und nachvollziehen. Die BaFin müsste deshalb sehr viel aktiver konkrete Fälle prüfen. Nach den Panama Papers kann man nicht zu dem Ergebnis kommen, das alles gut sei.

Man müsste nachprüfen, ob Banken in konkreten Einzelfällen an Geldwäsche mitgewirkt haben und Geldwäsche unterstützt haben. Wenn die BaFin sagt, dass sie dies aus präventiven Gründen nicht mache, muss die Polizei in die Lage versetzt werden, solche Vorgänge sehr viel intensiver zu prüfen. Der Ankauf von Daten ist ein erster Anfang.

Ich glaube, die Behörden müssen sehr viel besser ausgestattet werden, sodass die Kriminalität und die Unterstützung der Banken bei der Geldwäsche sehr viel effektiver bekämpft wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Wir sind damit am Schluss unserer Anhörung angekommen. Ich danke allen Expertinnen und Experten, dass Sie den Weg auf sich genommen haben, um ihr Fachwissen mit uns zu teilen. Wir nehmen das Gesagte mit in die weiteren Beratungen. Herzlichen Dank. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

Schluss der Sitzung: 12:00 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB

Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme der Deutschen Zoll- und Finanzgewerkschaft
- Anlage 2:** Stellungnahme des Bundes Deutscher Kriminalbeamter e. V.
- Anlage 3:** Stellungnahme der Bundesnotarkammer
- Anlage 4:** Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI)
- Anlage 5:** Stellungnahme des Deutschen Steuerberaterverbandes e. V.
- Anlage 6:** Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft
- Anlage 7:** Stellungnahme der Fachvereinigung Edelmetalle e. V.
- Anlage 8:** Stellungnahme der Financial Intelligence Unit (FIU)
- Anlage 9:** Stellungnahme von Prof. Dr. Gregor Kirchhof, Universität Augsburg
- Anlage 10:** Stellungnahme des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland und WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.
- Anlage 11:** Stellungnahme des Prepaid-Verbandes Deutschland e. V.



BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft, Friedrichstraße 169-170, 10117 Berlin

Ausschließlich per E-Mail:

Deutscher Bundestag
 Finanzausschuss
 Frau Vorsitzende
 Bettina Stark-Watzinger, MdB
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

Bundesgeschäftsstelle
 Friedrichstraße 169-170
 10117 Berlin

Telefon: 030 408166-00
 Telefax: 030 408166-33
 E-Mail: post@bdz.eu
 Internet: www.bdz.eu

Berlin, 4. November 2019

**Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
 am 6. November 2019;**

Schriftliche Stellungnahme des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Bezug: Ihr Schreiben vom 31. Oktober 2019 – Geschäftszeichen: PA 7 – 19/13827, 19/11098 und 19/10218

Anlage: 1 Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Stark-Watzinger,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 6. November 2019 sowie die Möglichkeit, vorab zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Drucksache 19/13827) Stellung zu nehmen.

Die beigefügte Stellungnahme des BDZ Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft beschränkt sich auf die aus Sicht des BDZ wesentlichsten Anmerkungen des o. a. Gesetzentwurf.

Für darüberhinausgehende Ausführungen stehe ich gerne im Rahmen der öffentlichen Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

in Vertretung

Thomas Liebel
 (Stellvertretender Bundesvorsitzender)

BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

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

Die BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft vertritt als Fachgewerkschaft der Bundesfinanzverwaltung das Gesamtinteresse seiner rund 25.000 Mitglieder und der Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Auf dieser Basis nehmen wir im Vorfeld der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags zu o. a. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 19/13827) wie folgt Stellung:

Zu A. Problem und Ziel

Die EU-Geldwäscherichtlinie bestimmt auf europäischer Ebene in ihrer jeweils aktuellen Fassung unter anderem die Aufgabenerledigung der Financial Intelligence Unit (FIU) – Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchung -, die in nationales Recht (Geldwäschegesetz – GwG) umzusetzen ist.

Nach den Vorgaben der EU-Geldwäscherichtlinie soll eine FIU als eigenständige und unabhängige Zentralstelle ausgerichtet sein und neben den ihr bislang schon obliegenden Aufgaben in ihrer Analysetätigkeit gestärkt werden, indem grundsätzlich unbeschränkter Zugang zu den zur Aufgabenerfüllung benötigten Daten von Strafverfolgungs-, Finanz- und Verwaltungsbehörden zu gewähren ist. Dies dient dem Zweck, eine Verdachtsmeldung zielgerichtet so bewerten zu können, dass mittels einer „Filterfunktion“ schließlich nur die tatsächlich werthaltigen Fälle „herausgefiltert“ und diese unverzüglich an die zuständigen (Strafverfolgungs-)Behörden auf Basis der Analyseergebnisse weitergegeben werden können. Hierbei erhält die FIU – „systembedingt“ - eine Einschätzungsprärogative. Dies folgt der Tatsache, dass es sich bei einer Geldwäscheverdachtsmeldung nicht um eine im Sinne der Strafprozessordnung zu behandelnde Strafanzeige handelt, sondern um eine gewerberechtliche Meldeverpflichtung, für deren Behandlung durch die FIU das strafprozessuale Legalitätsprinzip nicht gilt und damit auch kei-

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



ne Anwendung finden kann. Demzufolge ist die neue FIU in Abkehr der bisherigen Ausgestaltung als administrative Behörde eingerichtet worden, um dem „verwaltungsrechtlichen Charakter“ des geldwäscherechtlichen Meldewesens zu entsprechen.

Stärkung der Befugnisse der FIU

Der BDZ hat bereits im Rahmen der Neuerrichtung der FIU auf die bestehenden Schwierigkeiten bei der effektiven Analyse von Verdachtsmeldungen aufgrund unzureichender – automatisierter – Datenzugriffsrechte der FIU hingewiesen. Eine automatisierte Datenverfügbarkeit ist jedoch die Grundvoraussetzung für eine möglichst automatisierte (=effektive) Bewertung. Die aktuelle Ausgestaltung des Datenzugriffs der FIU wird dem nur begrenzt gerecht, da der FIU die für die eigene Tätigkeit besonders relevanten Daten aus den Bereichen des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und des Staatsschutzes kaum vorliegen. Folglich kann bislang diesbezüglich kein automatisiertes Abrufverfahren durch die FIU erfolgen, da die FIU vielmehr auf die Rückmeldungen der Strafverfolgungsbehörden, insbesondere der Polizeien der Länder, angewiesen ist.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die im Gesetzentwurf vorgesehene Stärkung der Befugnisse der FIU dahingehend, dass die FIU bei automatisiertem Datenabgleich mit der gemeinsamen Datenbank der Polizeien (INPOL Bund) von Treffern im Bereich besonders geschützten Daten (beispielsweise organisierte Kriminalität, Staatsschutz) Kenntnis erhält und dass die FIU zukünftig über einen Zugriff auf das Zentrale Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) auch Zugang zu strafrechtlich relevanten Informationen der Bundesländer haben soll. Die Stärkung der Befugnisse der FIU trägt dazu bei, die Vielzahl eingehender Verdachtsmeldungen künftig effektiver und zielgerichteter analysieren und bewerten zu können.

Darüber hinaus wäre eine klarstellende Regelung wünschenswert, dass das Steuergeheimnis einer Übermittlung von steuerrechtlichen Daten an die FIU nicht entgegensteht.

Erweiterung des Kreises der geldwäscherechtlich Verpflichteten

Virtuelle Währungen haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Folglich begrüßt der BDZ ausdrücklich die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Geldwäschegesetzes auf Dienstleistungsanbieter, die den Umtausch von gesetzlichen Währungen in virtuelle Währungen und umgekehrt ausführen (Online-Umtauschplattformen), sowie auf Anbieter von elektronischen Geldbörsen. Dies gilt analog hinsichtlich der Erweiterung des Kreises der

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



geldwäscherechtlich verpflichteten Unternehmen außerhalb des Finanzsektors als auch bei Versteigerungen durch die öffentliche Hand. Auch die Schaffung einer klarstellenden Definition zur Erfassung aller Verwendungsformen von virtuellen Währungen erscheint durchwegs sinnvoll.

Wir prognostizieren, dass durch die o. a. Erweiterung des geldwäscherechtlich Verpflichtetenkreises das ohnehin hohe Aufkommen von Verdachtsmeldungen auch weiterhin erheblich ansteigen wird.

Verdachtsmeldepflicht der rechtsberatenden Berufe

Der BDZ begrüßt die Anpassung der Bestimmungen nach § 43 Absatz 2 Geldwäschegesetz (GwG) hinsichtlich des Erhalts der Verschwiegenheitspflicht von rechtsberatenden Berufen in ihrem Kerngehalt unter gleichzeitiger Beschränkung dieser Pflicht auf Fälle der Rechtsberatung oder Prozessvertretung im Rahmen eines schutzwürdigen Mandatsverhältnisses.

Aufgrund der aktuellen Gesetzeslage ist das Meldeaufkommen von rechtsberatenden Berufen sehr gering, da sich diese auf ihre Verschwiegenheitspflicht gegenüber ihrer Mandantschaft berufen können. Dieses Defizit ist insbesondere im Hinblick auf die klare Regelung des Artikel 34 Abs. 2 der Vierten Geldwäscherichtlinie nicht hinnehmbar. Demnach steht die Verschwiegenheitspflicht grundsätzlich hinter der Meldepflicht zurück. Nur in Ausnahmefällen sollen sich die rechtsberatenden Berufe auf ihre Verschwiegenheitspflicht berufen können, sofern sie im Rahmen einer Rechtsberatung oder Prozessvertretung von ihrem Mandanten oder in Bezug auf diesen Informationen erlangen. Hier bedarf es zudem einer weitergehenden Sensibilisierung der rechtsberatenden Berufe.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Artikel 32 Absatz 3 letzter Satz der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht vor, dass durch den jeweiligen Mitgliedstaat die Ausstattung einer FIU mit den für die Aufgabenerfüllung angemessenen finanziellen, personellen und technischen Mitteln erfolgt.

Ausweislich des FIU Jahresberichts 2018 wurden von den Verpflichteten im Kalenderjahr 2018 insgesamt **77.252 Verdachtsmeldungen** bei der FIU abgegeben. Diese Anzahl stellt einen neuen Höchststand dar. Gegenüber dem Vorjahr 2017 hat sich die Zahl der eingehenden Verdachtsmeldungen um 29 Prozent erhöht. Seit dem Jahr 2008 (7.349 abgegebenen Verdachts-

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



meldungen) hat sich das jährliche Meldeaufkommen in Deutschland verelfacht. Allein zwischen Februar und Mai 2019 gingen nach unserem Kenntnisstand bei der FIU mehr als 38.000 Verdachtsmeldungen ein. Sämtliche Prognosen gehen von einem weiteren Anstieg des Meldeaufkommens in der Zukunft aus.

Ursächlich für den Anstieg des Meldeaufkommens ist zunächst die Veränderung des Rechtscharakters der vormaligen „Verdachtsanzeigen“ in (gewerberechtliche) Meldungen, wodurch die „Hemmschwelle“ zur Meldungsabgabe deutlich gesunken ist. Darüber hinaus spricht der Anstieg von Verdachtsmeldungen für eine erhöhte Sensibilisierung der Verpflichteten, insbesondere des Finanzsektors. Dies auch vor dem Hintergrund der Erweiterung des Verpflichtetenkreises.

In diesem Zusammenhang bedanken wir uns für den raschen Ausbau der FIU auf nunmehr insgesamt 475 Beschäftigte (davon 75 Beschäftigte für Servicetätigkeiten in den Personal-, Organisations- sowie Aus- und Fortbildungseinheiten der Generalzolldirektion). Wir geben jedoch zu bedenken, dass die vorgesehene Erweiterung des Verpflichtetenkreises zu einem weiteren Anstieg der Verdachtsmeldungen führen wird und folglich der im Gesetzentwurf vorgesehene Personalmehraufwand von 23 Arbeitskräften zeitnah evaluiert werden sollte.

Zudem bedarf es dringender Investitionen in die IT-Infrastruktur der FIU um eine weitestgehend automatisierte und risikoorientierte Bewertung von Verdachtsmeldungen sicherstellen zu können.

Weitergehende Erwartungshaltungen bzw. Forderungen des BDZ

Verbesserung der Datenqualität von Verdachtsmeldungen

Neben der reinen Masse der Verdachtsmeldungen sorgen nach unserem Kenntnisstand insbesondere deren zum Teil noch unzureichende Datenqualität für längere Bearbeitungszeiten bei der FIU. Unvollständige oder inkorrekte Daten (z. B. Schreibweise der Namen und Adressen, Bankverbindungen etc.) erfordern Nachfragen bei den Verpflichteten und eine zeitaufwändige manuelle Nachbearbeitung der einzelnen Verdachtsmeldungen. Derartige zeitaufwändige Nachfragen sind insbesondere bei an sich einfach gelagerten Sachverhalten, die keinen klassischen Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsbezug haben, sondern mit (Internet-)Betrug,

Stellungnahme

Berlin, 4. November 2019



Phishing oder sonstigen Straftaten im Zusammenhang stehen, bedauerlich. Zur Vermeidung der Abgabe von nicht geldwäscherelevanten Verdachtsmeldungen durch die Verpflichteten bedarf es u. E. einer deutlicheren Darlegung der (förmlichen) Erfordernisse (Konturierung) zur Abgabe einer Verdachtsmeldung mittels näherer Bestimmungen durch eine Rechtsverordnung nach § 45 Absatz 4 GwG. Denn eine hohe Datenqualität bei der FIU gewährleistet auch die sachgerechte Durchführung künftiger Datenabgleiche.

Entgegennahme und Analysen von Verdachtsmeldungen

Gemäß § 30 Absatz 3 GwG kann die FIU unabhängig vom Vorliegen einer Meldung Informationen von Verpflichteten einholen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Nach unserer Auffassung sollten in diesem Zusammenhang die rechtlichen Möglichkeiten der Auskunftspflichten von Betroffenen – auch im Hinblick auf künftige Gesetzesnovellierungen – stärker in Betracht gezogen werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Barmitteln und gleichgestellten Zahlungsmitteln auf Verlangen der Zollbehörden ein Betroffener zum Nachweis der Herkunft, des wirtschaftlich Berechtigten und des Verwendungszwecks der Barmittel oder gleichgestellter Zahlungsmittel geeignete Belege, Urkunden oder sonstige Dokumente vorlegen muss, vgl. § 12a Zollverwaltungsgesetz.

Einführung einer Bargeldhöchstgrenze

Der BDZ betrachtet nach wie vor die Einführung einer Bargeldhöchstgrenze für den gewerblichen Güterhandel sowie den Immobiliensektor in konsequenter Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie (EU) 2015/849 als unabdingbar. Die Schließung dieser bisherigen Regelungslücke im sogenannten Nichtfinanzsektor würde die Legalisierung zuvor illegal erworbenen Vermögens sowie die Terrorismusfinanzierung erheblich erschweren. Die Bargeldhöchstgrenze besteht derzeit in 12 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

BDK | Poststraße 4-5 | D-10178 Berlin

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Vorsitzende
Bettina Stark-Watzinger, MdB

Nur per E-Mail an:
finanzausschuss@bundestag.de

Bundesvorsitzender

Ansprechpartner/in: Sebastian Fiedler
Funktion: Bundesvorsitzender

E-Mail: bdk.bgs@bdk.de
Telefon: +49 30 2463045-0

Datum: 06.11.2019

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) vom 09.10.2019, (BT-Drs. 19/13827)

Anträge der Fraktionen Die LINKE (BT-Drs. 19/11098) und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (BT-Drs. 19/10218)

1. Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 06.11.2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrter Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zum o. g. Gesetzgebungsvorhaben sowie den o. g. Anträgen Stellung nehmen zu dürfen.

1. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf setzt die Vorgaben der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843) in nationales Recht um und enthält darüber hinaus weitere Änderungen, die insbesondere auf eine Stärkung der Befugnisse der FIU abzielen.

Die folgende Stellungnahme konzentriert sich auf die aus Sicht des BDK vier zentralen geplanten Änderungen und bezieht die vorliegenden Anträge in die Überlegungen mit ein.

2. Position des BDK

Bereits seit dem Jahr 2010 fordert der Bund Deutscher Kriminalbeamter die jeweilige Bundesregierung auf, eine **Gesamtstrategie zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** zu erarbeiten. Bis heute ist dies nicht geschehen. Das Problem ist nach wie vor virulent. Seriösen Studien und Schätzungen zufolge, müssen wir davon ausgehen, dass in Deutschland jedes Jahr inkriminierte Vermögenswerte in Höhe einer großen zweistelligen Milliarden-Euro-Summe erfolgreich (!) gewaschen werden.

Nahezu alle in den letzten zehn Jahren vorgenommenen gesetzlichen und politischen Initiativen waren Konsequenzen internationaler Vorgaben. Wie ich im Folgenden eingehender erläutern

werde, sollte sich aktuell das Augenmerk des Bundestages vornehmlich auf folgende internationale Vereinbarungen richten:

- Artikel 7 Abs. 1 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität
- Artikel 14 Abs. 1 b) des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption
- Artikel 12, 13 und 46 des Übereinkommens des Europarats über Geldwäsche
- Empfehlung 26 (insbesondere) der Financial Action Task Force (FATF) sowie
- Artikel 32 der EU-Geldwäscherichtlinie

Eine Gesamtstrategie gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sollte u. a. folgende Elemente berücksichtigen:

- Qualifiziertes Personal bei Sicherheits- und Aufsichtsbehörden in hinreichender Anzahl
- Förderung von Wissenschaft und Forschung
- Sicherheitsarchitektur inkl. Struktur der FIU und Aufsichtsbehörden
- Fortentwicklung der europäischen Kriminalpolitik inkl. Erweiterung des Mandatsbereichs der Europäischen Staatsanwaltschaft, EU-FIU, operatives Europol, Ablösung der EU-Richtlinie durch eine Verordnung
- Regulierungen Bargeldverkehr
- Digitale Bezahlsysteme und Währungen
- Funktionable Register über wirtschaftlich Berechtigte sowie Immobilien
- Neuordnung der Aufsichtsstruktur im Nichtfinanzsektor. Bereits 2011 haben wir die Einrichtung einer „Finanzkontrolle Geldwäsche“ als eigenständige Organisationseinheit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen gefordert.

Seit Einführung des Geldwäschegesetzes kommt nur ein verschwindend geringer Anteil an Verdachtsmeldungen (früher Verdachtsanzeigen) aus dem sog. Nichtfinanzsektor. Wesentliche Ursache hierfür ist die bis heute effektiv kaum vorhandene Aufsichtsstruktur in Länderhoheit. Die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden verfügen über unzureichende Informationsmöglichkeiten über die Verpflichteten, sind personell mangelhaft ausgestattet und durch die (vertikal) unterschiedlich verteilten Zuständigkeiten bei den Verwaltungsbehörden nicht in der Lage, nachhaltige Expertise im hochkomplexen Umfeld der Geldwäschebekämpfung aufzubauen. Der Bundesrat hatte sich daher bereits 2012 unserem Vorstoß angeschlossen und die Bundesregierung aufgefordert, die Zuständigkeiten für die geldwäscherechtliche Aufsicht über den sog. Nichtfinanzsektor sowie das Online-Glücksspiel zu übernehmen.

- Beschluss des Bundesrates vom 21.09.2012, Drucksache 459/12
- Beschluss des Bundesrates vom 14.12.2012, Drucksache 701/12

Zitate:

„Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der nächsten Änderung des Geldwäschegesetzes (GwG) die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 13 GwG aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überführen.“

„Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die vorgesehene Zuständigkeit der Länder für die geldwäscherechtliche Aufsichtstätigkeit im Bereich des Online-Glücksspiels aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung in eine zentrale Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überführen.“

2.1 Änderung von § 4 Abs. 5 Nr. 1b und § 10 Abs. 6a Nr. 1b – Herabsenkung von Schwellenwerten bei Edelmetallkäufen

Der BDK **teilt die Auffassung des Bundesrats** (BT-Drs. 19/13827, S. 131 f.) und spricht sich für eine Herabsenkung des Schwellenwertes von 10.000 EUR auf 1.000 EUR aus.

Ergänzend zu der dortigen Begründung kann auf den gemeinsamen Bericht von FATF und APG „Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold“ vom Juli 2015 verwiesen werden, der insbesondere Gold als extrem attraktives Mittel zur Geldwäsche bezeichnet.

Darüberhinausgehend fordert der BDK bereits seit Jahren eine allgemeine **Barzahlungsobergrenze** im gewerblichen Handel, d.h. einen Schwellenwert, ab dem Transaktionen nicht mehr mit Bargeld, sondern nur noch mit unbaren Zahlungsmitteln durchgeführt werden dürfen (dies beinhaltet explizit kein Bargeldverbot). Bisher haben 12 EU-Mitgliedstaaten nationale Barzahlungsobergrenzen eingeführt, die sich vor allem in der Höhe des Schwellenwertes (bspw. von 500 EUR in Griechenland bis zu umgerechnet rund 15 000 EUR in Polen und Kroatien)¹, aber auch durch unterschiedliche betroffene Personengruppen und Branchen unterscheiden (betroffen sind derzeit in erster Linie Transaktionen zwischen Gewerbetreibenden oder zwischen Gewerbetreibenden und Privatpersonen) und teils hinsichtlich Inländern und Ausländern differenzieren.²

Die Europäische Kommission kam in ihrem Bericht vom 12.6.2018 über Barzahlungsbeschränkungen³ zu dem Ergebnis, dass EU-weite Barzahlungsobergrenzen derzeit keine geeigneten Maßnahmen im Kampf gegen Terrorismusfinanzierung seien. Die betroffenen Beträge sind so gering, dass die Schwellenwerte auf ein äußerst niedriges Niveau gesetzt werden müssten.⁴ Inwieweit sie jedoch wirksam gegen Geldwäsche sein könnten, wurde dagegen nicht untersucht und soll einer künftigen Analyse unterzogen werden. Die ECORYS-Studie kommt hier beispielsweise zum klaren Ergebnis, dass sich eine Beschränkung oder Deklarationspflicht⁵ positiv auf die Bekämpfung der Geldwäsche auswirken wird – je niedriger die Schwelle desto schwieriger die Geldwäsche.⁶ Eine europaweit einheitliche Schwelle verhindert ferner die Ausnutzung von Schlupflöchern, die durch unterschiedliche Systeme entstehen.

¹ Sh. auch die Übersicht des Europäischen Verbraucherzentrums Deutschland, im Internet abrufbar unter <https://www.evz.de/de/verbraucherthemen/geld-kredite/im-ausland-bezahlen/hoechstgrenzen-bargeldzahlung/>

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2019, S. 46.

³ COM(2018) 483 final.

⁴ ECORYS / Centre for European Policy Studies, Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash, Final Report, 15.12.2017, S. 10 und 132.

⁵ Die Studie erwartet, dass die Compliance-Kosten einer Deklarationspflicht im Vergleich zur Barzahlungsobergrenze höher ausfallen werden (aaO).

⁶ ECORYS / Centre for European Policy Studies, Study on an EU initiative for a re-restriction on payments in cash, Final Report, 15.12.2017, S. 10 und 132; die effektivste Schwelle sei die am wenigsten erforschte, nämlich die von 1.000 EUR.

2.2 Änderung von § 31 Abs. 4 GwG

Die beabsichtigte Änderung des § 31 Abs. 4 GwG (automatisierte Rückmeldung an die FIU über Treffer in sog. „kritischen Dateien“ inkl. des jeweiligen Datenbesitzers) **lehnen** wir aus polizeifachlichen Gründen entschieden **ab**. Dies entspricht der Haltung des Bundesrats (BT-Drs. 19/13827, S. 138)

Begründung:

Informationen aus polizeilichen Dateien der Länder sind für die Durchführung der operativen Analyse durch die FIU notwendig. Insofern besteht nach wie vor ein großes Defizit darin, dass die FIU nicht auf die Vorgangsbearbeitungssysteme der Länderpolizeien zugreifen kann, obwohl in diesen Systemen entscheidende Informationen für die operative Analyse vorliegen. Daran wird sich jedoch aufgrund datenschutzrechtlicher und IT-technischer Hürden zwischen dem Bund und den Ländern – auch nach eigener Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen in absehbarer Zeit nichts ändern.⁷ Der fehlende Zugriff der FIU auf diese Dateien ist der Verlagerung der FIU vom Bundeskriminalamt (BKA) zum Zoll und der Ausgestaltung als administrative Behörde geschuldet. Diese Verlagerung war bereits in der Planungsphase der neuen FIU von Experten (u.a. dem BDK) scharf kritisiert worden, von der Bundesregierung jedoch trotz eines entsprechenden Votums des Bundesrats unbeirrt durchgesetzt worden (BT-Drs. 18/11928, S. 38).

Bei der FIU hat sich mittlerweile ein Berg von über 50.000 unbearbeiteten Verdachtsmeldungen – mit stark steigender Tendenz – aufgebaut, der nicht mehr abgearbeitet werden kann. Es steht zigtausendfache Strafvereitelung im Raum.

Die Probleme der FIU werden durch den aktuellen Gesetzentwurf nicht behoben. Durch die beabsichtigte Änderung von § 31 Abs. 4 GwG wird insbesondere keine einzige Verdachtsmeldung schneller oder besser bearbeitet werden können.

Es besteht bereits **kein Bedarf an der beabsichtigten Änderung**: Erhält die datenbesitzende Dienststelle eine Treffermeldung, wird diese in aller Regel (selbstredend!) Interesse an den bei der FIU vorliegenden Informationen haben, da diese für die eigenen Ermittlungen wichtig sein können. Aus diesem Grunde ist die Rückmeldequote an die FIU bereits heute nahe 100 Prozent. Es gibt hier mithin kein Informationsdefizit für die FIU.

Die beabsichtigte Änderung von § 32 Abs. 4 GwG birgt umgekehrt große **Risiken**:

- a) Die Differenzierung in § 31 Abs. 4 GwG hinsichtlich „kritischer“ und „nicht-kritischer“ Dateien wurde vom Gesetzgeber wie auch der Bundesrat zutreffend feststellt (BT-Drs. 19/13827, S. 138) bewusst vorgenommen. Die beabsichtigte Gesetzesänderung würde diese Differenzierung umgehen und der FIU Informationen geben, die aufgrund der Sensibilität (zum Beispiel in laufenden Verfahren gegen organisierte kriminelle Vereinigungen mit eingesetzten Verdeckten Ermittlern) nur einem eng begrenzten Adressatenkreis zur Verfügung stehen dürfen. Bereits der bloße Rückschluss auf einen Treffer in einer „kritischen Datei“, den die FIU zunächst ohnehin nicht bewerten können würde, würde der besonderen Schutzbedürftigkeit der darin gespeicherten Daten im Einzelfall zuwiderlaufen.

⁷ Antwort auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Fabio de Masi u. a. und der Fraktion DIE LINKE („Krisenbewältigung bei der Financial Intelligence Unit“, BT-Drs. 19/8130 vom 5. März 2019, Antwort zu Frage 32, BT-Drs. 19/9326 vom 11. April 2019.

Die Datenhoheit und der Umgang mit den Treffermeldungen muss daher weiterhin entsprechend § 31 Abs. 4 S. 3 GwG ausdrücklich dem Datenbesitzer vorbehalten sein.

- b) Es steht zu befürchten, dass im Falle der beabsichtigten Gesetzesänderung von Seiten ermittelnder Dienststellen keine Daten mehr in den betreffenden Dateien erfasst werden, wenn die Gefahr besteht, dass diese Informationen an eine administrative Behörde gelangen, die seit ihrem Beginn unentwegt erheblicher Kritik ausgesetzt ist. Dies würde wiederum die eigenen Ermittlungen zurückwerfen, weil gewollte Treffermeldungen dann eben nicht mehr erzielt werden. Es dürfte auch ein Widerspruch darin erkannt werden, dass sogar innerhalb von OK-Dienststellen einzelne Verfahren maximal abgeschottet werden, so dass nicht einmal Kollegen des eigenen Sachgebiets auf die Verfahren zugreifen können, umgekehrt hingegen eine externe Verwaltungsbehörde Treffer gemeldet bekommen soll.

2.3 Änderung von § 492 Abs. 3 S. 3 StPO und Änderung der Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV)

Die beabsichtigte Änderung von § 492 Abs. 3 S. 3 StPO und die Änderung der Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters wird aus polizeifachlichen Gründen **abgelehnt**.

Begründung:

Obgleich grundsätzlich zu begrüßen wäre, dass die FIU Informationen aus dem ZStV erhält, um Bezüge zu laufenden Strafverfahren herstellen zu können, kann der geplanten Gesetzesänderung nicht zugestimmt werden. Da im ZStV gleichsam Informationen aus in kritischen Dateien gespeicherten Verfahren enthalten sind, diese jedoch nicht gesondert geschützt werden, erhielte die FIU auf dem Umweg über das ZStV wiederum Informationen auf in kritischen Dateien gespeicherte Verfahren, was zu verhindern ist.

Auf die Begründung zur Ablehnung der Änderung von § 31 Abs. 4 GwG kann insofern verwiesen werden.

2.4 Schaffung eines neuen § 43 Abs. 6 GwG und Erlass einer Rechtsverordnung zur Bestimmung typisierter Sachverhalte im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen, die eine Meldepflicht auslösen

Die Regelung wird ausdrücklich begrüßt, wobei dem letztendlichen Wortlaut der Rechtsverordnung zentrale Bedeutung zukommen wird. Diese Rechtsverordnung liegt noch nicht vor und konnte daher noch nicht geprüft werden. Der BDK schließt sich der Begründung des Bundesrats an (BT-Drs. 19/13827, S. 140 ff.).

Darüber hinaus befürworten wir die Wiedereinführung einer verpflichtenden Zahlungsabwicklung über Notaranderkonten bei Immobilientransaktionen.

Von größter Bedeutung ist nach Auffassung des BDK in dem Zusammenhang zudem die schnellstmögliche Schaffung eines zentralen **Immobilienregisters**, wie es von der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie gefordert wird (sh. Art. 32b).



Bund Deutscher
Kriminalbeamter

Im Rahmen der mündlichen Anhörung stehen Ihnen Dr. Steffen Barreto da Rosa und ich für eine vertiefte Erörterung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Sebastian Fiedler

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (Richtlinie (EU) 2018/843)

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Vorfeld zu der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 6. November 2019 möchten wir gerne die Gelegenheit ergreifen, wie folgt zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (BT-Drucksachen 19/13827, 19/11098) Stellung zu nehmen:

Die Bundesnotarkammer begrüßt die in § 43 Absatz 2 Satz 2 i.V.m. Absatz 6 GwG-E vorgesehene erweiterte Meldepflicht der Notare bei Immobilientransaktionen (nachstehend I.). Im Hinblick auf die Ausgestaltung der noch zu erlassenden Rechtsverordnung nach § 43 Absatz 6 GwG und des Meldewegs sollten jedoch bestimmte Vorgaben beachtet werden (nachstehend II.). In verschiedenen Detailfragen besteht aus Sicht der Bundesnotarkammer zudem noch Anpassungs- bzw. Klärungsbedarf (nachstehend III.).

I. Erweiterte Meldepflicht bei Immobilientransaktionen (§ 43 Absatz 2 Satz 2 i.V.m. Absatz 6 GwG-E)

Im Rahmen des Beurkundungsverfahrens leisten Notarinnen und Notare seit jeher einen erheblichen Beitrag zur Geldwäschebekämpfung. Aufgrund der Präsenzpflcht der Beteiligten im Rahmen der Beurkundung sowie durch die zuverlässige Prüfung und Dokumentation ihrer Identität und Verfügungsbefugnis, die langjährige Aufbewahrung notarieller Urkunden und die Erfüllung der notariellen Meldepflichten im Bereich des Steuerrechts führt die Mitwirkung der Notare zu einer großen Transparenz. Viele (potentielle) Täter dürften dadurch bereits im Vorfeld von der

Vornahme notariell zu beurkundender Geschäfte abgeschreckt werden. In Zusammenarbeit mit den öffentlichen Registern sorgen die Notare zudem dafür, dass die Angaben im Grundbuchamt und im Handelsregister verifiziert sind und öffentlichen Glauben genießen können. Strohmanngeschäfte werden dadurch deutlich unattraktiver. Anderkonten dürfen Notare nur bei berechtigtem Interesse an der Verwahrung führen. Bargeld darf niemals entgegengenommen werden.

Mit der zweiten EU-Geldwäscherichtlinie¹ und der Umsetzung durch das Geldwäschebekämpfungsgesetz² wurden Notare in den Kreis der geldwäscherechtlichen „Verpflichteten“ aufgenommen. Seitdem haben Notare zusätzlich zu ihren beurkundungs- und berufsrechtlichen Pflichten auch die spezifischen Pflichten des Geldwäschegesetzes zu beachten, die unter anderem strenge Regelungen zur Identifizierung von Beteiligten vorsehen und eine geldwäscherechtliche Meldepflicht enthalten.

Die aktuellen gesetzlichen Anforderungen an eine Geldwäsche(verdachts)meldung durch Notare sind dabei – ebenso wie bei den weiteren einer Berufsverschwiegenheit unterliegenden Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummern 10 und 12 GwG – sehr hoch. Gemäß § 43 Absatz 2 Satz 2 GwG ist erforderlich, dass der Notar „weiß“, dass das Mandatsverhältnis für den Zweck der Geldwäsche, der Terrorismusfinanzierung oder einer anderen Straftat genutzt wurde oder genutzt wird. Dies stellt zwar eine rechtssichere Regelung dar, die es dem Notar grundsätzlich ermöglicht, klar zu erkennen, ob eine Meldepflicht besteht oder seine Pflicht zur Verschwiegenheit eingreift. Problematisch ist jedoch, dass eine solche Kenntnis in der Praxis selten vorliegt, was dazu führt, dass es derzeit nur relativ wenige Meldungen durch Notare gibt. Dies hat zuletzt vermehrt zu öffentlicher Kritik geführt. Eine Steigerung der Meldezahlen bei den Notaren lässt sich jedoch allein durch gesetzgeberisches Handeln erreichen. Dabei sind die gemeinwohlbezogenen Belange und die Berufsverschwiegenheit zu einem verfassungskonformen und praktisch handhabbaren Ausgleich zu bringen.

Die in § 43 Absatz 2 Satz 2 i.V.m. Absatz 6 GwG-E vorgesehene Erweiterung der Meldepflicht wird vor diesem Hintergrund begrüßt. Es ist zu erwarten, dass sie zu einer deutlichen Steigerung der Anzahl von Meldungen durch Notare führen wird. Durch die Festlegung der meldepflichtigen Sachverhalte kann – abhängig von der Ausgestaltung der Rechtsverordnung (nachstehend II. 1.) – zudem die erforderliche Rechtssicherheit erreicht werden, wenn für den jeweiligen Notar klar erkennbar ist, ob

¹ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001.

² Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 8. August 2002.

ein Sachverhalt zu melden ist oder mangels Bestehen einer Meldepflicht seine notarielle Verschwiegenheitspflicht greift. Im Gegensatz zu einer Regelung durch bloße Verwaltungsvorschrift, wie sie beispielsweise in § 43 Abs. 5 GwG bislang vorgesehen ist, stellt die Rechtsverordnung zudem eine hinreichende Rechtsgrundlage für die damit verbundene Einschränkung der beruflichen Verschwiegenheitspflicht dar, welche letztlich dem Schutz des gemäß Art. 2 Absatz 1 i.V.m. Art. 1 GG verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausschnitt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts dient.

Aus Sicht der Bundesnotarkammer ist zu erwarten, dass von der angedachten Neuregelung eine gesteigerte Abschreckungswirkung ausgehen wird. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass das durch die Offenlegung der vom Notar zu meldenden Fälle erlangbare Wissen für Umgehungsgestaltungen verwendet wird, doch können derartige Gestaltungen im Rahmen des erstmaligen Erlasses und der regelmäßigen Überarbeitung der Verordnung berücksichtigt werden, so dass dieses Problem zu bewältigen ist.

II. Rechtsverordnung nach § 43 Absatz 6 GwG-E

1. Ausgestaltung der Meldepflichten

Gemäß § 43 Absatz 6 GwG-E können durch Rechtsverordnung Sachverhalte im Rahmen von Erwerbsvorgängen nach § 1 GrEStG bestimmt werden, die von den Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 10 und 12 GwG – und damit auch von Notaren – stets nach Absatz 1 zu melden sind. Damit stellt die Rechtsverordnung eine Einschränkung der notariellen Verschwiegenheitspflicht dar. Vor diesem Hintergrund ist zwingend erforderlich, dass die meldepflichten Sachverhalte eindeutig festgelegt werden. Der Notar muss rechtssicher erkennen können, ob eine Meldepflicht besteht oder seine notarielle Verschwiegenheitspflicht greift. Dabei kann es nicht dem einzelnen Notar überlassen sein, zwischen der Pflicht zur Verschwiegenheit im Interesse einzelner Beteiligter auf der einen Seite und der Pflicht zur Offenbarung zum Schutz öffentlicher Interessenauf der anderen Seite nach seinem Ermessen zu entscheiden. Vor dem Hintergrund, dass die Pflicht zur Verschwiegenheit dem Schutz des gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG verfassungsrechtlich garantierten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung als Ausschnitt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts dient, ist vielmehr erforderlich, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ausdrücklich und klar erkennbar regeln muss, wann eine Meldung zu erfolgen hat.

Auch aus praktischen Gründen ist die klare Erkennbarkeit der meldepflichtigen Sachverhalte dringend geboten: Da der Notar immer Gefahr laufen würde, sich mit

einer (falschen) Verdachtsmeldung nach § 203 StGB strafbar zu machen bzw. mit einer Nichtmeldung gegen seine Meldepflicht zu verstoßen, ist zu erwarten, dass er sich in allen Fällen, in denen die Meldepflicht von seiner Einschätzung abhängt, absichern und nach § 18 Absatz 3 Satz 1 BNotO die Entscheidung der Aufsichtsbehörde über das Bestehen der Verschwiegenheitspflicht einholen wird. Dies würde einen gewaltigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, der von den zuständigen Landgerichtspräsidenten nicht bewältigt werden könnte.

2. Meldeweg

Die erweiterte Meldepflicht wird zu einer deutlichen Steigerung der Anzahl von Meldungen durch Notare führen. Dies wird einen nicht unerheblichen Aufwand bei den einzelnen Notaren verursachen. Vor diesem Hintergrund sollte der Meldeweg so einfach wie möglich gestaltet werden. Der Meldeweg über das bisherige, einheitliche Web-Formular „goAML“ erscheint insofern nicht geeignet, da dieses vor allem auf den Finanzsektor ausgelegt ist und viele Informationen abgefragt werden, die bei Meldungen nach § 43 Absatz 6 GwG-E i.V.m. der Rechtsverordnung nicht passend erscheinen. Es wird daher dringend angeregt, für Meldungen nach § 43 Absatz 6 GwG-E i.V.m. der Rechtsverordnung bereits zum Inkrafttreten der Rechtsverordnung ein neues, auf diese Meldungen zugeschnittenes Web-Formular bereitzustellen. Da derzeit alle Daten noch manuell eingegeben werden müssen, was zu einem Medienbruch und daraus resultierenden Fehlern führen kann, sollten zudem möglichst zeitnah Schnittstellen bereitgestellt werden, die eine Übernahme vorhandener strukturierter Daten aus der Notarsoftware ermöglichen.

III. Verschiedenes

1. Aufzeichnungen von Video- und Tonaufnahmen (§ 8 Absatz 2 Satz 4 GwG-E)

§ 8 Absatz 2 Satz 4 GwG-E sieht vor, dass die Aufzeichnungspflicht nach § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 GwG-E auch die zur Erfüllung geldwäscherechtlicher Sorgfaltspflichten angefertigten Aufzeichnungen von Video- und Tonaufnahmen umfasst. Die Begründung führt dazu aus, dass die Einfügung der Klarstellung dient, dass sich die Aufzeichnungspflichten auch auf die im Rahmen des Einsatzes neuer Technologien erstellten Video- und Tonspuren erstreckt, wie insbesondere bei dem mit Rundschreiben der BaFin 3/2017 zugelassenen Videoidentifizierungsverfahren (S. 84).

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Datensparsamkeit erscheint diese Regelung jedoch anpassungsbedürftig. Sofern die Identifizierung im Rahmen eines Videokonferenzverfahrens (auch) gemäß § 8 Absatz 2 Satz 2 GwG-E mittels eines elektronischen Identitätsausweises nach § 18 des Personalausweisgesetzes, § 78

Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes oder § 12 des eID-Karte-Gesetzes erfolgt, wäre eine zusätzliche Aufzeichnung von Video- und Tonaufnahmen nicht nur entbehrlich, sondern sogar unverhältnismäßig. § 8 Absatz 2 Satz 4 könnte vor diesem Hintergrund wie folgt gefasst werden:

„Die Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a umfasst auch die zur Erfüllung geldwäscherechtlicher Sorgfaltspflichten angefertigten Aufzeichnungen von Video- und Tonaufnahmen, soweit die erhobenen Dokumente oder Unterlagen nicht bereits nach Satz 2 erfasst oder aufgezeichnet werden.“

2. Anfertigung von Kopien der zur Identitätsüberprüfung vorgelegten Dokumente und Unterlagen (§ 8 Absatz 2 Satz 2 GwG-E)

§ 8 Absatz 2 Satz 2 GwG-E sieht – im Gegensatz zu der bisherigen Gesetzeslage und dem Regelungsvorschlag im Referentenentwurf – nicht mehr ausdrücklich vor, dass „vollständige“ Kopien der zur Identitätsüberprüfung vorgelegten Dokumente und Unterlagen angefertigt werden müssen und dürfen. Da sich die Begründung nicht dazu verhält, welcher Zweck mit dieser Änderung verfolgt wird und welche Auswirkungen sich daraus für die geldwäscherechtliche Praxis ergeben, wird um Klarstellung gebeten, wie weit das Recht und die Pflicht zur Anfertigung von Kopien zukünftig reichen soll. Vor dem Hintergrund deutlich einfacherer Arbeitsabläufe wäre zu begrüßen, wenn auch weiterhin vollständige Kopien der zur Überprüfung der Identität vorgelegten Dokumente und Unterlagen angefertigt werden dürften.

3. Einsicht in das Transparenzregister (§ 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG-E)

§ 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 GwG-E sieht zur Umsetzung von Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe c der Änderungsrichtlinie vor, dass alle Mitglieder der Öffentlichkeit das Transparenzregister einsehen können. Auch wenn insoweit nach § 23 Absatz 1 Satz 2 GwG-E lediglich ein inhaltlich beschränktes Einsichtnahmerecht besteht, muss somit kein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme mehr nachgewiesen werden.

Auch vor dem Hintergrund einer effektiven Ausgestaltung der Unstimmigkeitsprüfung nach § 23a GwG-E hatte die Bundesnotarkammer in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf bereits angeregt, § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG-E anzupassen und die Einsichtnahme von Verpflichteten nicht mehr an den Nachweis der Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in einem der in § 10 Absatz 3 GwG genannten Fälle zu knüpfen. Die Begründung führt dazu nun ausdrücklich aus, dass der Zugang für die Öffentlichkeit die Darlegungspflicht für Verpflichtete zum berechtigten

Interesse nach § 23 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 GwG-E nicht entfallen lässt. Begründet wird dies insbesondere mit der Regelung in § 23 Absatz 2 Satz 4 GwG-E, wonach (nur) „gegenüber den in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 aufgeführten Behörden und gegenüber Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und 7 sowie gegenüber Notaren“ keine Beschränkung der Einsichtnahme nach Satz 1 möglich ist.

Dies wird zum Anlass genommen, eine entsprechende Ausnahme von der Darlegungspflicht nunmehr zumindest für Notare anzuregen. Vor dem Hintergrund, dass Notare immer unbeschränkt Einsicht in das Transparenzregister nehmen können, erscheint die Pflicht zur Darlegung der Erfüllung ihrer geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten nicht nur entbehrlich, sondern auch zu einem nicht notwendigen Verwaltungsaufwand bei der registerführenden Stelle zu führen. Insoweit gilt nichts anderes als im Grundbucheinsichtsverfahren, bei dem Notare und deren Mitarbeiter nach § 43 GBV ausdrücklich von der Darlegungspflicht des § 12 GBO ausgenommen sind. Es wird daher angeregt, § 23 Absatz 1 GwG um folgenden Satz 3 zu ergänzen:

„Notare müssen der registerführenden Stelle nicht darlegen, dass die Einsichtnahme zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in einem der in § 10 Absatz 3 genannten Fälle erfolgt.“

Zudem wird angeregt, dass allen Verpflichteten die Einsichtnahme auch in technischer und organisatorischer Hinsicht so einfach wie möglich gemacht werden sollte. Die derzeitigen Bedingungen stellen eine nicht unerhebliche praktische Hürde in Bezug auf die Einsichtnahme dar, die vor dem Hintergrund der Regelung in § 11 Absatz 5 Satz 2 GwG dringend beseitigt werden sollte. Danach sind Verpflichtete bei Begründung einer neuen Geschäftsbeziehung mit einer Vereinigung nach § 20 oder einer Rechtsgestaltung nach § 21 zukünftig verpflichtet, einen Nachweis der Registrierung nach § 20 Absatz 1 oder § 21 oder einen Auszug über das Transparenzregister einzuholen. Notaren könnte etwa ermöglicht werden, ohne weitere Authentifizierung direkt aus dem von der Bundesnotarkammer betriebenen sicheren Notarnetz auf die Anwendung zuzugreifen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen – auch im Rahmen eines persönlichen Gesprächs – jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Nicola Hoischen
(Hauptgeschäftsführerin)

**Gemeinsame Stellungnahme zur Öffentlichen
Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen
Bundestages am 6. November 2019**

BT-Drucksache 19/13827, 19/11098, 19/10218

**Praxisnahe und effektive
Geldwäscheprävention ermöglichen**

**Regierungsentwurf eines Gesetzes zur
Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur
Vierten EU-Geldwäscherichtlinie
(Geldwäschegesetz – GwG)**

**Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Deutsches Aktieninstitut e.V. (DAI)**

Rechtsunsicherheit und unnötige Bürokratie für Unternehmen – insbesondere Güterhändlergruppen – vermeiden

Bei der Umsetzung der „Fünften EU-Geldwäscherichtlinie“ (Richtlinie (EU) 2018/843) ist es essentiell, eine starke Angleichung der deutschen Geldwäschegesetzgebung an die europäischen und internationalen Vorgaben sicherzustellen. Nur so kann eine praxisnahe und rechtssichere Anwendung durch die deutsche Wirtschaft erfolgen.

Harmonisierte Umsetzung innerhalb der EU, keine nationalen Alleingänge!

- Die Umsetzung der „Fünften EU-Geldwäscherichtlinie“ im Regierungsentwurf der Bundesregierung (RegE) geht in vielen Bereichen weit über die EU-Vorgaben und die Praxis der anderen EU-Mitgliedstaaten hinaus.
 - Dies führt zu Rechtsunsicherheiten und zu erheblichem bürokratischen Mehraufwand für deutsche Unternehmen im Vergleich zu Wettbewerbern in der EU und weltweit. Die Beeinträchtigung der Wettbewerbssituation ist evident.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern übereinstimmend mit dem Koalitionsvertrag eine 1:1-Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinie (EU-GWRL).

1. Anwendungsbereich des Geldwäschegesetzes (GwG) auf Güterhändler mit Bargeldgeschäften begrenzen!

- Die EU-GWRL verpflichtet Güterhändler nur zu geldwäscherechtlichen Pflichten, sofern sie Bargeldgeschäfte ab 10.000 Euro tätigen.
 - Das entspricht der Umsetzungspraxis in den anderen EU-Staaten, den Vorgaben der zwischenstaatlichen Financial Action Task Force (FATF), bei der auch Deutschland Mitglied ist, sowie der Praxis weltweit.
 - Das GwG dagegen verpflichtet alle in Deutschland ansässigen Güterhändler, ohne Rücksicht auf die Bargeldschwelle.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern eine Anpassung des § 1 Abs. 9 GwG, so dass nur Güterhändler vom GwG erfasst werden, die auch Bargeldgeschäfte ab 10.000 Euro tätigen.

2. Keine zusätzlichen weltweiten (gruppenweiten) Pflichten auf Basis rein deutscher Anforderungen

- Die EU-GWRL verpflichtet Güterhändler zum gruppenweiten (weltweiten) Risikomanagement, sofern sie Bargeldgeschäfte ab 10.000 Euro tätigen.
- Der RegE zum GwG sieht vor, dass alle deutschen Unternehmensgruppen, deren Mutterunternehmen Güterhändler sind, gruppenweit (weltweit)

Risikomanagement betreiben müssen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie überhaupt Bargeldgeschäfte tätigen (§ 4 Abs. 5 Satz 2 GwG-E).

- Der Mehraufwand für deutsche (insbesondere mittelständische) Unternehmen durch die Einführung eines gruppenweiten Geldwäsche-Risikomanagements wäre enorm. Damit werden deutsche Unternehmen im Wettbewerb mit Unternehmen aus der EU und weltweit zusätzlich erheblich benachteiligt.
 - Verschärft wird die Regelung durch die extraterritoriale Wirkung des § 9 Abs. 3 GwG-E: Anders als in Abs. 1 und 2 derselben Vorschrift und entgegen der Vorgaben der EU-GWRL und der Anwendungspraxis der Mehrzahl der Staaten weltweit wird das (über die EU-GWRL hinausgehende) deutsche Recht zum (weltweiten) Mindeststandard erklärt.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern eine ersatzlose Streichung des § 4 Abs. 5 Satz 2 GwG-E sowie eine Anpassung des § 9 Abs. 3 GwG-E an die Formulierungen des § 9 Abs. 1 und 2 GwG-E. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in einer Vorschrift unterschiedliche Formulierungen verwendet werden

3. Vermittler von Güterhandelsgeschäften wie alle anderen Güterhändler behandeln (Gleichbehandlung)

- Vermittler von Güterhandelsgeschäften (insb. Handelsvertreter, Kommissionäre) sind seit 2017 explizit als Güterhändler Verpflichtete nach dem GwG.
 - Der RegE 2019 sieht vor, ihre geldwäscherechtlichen Pflichten denen der Immobilienmakler anzupassen. Sie müssen umfassender und weit früher als alle anderen Güterhändler geldwäscherechtliche Pflichten erfüllen. Die gesetzlichen Erleichterungen der Güterhändler laufen für sie ins Leere, obwohl die Vermittlung von Güterhandelsgeschäften kein erhöhtes Risiko darstellt.
 - Die EU-GWRL sieht keine unterschiedliche Behandlung von Güterhändlern und den Vermittlern von Güterhandelsgeschäften vor. Grundsätzlich gilt auch insoweit nach EU-GWRL, dass Pflichten an Bargeldtransaktionen ab 10.000 Euro in bar anknüpfen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hiervon in Deutschland abgewichen werden soll.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern, die Sondervorschriften in § 1 Abs. 5 Satz 2 GwG-E und § 11 Abs. 2 Satz 1 GwG-E nicht generell auf Güterhändler bzw. Vermittler zu erstrecken. Die Anwendung der allgemeinen Vorschriften für Güterhändler (§ 4 Abs. 5 Satz 1 GwG-E und § 10 Abs. 6a GwG-E) ist ausreichend.

4. Keine allgemeine Haftung der Güterhändler für Bargeldtransaktionen Dritter

- Nach dem RegE werden Güterhändlern Bargeldzahlungen an oder durch Dritte wie eigene zugerechnet, selbst wenn der Güterhändler zu keinem Zeitpunkt Bargeld bekommt oder zahlt. Dies unabhängig davon, ob der Dritte nach lokaler Rechtslage rechtmäßig Bargeld annehmen darf und ggf. eigene geldwäscherechtliche Pflichten hat (z.B. Banken).
 - Diese Verschärfung ist nicht nachvollziehbar. Weder die EU-GWRL, die FATF-Empfehlungen noch die Praxis anderer Staaten verlangen dies.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern, dass geldwäscherechtliche Pflichten bei Bargeldgeschäften an die eigene Entgegennahme oder Zahlung mit Bargeld anknüpfen müssen. Der Einschub „durch Dritte“ in § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 b) und c) GwG-E und § 10 Abs. 6a) Nr. 1 b) und c) GwG-E ist ersatzlos zu streichen.

5. Syndikusrechtsanwälte sind keine GwG-Verpflichteten

- Neuerdings werden Syndikusrechtsanwälte als Verpflichtete i. S. d. GwG von den Rechtsanwaltskammern angesehen.
 - Dies führt zu erheblichen Konflikten im Arbeitsverhältnis und Risiken für Arbeitgeber. Für Arbeitgeber, die selbst nicht Verpflichtete nach dem GwG sind, kann ein Beschäftigter, der Syndikusrechtsanwalt ist, zu umfassenden geldwäscherechtlichen Pflichten führen, obwohl für das Unternehmen selbst keine geldwäscherechtlichen Risiken bestehen. Die Auslegung basiert weder auf den Empfehlungen der FATF noch den Vorgaben der EU-GWRL.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern eine gesetzliche Klarstellung, dass Syndikusrechtsanwälte bzw. Syndikussteuerberater nicht Verpflichtete sind, wenn sie ihre berufliche Tätigkeit als Angestellte eines nicht berufsrechtlich geprägten Unternehmens ausüben. Alternativ kann dies im Wege eines Auslegungshinweises in der Gesetzesbegründung erfolgen.

6. Missbrauch der Daten im Transparenzregister verhindern

- Gerade für kleinere und mittlere oder im Familienbesitz befindliche Unternehmen bedeutet der öffentliche Zugang zum Transparenzregister eine erhebliche Belastung, werden damit doch persönliche Daten und Verhältnisse der Öffentlichkeit preisgegeben.
- Diese sind aus datenschutzrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht als schützenswert anerkannt. Der Gesetzgeber muss daher für eine Missbrauchskontrolle sorgen und den Betroffenen die Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere der Rechte gemäß der DSGVO (Datenschutzgrundverordnung), ermöglichen.

- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern, die Voraussetzungen für den Zugang zum Transparenzregister durch die Öffentlichkeit in § 23 Abs. 1 Nr. 3 GwG-E so zu regeln, dass ein ernsthaftes, seriöses Anliegen der Person, die Einsicht nimmt, dokumentiert wird. Der betroffene wirtschaftlich Berechtigte muss sich über die Einsicht informieren können bzw. die Möglichkeit erhalten, sich effektiv gegen Missbrauch zur Wehr zu setzen.

7. Rechtstechnischer Hinweis: Informationsaustausch zu Verdachtsfällen innerhalb von Firmengruppen nicht behindern!

- Bisher erlaubt das GwG einen Informationsaustausch innerhalb einer Unternehmensgruppe über Verdachtsfälle und Verdachtsmeldungen. Dies ist zwingend notwendig, um sicherzustellen, dass verdächtige Personen nicht unerkannt an anderer Stelle der Unternehmensgruppe Geschäfte machen.
 - Der RegE begrenzt diese Erlaubnis auf bestimmte Verpflichtete, vornehmlich des Finanzsektors, § 47 Absatz 2 Nr. 2 GwG-E. Die Erlaubnis muss für alle Unternehmensgruppen gleichermaßen gelten. Ansonsten dürfte eine Tochtergesellschaft einer Unternehmensgruppe gegenüber der Konzernmutter einen Verdachtsfall einen gemeinsamen Geschäftspartner betreffend nicht mehr kommunizieren.
- Der BDI und das Deutsche Aktieninstitut fordern, die Vorschrift des aktuellen § 47 Abs. 2 Nr. 2 GwG unverändert beizubehalten.

Annex I: Formulierungsvorschlag zu § 9 Absatz 3 GwG-E:

Verpflichtete, die Mutterunternehmen einer Gruppe sind, haben sicherzustellen, dass Zweigstellen und gruppenangehörige Unternehmen nach § 1 Absatz 16 Nummer 2 bis 4, die mehrheitlich in ihrem Besitz stehen, **geldwäscherechtlichen Pflichten unterliegen** und ihren Sitz in einem Drittstaat haben, in dem die Mindestanforderungen zur Verhinderung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung geringer sind als die Anforderungen für Unternehmen mit Sitz in Deutschland, die Anforderungen nach diesem Gesetz erfüllen, soweit das Recht des Drittstaats dies zulässt.

Soweit eine Umsetzung der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1, 3 und 4 genannten Maßnahmen nach dem Recht des Drittstaats nicht zulässig ist, sind die Mutterunternehmen verpflichtet,

1. sicherzustellen, dass ihre in Satz 1 genannten Zweigstellen und gruppenangehörigen Unternehmen, die mehrheitlich in ihrem Besitz stehen, zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um dem Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung wirksam zu begegnen und
2. die nach § 50 zuständige Aufsichtsbehörde über die getroffenen Maßnahmen zu informieren.

Reichen die getroffenen Maßnahmen nicht aus, so ordnet die nach § 50 zuständige Aufsichtsbehörde an, dass die Mutterunternehmen sicherstellen, dass die in Satz 1 genannten Zweigstellen und gruppenangehörige Unternehmen nach § 1 Absatz 16 Nummer 2 bis 4 in diesem Drittstaat weder eine Geschäftsbeziehung begründen oder fortsetzen noch Transaktionen durchführen.

Im Einzelnen wird auf die ausführliche gemeinsame Stellungnahme des BDI und des Deutschen Aktieninstituts zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie verwiesen:

<https://bdi.eu/publikation/news/umsetzung-der-fuenften-eu-geldwaescherichtlinie/>
https://www.dai.de/files/dai_usercontent/dokumente/positionspapiere/190920_Stellungnahme%20DAI%20BDI%20Geldwaescherichtlinie.pdf

Verband der steuerberatenden und
wirtschaftsprüfenden Berufe



DEUTSCHER STEUERBERATERVERBAND e.V. · Littenstraße 10 · 10179 Berlin

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Kürzel
CM/MK R05/2019

Telefon
+49 30 27876-2

Telefax
+49 30 27876-799

E-Mail
dstv.berlin@dstv.de

Datum
4.11.2019

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (BT-Drs. 19/13827)

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) bedankt sich für die Möglichkeit, in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 6.11.2019 zum vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (BT-Drs. 19/13827) Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung

In Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungskanzleien wird ein großes Augenmerk auf die Einhaltung der Anforderungen nach dem Geldwäschegesetz (GwG) gelegt, welche die Berufsangehörigen als Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Ziff. 12 GwG zu beachten haben. Dies geht von der Einrichtung eines angemessenen Risikomanagements und der Beachtung der gesetzlichen Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten bis zur Beantwortung von Fragen der für Geldwäschesachverhalte zuständigen Behörden. Zudem haben die zuständigen Steuerberaterkammern den gesetzlichen Vorgaben entsprechend als Aufsichtsbehörden ein

umfassendes System zur Prüfung der Einhaltung der Anforderungen nach dem Geldwäschegesetz implementiert. Auch der DStV und seine Mitgliedsverbände haben umfangreiche Fachinformationen veröffentlicht, die die Berufsangehörigen für diese Thematik sensibilisieren und auf dem aktuellen Stand halten.

Vor diesem Hintergrund möchten wir in Vorbereitung auf die öffentliche Anhörung bereits heute einige ausgewählte Aspekte ansprechen, die für die berufliche Praxis der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer von großer Bedeutung sind. Wir würden uns freuen, wenn Ihnen unsere Anregungen im Rahmen der Erörterungen als Unterstützung dienen können.

1. Kreis der Verpflichteten im Bereich der Hilfeleistung in Steuersachen praxisgerecht gestalten

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht Anpassungen vor, die den Kreis der Verpflichteten nach § 2 GwG betreffen. So wird etwa mit § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. e) ausdrücklich klargestellt, dass auch die geschäftsmäßige Hilfeleistung in Steuersachen zu den typischerweise durch Rechtsanwälte erbrachten Tätigkeiten gehört. Zudem wird in § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG-E der Kreis der Verpflichteten auf die Lohnsteuerhilfvereine ausgedehnt.

Aus unserer Sicht sind diese rechtlichen Anpassungen ein Schritt in die richtige Richtung, um die steuerliche Beratungspraxis auch im GwG praxisgerecht abzubilden und die erforderliche Konsistenz zwischen den relevanten gesetzlichen Regelungen herzustellen. Dies betrifft insbesondere die Gleichbehandlung von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern mit Rechtsanwälten in diesem Bereich. Alle Berufe sind nach § 3 Nr. 1 Steuerberatungsgesetz (StBerG) in gleicher Weise zur geschäftsmäßigen Hilfeleistung in Steuersachen befugt. Außerdem sind sowohl Steuerberater als auch Rechtsanwälte Organe der (Steuer-) Rechtspflege.

Mit Blick darauf begrüßt der DStV die mit § 2 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. e) und Nr. 12 GwG-E vorgesehenen Anpassungen.

2. Verschwiegenheitspflichten in bewährtem Umfang erhalten

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Änderung des § 6 Absatz 6 Satz 3 GwG vor.

Während Steuerberater und Wirtschaftsprüfer als Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG bisher Auskünfte etwa gegenüber der Financial Intelligence Unit (FIU) unter Hinweis auf ihre berufliche Verschwiegenheitspflicht verweigern durften, wenn es sich um Informationen handelt, die sie im Rahmen des Mandatsverhältnisses erlangt haben, soll dies nach dem vorliegenden Regierungsentwurf künftig nur noch für solche Informationen gelten, die sie im Rahmen von Tätigkeiten im Bereich der Rechtsberatung oder Prozessvertretung erhalten haben (vgl. § 6 Abs. 6 Satz 3 GwG-E).

Diese Einschränkung ist aus Sicht des DStV abzulehnen. Die vorgeschlagene Änderung wird der tatsächlichen steuerlichen Beratungspraxis in keiner Weise gerecht und stellt mit Blick auf den ganzheitlichen Beratungsansatz der steuerberatenden und prüfenden Berufe eine nicht gerechtfertigte Einengung dar.

Zu den allgemeinen Berufspflichten des Steuerberaters gehört nach § 57 Abs. 1 StBerG neben der unabhängigen, eigenverantwortlichen und gewissenhaften Berufsausübung insbesondere die Pflicht zur Verschwiegenheit. Diese Verschwiegenheitspflicht erstreckt sich auf alles, was den Berufsangehörigen in Ausübung ihres Berufs oder bei Gelegenheit der Berufstätigkeit anvertraut worden oder bekannt geworden ist (vgl. auch § 5 Abs. 1 BOSTb). Der Geheimnisschutz umfasst dabei das gesamte Mandantenverhältnis. Die steuerrechtliche Beratung und die gerichtliche Vertretung der Mandanten sind lediglich Teilaspekte der ganzheitlichen Betreuung. Insoweit greift auch die Darstellung zu kurz, rein betriebswirtschaftliche Prüfungstätigkeiten müssten ausgenommen bleiben (vgl. S. 97 der Gesetzesbegründung). Denn in der Praxis wird sich eine Trennlinie, an welcher Stelle die betriebswirtschaftliche Beratung aufhört und die steuerrechtliche Beratung anfängt, nicht ziehen lassen. Sämtliche Gesichtspunkte, die unter einem betriebswirtschaftlichen Vorzeichen mit dem Mandanten erörtert werden, entfalten unmittelbare steuerrechtliche Wirkungen.

Zudem gilt, dass insbesondere Steuerberater anders als etwa Rechtsanwälte ihre Mandantinnen und Mandanten durch unterschiedliche und vielfältige private und berufliche

Lebensphasen begleiten. Die in diesem Kontext erlangten Informationen fußen auf besonderen Werten wie Vertrauen und Verlässlichkeit als unabdingbare Grundlage des Mandatsverhältnisses.

Die besondere Bedeutung dieses Verhältnisses ist auch höchstrichterlich durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 18. März 2009, 2 BvR 1036/08) und den Bundesfinanzhof (BFH-Urteil vom 14. Mai 2002 – IX R 31/00) bestätigt worden und spiegelt sich auch in den einschlägigen strafrechtlichen Regelungen wider, die Geheimnisverletzungen durch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer ausdrücklich unter Strafe stellen (vgl. § 203 Abs. 1 Nr. 3 StGB).

Nach Ansicht des DStV wird das Ziel, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufzudecken und zu ahnden, durch die bereits geltende Regelung des § 6 Abs. 6 Satz 3 GwG sichergestellt. Er stellt klar, dass eine Auskunftspflicht der Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nr. 10 und 12 GwG bei positiver Kenntnis von der Nutzung des Mandatsverhältnisses für Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung unverändert besteht.

Petition:

Der DStV lehnt vor diesem Hintergrund die vorgeschlagene Einschränkung des § 6 Abs. 6 S. 3 GwG-E ab. Die genannte Regelung ist stattdessen in ihrer geltenden Fassung unverändert beizubehalten.

Dies gilt ebenso für die vorgesehenen Anpassungen in den Regelungen zu den Meldepflichten nach § 43 Abs. 2 GwG. Dort sieht der Regierungsentwurf in entsprechender Weise eine Einschränkung der Meldepflichten allein für Tätigkeiten im Bereich der Rechtsberatung oder Prozessvertretung vor (vgl. § 43 Abs 2 S. 1 und 2 GwG-E).

Petition:

Der DStV spricht sich nachdrücklich dafür aus, die bestehende Regelung des § 43 Abs. 2 GwG in unveränderter Form zu erhalten.

Der Gesetzgeber sollte hier die ihm überlassene Gestaltungsmöglichkeit nach Art. 34 Abs. 2 der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie nutzen und die im nationalen Berufsrecht bewährten

Strukturen insbesondere mit Blick auf den besonderen Schutz des Berufsgeheimnisses erhalten.

In diesem Kontext spricht sich der DStV ebenfalls gegen die im Regierungsentwurf vorgesehene Einfügung einer Regelung aus, wonach das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz ermächtigt werden soll, durch Rechtsverordnung Sachverhalte bei Erwerbsvorgängen nach § 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) zu bestimmen, die stets zu melden sind, selbst wenn es sich um Tätigkeiten der Rechtsberatung oder Prozessvertretung handelt (vgl. § 43 Abs. 6 GwG-E).

Petition:

Dieser Vorschlag der Einfügung eines neuen § 43 Abs. 6 GwG wird durch den DStV ausdrücklich abgelehnt.

Die Gründe stellen sich wie folgt dar: Zwar ist der Wunsch des Gesetzgebers anzuerkennen, mögliche geldwäscherelevante Sachverhalte im Immobilienmarkt stärker verfolgen und ahnden zu können. Gleichwohl darf er sich dabei nicht über die zwingenden Vorgaben der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie hinwegsetzen. So regelt Art. 34 Abs. 2 der Richtlinie ausdrücklich, dass es Ausnahmen von der Pflicht zur Meldung geben muss, wenn es sich um Informationen handelt, die bei einer Rechtsberatung oder Prozessvertretung erlangt worden sind. Diese Anforderung gilt damit auch für Immobiliengeschäfte in unveränderter Weise. Eine weitergehende Regelungskompetenz steht dem Gesetzgeber insoweit aufgrund des Vorrangs der Richtlinie nicht zu.

Ungeachtet dessen bestehen unseres Erachtens darüber hinaus erhebliche Zweifel daran, ob die vorgesehene Regelung mit Blick auf den Kreis der Verpflichteten nach § 2 Abs. 1 Ziff. 12 GwG (Steuerberater und Wirtschaftsprüfer) überhaupt als taugliches Mittel dienen kann, den angestrebten Zweck der Aufdeckung von geldwäscherelevanten Vorgängen beim Immobilienerwerb zu erreichen.

Denn bereits in der Begründung (vgl. Gesetzesbegründung S. 95) wird richtigerweise festgestellt, dass es die rechtsberatenden Berufe sind, die bei Immobiliengeschäften juristisch

beraten, Verträge gestalten und diese schließlich auch beurkunden. Diese Tätigkeiten obliegen Rechtsanwälten und Notaren, nicht jedoch Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern. Ihnen sind diese Tätigkeiten bereits gesetzlich gar nicht erlaubt. Die steuerliche Beratung ist insoweit lediglich eine das Immobiliengeschäft begleitende Tätigkeit, keineswegs jedoch ein eigenständiger Erwerbsvorgang im Sinne des § 1 GrEStG.

Petition:

Vor diesem Hintergrund fordert der DStV, dass im Rahmen der geplanten Regelung des § 43 Abs 6 GwG-E zumindest eine Einbeziehung der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer als Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG zwingend unterbleiben muss.

3. Zugang zum Transparenzregister auch für Verpflichtete effizient und kostenneutral gestalten

Zur Umsetzung von Art. 1 Nr. 15 Buchst. c) der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, die Einsichtnahme in das Transparenzregister künftig allen Mitgliedern der Öffentlichkeit bedingungslos zu gestatten (vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GwG-E). Damit soll künftig darauf verzichtet werden, dass für eine Einsichtnahme -wie bislang- der registerführenden Stelle ein berechtigtes Interesse vorgetragen werden muss.

Aus Sicht des DStV ist der Abbau von bürokratischen Hürden in diesem Bereich grundsätzlich zu begrüßen. Durch die erleichterte Möglichkeit der Einsichtnahme für alle Teile der Öffentlichkeit erfährt das Transparenzregister insgesamt eine weitere Aufwertung.

Petition:

Mit Blick darauf fordert der DStV, die Anforderungen an die Einsichtnahme in gleicher Weise auch für die Verpflichteten nach § 2 GwG auszugestalten und diese ebenfalls bedingungslos zu ermöglichen. Auf die bislang erforderliche Darlegung, dass die Einsichtnahme zur Erfüllung der gesetzlichen Sorgfaltspflichten nach § 10 GwG erfolgt, sollte für den Kreis der Verpflichteten auch im Interesse eines wirksamen Bürokratieabbaus verzichtet werden.

Der DStV schlägt daher vor, § 23 Abs. 1 GwG-E an dieser Stelle wie folgt zu fassen:

„§ 23 Einsichtnahme in das Transparenzregister

(1) ... ist die Einsichtnahme gestattet

- 1. ...*
- 2. den Verpflichteten nach § 2,*
- 3. ...“*

Dies muss umso mehr gelten, da der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, dass die Verpflichteten nach § 2 GwG künftig etwaige Unstimmigkeiten, die sie im Register feststellen, an die registerführende Stelle melden müssen (vgl. § 23a Abs. 1 S.1 GwG-E).

In diesem Zusammenhang ist aus Sicht des DStV wichtig, dafür zu sorgen, dass eine Meldung betroffener Datensätze mit möglichst wenig manuellem Aufwand erfolgen kann. Die unter § 23a Abs. 2 GwG-E vorgesehene Internetseite des Transparenzregisters als einzige Anlaufstelle für Meldungen halten wir im Interesse eines **schnellen und effizienten Datenabgleichs** insoweit für keine ausreichende praxisgerechte Lösung. In diesem Kontext hat etwa die BStBK eine standardisierte, elektronische Schnittstellenanwendung vorgeschlagen. Diesem Vorschlag schließt sich der DStV ausdrücklich an. Aus arbeitsökonomischer Sicht würde dies eine manuelle und damit zeitaufwändige Bearbeitung erheblich reduzieren. Gleichzeitig ließe sich ein in dieser Form aufgebauter Datenaustausch auch leichter den sich ständig wandelnden IT-Sicherheitsstandards anpassen.

Unabdingbar ist es aus Sicht des DStV in diesem Zusammenhang auch, dass den Verpflichteten wie etwa Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern **keine finanzielle Mehrbelastung durch diese zusätzlichen Arbeiten** entstehen darf.

Insoweit schlagen wir mit Blick auf die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Anpassungen in 24 Abs. 2 Satz 3 GwG-E, wonach Behörden und Gerichte für die Einsichtnahme in das Transparenzregister keine Gebühren und Auslagen zu entrichten haben, vor, diese Regelung in gleicher Weise auch auf die Verpflichteten auszuweiten.

Eine Befreiung von der Gebührenpflicht ist bereits mit Blick auf die oben genannten neuen Pflichten nach § 23a GwG-E angezeigt. Denn um ihre Pflicht zur Meldung von Unstimmigkeiten zwischen den Eintragungen im Transparenzregister und den neuen vorliegenden Informationen erfüllen zu können, müssen Steuerberater und Wirtschaftsprüfer als Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 12 GwG zwingend das Register einsehen können. Insoweit darf eine Erfüllung gesetzlicher Pflichten, die für die Verpflichteten in jedem Fall mit einem zusätzlichen personellen und organisatorischen Aufwand sowie betrieblichen Kosten einhergehen, nicht noch mit zusätzlichen Gebühren verbunden sein.

Petition:

Aus diesem Grund fordert der DStV eine Gebührenbefreiung, wie sie nach dem Gesetzentwurf für Behörden und Gerichte vorgesehen ist, in gleicher Weise auch für die Verpflichteten nach § 2 GwG.

Der DStV schlägt daher vor, § 24 Abs. 2 Satz 3 GwG-E an dieser Stelle wie folgt zu fassen:

„§ 24 Gebühren und Auslagen, Verordnungsermächtigung

(1) ...

(2) ... *Behörden und Gerichte sowie Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 haben keine Gebühren und Auslagen nach den Sätzen 1 und 2 zu entrichten. ...“*

Für ergänzende Erörterungen zu den vorstehenden Ausführungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Attila Gerhäuser, LL.M.
(Geschäftsführer)

gez. RA Dipl.-Verw. (FH) Christian Michel
(Referatsleiter Recht und Berufsrecht)

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) - Verband der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe - repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen, von denen eine Vielzahl zugleich Wirtschaftsprüfer oder vereidigter Buchprüfer sind. Der DStV vertritt ihre Interessen im Berufsrecht der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, im Steuerrecht, in der Rechnungslegung und im Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften in den ihm angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.

Stellungnahme

zum Regierungsentwurf eines Gesetz zur
Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur
Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Kontakt:

Tobias Frey, LL. M. (Brugge)

Referent/Syndikusrechtsanwalt

Bundesverband deutscher Banken e. V.

+49 30 1663-3120

tobias.frey@bdb.de

Berlin, 1. November 2019

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 ist eines der wesentlichen Gesetzgebungsvorhaben im Jahr 2019, auch vor dem Hintergrund der für das kommende Jahr anstehenden Prüfung der Effektivität der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung durch die Financial Action Task Force (FATF). Auch vor diesem Hintergrund engagiert sich die Deutsche Kreditwirtschaft (DK) aktiv für die Erreichung der bestmöglichen Regulierung zur effektiven Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Der Regierungsentwurf „zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie“¹ enthält Verbesserungen im Vergleich zum Referentenentwurf „eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843]“². So begrüßen wir insbesondere ausdrücklich die Beibehaltung des subjektiven Tatbestandes der Leichtfertigkeit in § 56 GWG. Weiterhin hielten wir es jedoch für sinnvoll, jedenfalls die Mitarbeiter der nach dem Geldwäschegesetz verpflichteten Unternehmen, von existenzgefährdenden Bußgeldbewehrungen zu befreien. Die umfassenden Bußgeldandrohungen für jedwedes Fehlverhalten im beruflichen Alltag, in dem Handlungen regelmäßig unter erheblichem Zeitdruck stehen, belasten diese Personengruppe mit einem inzwischen nicht mehr akzeptablen Sanktionsrisiko. Eine solche Freistellung würde es den verpflichteten Unternehmen deutlich erleichtern, hochqualifizierte Mitarbeiter für die Position des Geldwäschebeauftragten sowie den gesamten Bereich der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention zu gewinnen und auch dort zu halten.

Zudem erfolgt auch eine Einbeziehung von Händlern, Wechslern und Verwahrern von Kryptowerten in den Kreis der Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz (GwG) – entsprechend der Fünften Geldwäscherichtlinie –, was wir grundsätzlich begrüßen. Der Regierungsentwurf enthält jedoch im Vergleich zum Referentenentwurf Änderungen im Kreditwesengesetz (KWG), die der Klarstellung bedürfen. Denn die konkreten Änderungsvorschläge sind gegenüber dem Referentenentwurf missverständlich, führen zu Abgrenzungsschwierigkeiten bei den Erlaubnistatbeständen und können damit zu ungewollten Ergebnissen führen. Insbesondere entsteht erhebliche Unsicherheit, ob und inwiefern Kreditinstitute Dienstleistungen im Zusammenhang mit Kryptowerten erbringen dürfen.

Darüber hinaus unterstützen wir den Vorschlag von Herrn Sepp Müller, MdB in seiner Rede vom 18.10.2019, den Verpflichteten mehr Informationen der Ermittlungsbehörden für die weitere Verbesserung der Terrorismusfinanzierungsprävention zur Verfügung zu stellen.³ Denn nur, wenn die Ermittlungsbehörden stichhaltige Rückmeldungen an die Verpflichteten geben, können diese verdächtige Sachverhalte besser beurteilen und perpetuieren nicht lediglich ihr bisheriges Anzeigeverhalten.

Im Einzelnen erlauben wir uns folgende Anmerkungen zu dem Regierungsentwurf:

1. Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Bezug zu Hochrisiko-Drittstaaten

Die Anforderungen des neuen § 15 Abs. 5 RegE-GwG an Geschäftsbeziehungen mit auch nur gelegentlichem Bezug zu Hochrisikodrittstaaten scheinen größtenteils schlichtweg für Kreditinstitute nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand erfüllbar zu sein.

¹ Bundesrats-Drucksache 352/19 vom 9. August 2019.

²https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-05-24-Gesetz-4-EU-Geldwaescherichtlinie/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Stand: 23.8.2019.

³ Plenarprotokoll 19/119 vom 18.10.2019, S. 14765.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Letztlich führen aus unserer Sicht diese Vorgaben zu einem völlig überbordenden Aufwand bei Hochrisiko-Drittländer-Bezug von Kunden, was wiederum häufig zur Beendigung der Geschäftsbeziehung mit diesen und in der Folge zu deren Ausschluss vom Zahlungsverkehr führen würde.

Wir weisen diesbezüglich ausdrücklich auf den insgesamt für die deutsche Wirtschaft entstehenden Schaden hin, wenn Forderungen und Verbindlichkeiten von Unternehmen in Deutschland gegenüber dem Ausland nicht mehr bedient werden können. Aus einer aktuellen Statistik der Bundesbank ergibt sich etwa, dass sich allein im Hinblick auf Bosnien und Herzegowina die Summe solcher Forderungen und Verbindlichkeiten allein für den Monat März 2019 auf 192 Millionen Euro belief (vgl. [Zahlungsbilanzstatistik der Bundesbank vom Mai 2019](#), S. 90).

Im Ergebnis wird genau die Konsequenz erreicht, die eigentlich nicht gewünscht sein kann, nämlich dass Privatpersonen, aber auch Unternehmen aus solchen Hochrisikodrittstaaten in den „Grauen Markt“ gedrängt werden. Dies stärkt nicht kontrollierte Zahlungswege, wie etwa das sog. „*Hawala-Banking*“.

Zu den weiteren Einzelheiten verweisen wir auf unsere Kommentierung in der unten stehenden Tabelle zu § 15 Abs. 5 RegE-GwG.

2. Änderungen zum Transparenzregister und dessen Nutzung

a) Registerinhalt

Es bedarf eines Vollregisters, das alle Angaben zu wirtschaftlich Berechtigten (wB) enthält, welche Verpflichtete zu diesem erheben müssen. Nur ein solches spiegelbildliches Register, das zudem auch verlässlich für die Verpflichteten ist, wäre ein echter Beitrag für eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung in Deutschland. Beides hat die Deutsche Kreditwirtschaft in der Vergangenheit auch bereits in mehrfachen Stellungnahmen angeregt. Der Regierungsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 bleibt hier hinter dem nach der Richtlinie Möglichen deutlich zurück.

Hinsichtlich der vorgesehenen Änderung zum Inhalt des Transparenzregisters begrüßen wir, dass nunmehr – entsprechend der risikobasiert durch Verpflichtete zu erfassenden Angaben – auch die Erfassung der Staatsangehörigkeit zu wB im Transparenzregister zumindest grundsätzlich auf gesetzlicher Grundlage erfolgen soll.

Entgegen der Möglichkeit nach der Geldwäsche-Richtlinie (auch nach Änderungsrichtlinie (EU) 2018/843) sollen nach dem Regierungsentwurf jedoch nicht alle durch Verpflichtete zu wB ggf. risikobasiert zu erfassenden Angaben im Transparenzregister erfasst werden. Weiterhin dort fehlen werden – nach dem derzeitigen Stand – die Anschrift und die – nur in Deutschland zu in Deutschland steuerpflichtigen wB zu erhebende – Steuer-ID. Aufgrund der Fiktionswirkung des § 20 Abs. 2 RegE-GwG wird ferner die Staatsangehörigkeit häufig ebenfalls nicht über das Register abrufbar sein. Sinnvoll wäre es, im GwG und entsprechend in § 154 Abgabenordnung (AO) insgesamt auf die Erfassung einer Anschrift und der deutschen Steuer-ID für die Erfassung des wB zu verzichten. Alternativ sollten beide Angaben – so sie durch Verpflichtete nach dem GwG und § 154 AO zu erheben sind – auch im Transparenzregister hinterlegt werden.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Zur Illustration das Erläuterte noch einmal in einer Tabelle:

Zu wirtschaftlichen Eigentümern nach Gw-RL im Register enthaltene Angaben	Zu wB nach GwG/AO durch Verpfl. zu erfassende Angaben	Zu wB im Transparenzregister nach GwG enthaltene Angaben
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Name ▪ Monat und Jahr der Geburt ▪ Staatsangehörigkeit ▪ Wohnsitzland ▪ Art und Umfang wirtschaftl. Int. <p><u>weitere Angaben können</u> durch MS <i>aufgenommen</i> werden; soweit <i>zumindest</i> auch die folgenden Angaben <i>zugänglich</i> gemacht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geburtsdatum ▪ Kontaktdaten 	<p>1) stets</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Name ▪ Anschrift (seit 31.1.2019 genügt nach AEAO bei Erfassung wg. § 154 AO <u>ausdrücklich</u> die „Geschäftsanschrift“) ▪ Steuer-ID <p>2) risikobasiert zudem weitere Identifizierungsmerkmale wie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geburtsort ▪ Geburtsdatum ▪ Staatsangehörigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor- und Nachname ▪ Geburtsdatum ▪ Wohnort und ▪ Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses <p>RegE-GwG zudem teilweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatsangehörigkeit (soweit sich nicht auf die Fiktion des § 20 Abs. 2 RegE-GwG bezogen wird) <p>Weiter nicht enthalten auch nach RegE-GwG:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anschrift ▪ Steuer-ID

b) Registerverlässlichkeit

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Ausgestaltung des deutschen Transparenzregisters als verlässliches Register sei – angesichts der kritischen, aber dennoch auch nach der Richtlinie (EU) 2018/843 weiterbestehenden Festlegung der Geldwäsche-Richtlinie, dass sich Verpflichtete nicht ausschließlich auf die Register zu wirtschaftlichen Eigentümern verlassen können sollen – erneut auf die sachgerechte Umsetzung in Österreich hingewiesen. Dort gibt es bereits seit der Umsetzung der Vierten Geldwäsche-Richtlinie die Möglichkeit für Verpflichtete, einen erweiterten Registerauszug abzufragen, auf welchen sich Verpflichtete – unter bestimmten Voraussetzungen – abschließend verlassen dürfen.⁴ Gerne erläutern wir diese Best-Practice im Hinblick auf die Erhöhung der Effektivität der Bekämpfung der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention in der EU auch weiter im Detail. Die Effektivität wird durch die mit dem EU-Recht in Einklang stehende Umsetzung in Österreich deutlich erhöht, da eine effiziente Ressourcennutzung bei den Verpflichteten in Österreich ermöglicht wird.

c) Registereinsicht

Nach der Richtlinie (EU) 2018/843 müssen Verpflichtete künftig bei der Begründung einer neuen Geschäftsbeziehung mit einer „*Gesellschaft oder einer anderen juristischen Person oder einem Trust oder einer Rechtsvereinbarung, die in ihrer Struktur oder ihren Funktionen Trusts ähnelt*“, die im Transparenzregister geführt wird, „**gegebenenfalls** den Nachweis der Registrierung oder einen Auszug aus dem Register [Hervorhebung hinzugefügt]“ einholen.

⁴ Best-Practice Österreich (§ 11 Abs. 2 WiEReG):

„(2) Die Überprüfung der Identität des wirtschaftlichen Eigentümers kann auf Basis eines vollständigen erweiterten Auszuges aus dem Register gemäß § 9 Abs. 5 erfolgen, sofern keine Faktoren für ein erhöhtes Risiko vorliegen und sich der Verpflichtete durch Rückfrage bei seinem Kunden vergewissert hat, dass keine von dem erweiterten Auszug abweichenden Kontrollverhältnisse oder Treuhandbeziehungen bestehen und er daher überzeugt ist zu wissen, wer der wirtschaftliche Eigentümer ist. In allen übrigen Fällen ist auf risikobasierter Grundlage zu beurteilen, welche zusätzlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Identität des wirtschaftlichen Eigentümers zu setzen sind.“

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Nach § 11 Abs. 5 S. 2 RegE-GwG sollen Verpflichtete „bei Begründung einer neuen Geschäftsbeziehung mit einer Vereinigung nach § 20 oder einer Rechtsgestaltung nach § 21 einen Nachweis der Registrierung nach § 20 Absatz 1 oder § 21 oder einen Auszug der über das Transparenzregister zugänglichen Daten“ einholen.

Hierzu ist festzuhalten, dass die Berücksichtigung des Relevanzvorbehaltes, der sich mit dem Wort „gegebenenfalls“ in der deutschen Fassung der Richtlinie (EU) 2018/843 niederschlägt, bisher im Regierungsentwurf fehlt. Dies ist ein deutliches „Goldplating“ gegenüber den Vorgaben der genannten Richtlinie für die Verpflichteten in Deutschland und somit eine Schwächung des Finanzstandortes Deutschland im europäischen Wettbewerb. Der Relevanzvorbehalt sollte daher im Umsetzungsgesetz – entsprechend der deutschen Sprachfassung der Richtlinie (EU) 2018/843 – berücksichtigt werden.

Hinzu tritt der Umstand, dass aufgrund von § 20 Abs. 2 GwG die Pflicht zur Mitteilung an das Transparenzregister als erfüllt gilt, wenn sich die Angaben zum wB bereits aus einem anderen öffentlichen Register ergeben. Diese – dem Grunde nach zu begrüßende – Vereinfachungsregelung trifft auf eine Vielzahl, wenn nicht gar die Mehrzahl, deutscher Vereinigungen zu. In all diesen Fällen könnten die Vereinigungen keinen Nachweis der Mitteilung an das Transparenzregister erbringen. Gleichzeitig liefe der Abruf eines Transparenzregisterauszuges „ins Leere“ bzw. verwiese lediglich auf den Inhalt in anderen Registern.

Ohne abschließende Verlässlichkeit des Transparenzregisters ist dessen regelmäßige Nutzung nicht sinnvoll, weswegen dem Relevanzvorbehalt für eine Verhältnismäßigkeit der Umsetzung im Hinblick auf die Berufsfreiheit große Bedeutung zukommt.

d) Unstimmigkeitsüberprüfung

Nach der Richtlinie (EU) 2018/843 sollen Verpflichtete künftig, wohl als weitere Maßnahme zur Sicherung der Qualität der Angaben im Register, durch die EU-Mitgliedstaaten gezwungen werden, „*etwaige Unstimmigkeiten zu melden, die sie zwischen den Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer, die in den zentralen Registern zur Verfügung stehen, und den ihnen zur Verfügung stehenden Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer feststellen.*“

Diese Richtlinienvorgabe soll durch § 23a RegE-GwG umgesetzt werden. Die Vorschrift lässt allerdings außer Acht, dass wB derzeit in der Praxis zu Recht durch Verpflichtete ggf. risikobasiert auch ab einem niedrigeren Kontrollwert als 25 % erfasst werden. Hierdurch würde nach der derzeitigen Regelung eine Vielzahl an Abweichungsmeldungen erfolgen, obwohl sowohl die Angabe der Unternehmen an das Transparenzregister nach dem Grundsatz der Beteiligung oberhalb von 25 % richtig erfolgt ist, als auch durch die Verpflichteten, risikobasiert, zu Recht andere wB festgestellt wurden. Aufgrund des risikobasierten Ansatzes kann es hier also regelgerecht zur Erfassung unterschiedlicher wB kommen. Dies gilt im Übrigen ebenso für die in § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GwG gesetzlich normierten „Auffangtatbestände“ der Kontrollausübung „auf vergleichbare Weise“ und der beherrschenden Einflussnahme auf die Vermögensverwaltung oder Ertragsverteilung auf „sonstige Weise“. Soweit ein Kreditinstitut Hinweise auf einen sonstigen wB hat, werden die diesbezüglichen Informationen vielfach gerade nicht aus Dokumenten hervorgehen, sondern vielmehr aus der genauen Kenntnis über seinen Kunden. Dem wird § 23a RegE-GwG nicht gerecht.

Ferner ist nicht eindeutig geregelt, dass in Fällen, in denen ein wB nicht im Transparenzregister gemeldet ist (dies dürfte insbesondere bei ausländischen Trustees häufiger vorkommen oder auch in Fällen, in denen die Meldefiktion greift, weil die Gesellschaft in einem anderen Register eingetragen ist), keine Meldung erforderlich ist. Dies sollte auch mit Blick auf die Bußgeldbewehrung von Fehlern in jedem Fall klargestellt werden.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Unklar ist zudem, unter welchen Voraussetzungen einzelne Angaben zu den wB „abweichen“. Wir gehen davon aus, dass bloße Rechtschreibfehler nicht als Abweichung anzusehen sind. Eine meldepflichtige Abweichung/Unstimmigkeit sollte jedenfalls dann nicht vorliegen, wenn z. B. ein zweiter Vorname nicht angegeben wurde oder wenn ein Verpflichteter die Geschäftsanschrift des wB (anstelle der Wohnanschrift) erhoben hat (was nach der AO seit dem 31.01.2019 zulässig ist, während in das Transparenzregister durch Unternehmen bisher wohl weiter der Wohnort einzumelden ist).

In § 23a Abs. 5 RegE-GwG ist zudem vorgesehen, dass nach Abschluss der Prüfung der Unstimmigkeitsmeldung dem Meldenden dies und das Ergebnis mitzuteilen ist. Hier sollte klargestellt werden, dass die Verpflichteten auf Basis ihrer eigenen Ermittlungen den wB feststellen, in die Datei zum automatisierten Abruf von Kontoinformationen einfließen lassen und mit der Begründung der Geschäftsbeziehung fortfahren und diese auch abschließen dürfen (auch wenn die Prüfung der Unstimmigkeit seitens des Transparenzregisters noch nicht abgeschlossen ist).

Ein ebenso gravierenderes und erneut deutlich über die Richtlinie hinausgehendes Goldplating ist die geplante Regelung, dass Verpflichtete künftig die Mitteilungspflichten der Unternehmen nach § 20 GwG bzw. § 21 GwG überprüfen sollen. Die Geldwäsche-Richtlinie sieht in Art. 30 Abs. 4 lediglich vor, dass Verpflichtete etwaige Unstimmigkeiten melden, *„die sie zwischen den Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer, die in den zentralen Registern zur Verfügung stehen, und den ihnen zur Verfügung stehenden Angaben über die wirtschaftlichen Eigentümer feststellen“*. Wie oben bereits ausgeführt, dürfte die Mehrzahl der deutschen Vereinigungen wegen § 20 Abs. 2 GwG zu Recht nicht an das Transparenzregister mitteilungsspflichtig sein. Es wird sich in der Praxis das Problem ergeben, dass eine Einsichtnahme in das Transparenzregister zumeist ins Leere laufen wird, sofern die Mitteilungsfiktion nach § 20 Abs. 2 GwG in Verbindung mit § 22 Abs. 1 GwG greift. Es bedarf daher einer spiegelbildlichen Regelung für die Verpflichteten, dass eine Einsichtnahme als vorgenommen gilt, sofern Kreditinstitute auf die in § 22 Abs. 1 GwG genannten Dokumente bei der Kundenannahme zurückgreifen. Auch hierdurch würden die Vorgaben der Geldwäsche-Richtlinie unter Berücksichtigung der Besonderheit erfüllt, dass das Transparenzregister in Deutschland kein Vollregister, sondern nur ein Auffangregister ist.

Ergänzend sei angemerkt, dass der Regierungsentwurf in § 23a Abs. 1 S. 2 RegE-GwG zuständige Behörden nur insoweit zur Meldung von Unstimmigkeiten verpflichtet, *„sofern dadurch die Funktionen der Behörde nicht unnötig beeinträchtigt werden“*. Hierdurch entsteht der Eindruck, die Qualitätssicherung des gerade nicht mit Gutgläubensschutz ausgestatteten Transparenzregisters wird ausschließlich auf die Verpflichteten des GwG abgewälzt, die darüber hinaus die maßgeblichen Kosten der Führung des Transparenzregisters tragen sollen (hierzu nachfolgend).

e) Kosten der Einsichtnahme in das Transparenzregister

Nach der Geldwäsche-Richtlinie ist eine Gebührenerhebung für die Einsichtnahme in die Register zu wirtschaftlichen Eigentümern grundsätzlich zulässig, wobei diese Gebühr allerdings *„die Verwaltungskosten für die Bereitstellung der Informationen einschließlich der Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des Registers nicht überschreiten darf“*.

Der Regierungsentwurf stellt durch eine Ergänzung des § 24 Abs. 2 GwG klar, dass Behörden keine *„Gebühren und Auslagen“* für die Nutzung des Transparenzregisters zu entrichten haben. Es fehlt eine entsprechende Klarstellung im Hinblick auf Verpflichtete, die aufgrund der nicht vorhandenen Verlässlichkeit des Transparenzregisters dieses ganz überwiegend ausschließlich aufgrund der entsprechenden Verpflichtung hierzu in § 11 Abs. 5 RegE-GwG nutzen werden. Dies führte zu einer unangemessenen Benachteiligung und finanziellen Belastung der Verpflichteten. Dies gilt im Besonderen im Hinblick auf die im Regierungsentwurf vorgesehene Pflicht zur Einsichtnahme – welche jedenfalls um einen

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Relevanzvorbehalt zu ergänzen wäre, s. o. Beispiele innerhalb der EU für eine Best-Practice sind aus unserer Sicht Dänemark (öffentlicher und kostenloser Zugang) sowie Österreich (insgesamt günstigere Gebühr pro Abruf und Kontingentangebote). Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass die Einsichtnahme in das Transparenzregister bei der Begründung neuer Geschäftsbeziehungen für Verpflichtete kostenfrei ermöglicht werden soll.⁵

3. Ergänzung des § 261 Abs. 9 StGB

Wir begrüßen ausdrücklich die auch von Herrn Sepp Müller, MdB in seiner Rede vom 18.10.2019 und auch die durch Herrn Jens Zimmermann, MdB in seiner Rede vom gleichen Tag geforderte gesetzliche Klarstellung der strafbefreienden Wirkung hinsichtlich der Abgabe von Verdachtsmeldungen.⁶

Entsprechend hielten wir die im Anschreiben zur Verbändekonsultation angekündigte Ergänzung des § 261 Abs. 9 StGB um den folgenden Satz weiterhin für sinnvoll:

„Die Abgabe einer Verdachtsmeldung nach § 43 Absatz 1 GwG steht insoweit der Erstattung einer Strafanzeige im Sinne des Satzes 1 Nummer 1 gleich.“

Dies ist wichtig, um der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (im Folgenden Financial Intelligence Unit/FIU) die gewünschte Filterfunktion zukommen zu lassen und unnötigen bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert durch gleichzeitige Doppelmeldungen derselben Verdachtsfälle einerseits als Verdachtsanzeige an die Ermittlungsbehörden und andererseits als Verdachtsmeldung an die FIU zu vermeiden, ist es dringend nötig, dass Verdachtsmeldungen nach § 43 Abs. 1 GwG die gleiche strafbefreiende Wirkung zukommt wie Verdachtsanzeigen an die Ermittlungsbehörden. Die Dopplung von Meldungen verschwendet für die effektive Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung dringend benötigte Ressourcen auf Seiten der privaten zum Hilfsdienst in der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung Verpflichteten und der staatlichen Stellen (Ermittlungsbehörden und FIU) gleichermaßen. **Wir regen daher nachdrücklich an, den angekündigten Satz in das Gesetz aufzunehmen.**

Ferner sollte auch die nur interne Weiterleitung einer Auffälligkeit an die für die Abgabe von Verdachtsmeldungen zuständige Stelle des jeweiligen Kreditinstitutes für den jeweils weiterleitenden Mitarbeiter ausdrücklich strafbefreiende Wirkung haben. Dies entspräche der derzeitigen Rechtsansicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht⁷ (BaFin) und sollte durch folgenden ergänzenden Satz erreicht werden:

„Auch die interne Weiterleitung einer Auffälligkeit durch Mitarbeiter der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten an die für die Abgabe von Verdachtsmeldungen intern zuständige Stelle führt zur beschriebenen strafbefreienden Wirkung im Hinblick auf die weiterleitenden Mitarbeiter.“

4. Geplante Änderung des § 154 Abs. 2 S. 2 AO

Der mit der Änderung beabsichtigte Gleichlauf zwischen GwG und AO wird nicht erreicht und ist auch nicht notwendig. Vielmehr könnte die geplante Änderung – ohne Not – ggf. zu einer Pflichtenmehrung bei der Legitimation des Verfügungsberechtigten sowie des wirtschaftlich Berechtigten führen. Änderungen des steuerlichen Legitimationsregimes lehnen wir – insbesondere vor dem Hintergrund der bereits sehr

⁵ BR-Drs. 352/19 vom 20.9.2019, S. 18.

⁶ Plenarprotokoll 19/119 vom 18.10.2019, S. 14765,14769.

⁷ Vgl. Auslegungs- und Anwendungshinweise gemäß § 51 Abs. 8 GwG der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, S. 78.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

umfangreichen in der Hauptsache von den Kreditinstituten umzusetzenden Änderungen aufgrund des Steuerumgehungsbekämpfungsgesetzes – ab. Allenfalls sollte die Vorgabe des § 154 Abs. 2a AO, die Steueridentifikationsnummer bzw. die Wirtschafts-ID zu erheben, wieder gestrichen werden, da diese Angaben nach dem deutschen GwG und auch nach der Vorgabe der Geldwäsche-Richtlinie nicht erhoben werden müssen.

Ferner geht der Verweis auf § 13 Abs. 1 GwG fehl, da hierdurch der falsche Eindruck entstehen könnte, dass wirtschaftlich Berechtigte vor Ort legitimiert werden müssten. Zu den wB besteht jedoch in der Regel keinerlei vertragliche Beziehung, so dass diese nicht persönlich für eine Legitimierung zur Verfügung stehen werden, weshalb die Verifizierung der Angaben zu wB abschließend in § 11 Abs. 5 S. 3 GwG geregelt ist. Ferner gibt es ein solches Erfordernis nach unserer Kenntnis auch in keinem anderen EU-Mitgliedstaat, so dass hierdurch ein so massiver Nachteil für das Führen von Unternehmenskonten in Deutschland entstünde. Zu befürchten wäre, dass dieses Geschäft zu bedeutenden Teilen zusammen mit den damit verbundenen Arbeitsplätzen in das Ausland abwandert. Zudem würde eine solche Verpflichtung zu einer massiven Benachteiligung ausländischer Investoren (wirtschaftlich Berechtigte) führen, die gerne in Deutschland investieren würden. Dies hätte im Hinblick auf Investoren aus dem EU-Ausland ggf. europarechtliche Konsequenzen und führte darüber hinaus voraussichtlich zu einer Verringerung ausländischer Investments in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund bedarf es hier dringend einer Überarbeitung des Regierungsentwurfes durch eine Streichung des Verweises auf § 13 Abs. 1 GwG.

Ferner ist es wichtig, ausdrücklich klarzustellen, dass zur Gewissheitsverschaffung i. S. d. § 154 AO auch die Erstellung und Speicherung von Ausweiskopien datenschutzrechtlich zulässig ist.

Angemerkt sei darüber hinaus, dass zu dem Normwortlaut des § 154 AO die Ausführungsbestimmungen des AEAO hinzu treten, der diverse und in der Praxis regelmäßig genutzte Ausnahmemöglichkeiten zu der Vorgabe der Legitimation von Verfügungsberechtigten und wB enthält (s. dazu Nr. 11 des AEAO zu § 154 AO). Notwendig und praxisgerecht wäre die ausdrückliche Klarstellung, dass die Erleichterungen von Nr. 11 des AEAO zu § 154 AO auch gleichermaßen auf das GwG Anwendung finden.

5. Zuverlässiger Dritter (§ 17 Abs. 3a RegE-GwG)

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn die Möglichkeit der Weitergabe des Identifizierungsdatensatzes auch gesetzlich geregelt wird. Allerdings greift der insoweit neu eingeführte § 17 Abs. 3a RegE-GwG auch im Vergleich zum Referentenentwurf verbesserten Regierungsentwurf weiterhin deutlich zu kurz.

Die klarstellenden Änderungen zum Territorialprinzip (S. 95 f. des Regierungsentwurfes) gegenüber dem Referentenentwurf sind nachvollziehbar. Jedoch besteht die Sorge, dass durch die neu eingefügten Beschränkungen zum Rückgriff auf „verpflichtete Dritte“ gemäß § 17 Abs. 3a RegE-GwG innovative deutsche Zahlungs- und Identitäts-Dienstleister einen erheblichen kompetitiven Nachteil gegenüber EU- und außereuropäischen Wettbewerbern erleiden. Soweit für uns ersichtlich, bestehen in keinem anderen EU-Mitgliedstaat derartig strikte Anforderungen beim Rückgriff auf andere Verpflichtete zur Erfüllung der eigenen Sorgfaltspflichten. Der vorgeschlagene § 17 Abs. 3a RegE-GwG geht weit über die Regelung des durch die Richtlinie (EU) 2018/843 insofern unveränderten Art. 25 Richtlinie (EU) 2015/849 hinaus.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Problematisch ist insbesondere die sehr kleinteilige Formulierung, welche die aus den hierzu bereits vielfach kritisch kommentierten Auslegungs- und Anwendungshinweisen der BaFin bekannten Kriterien nahezu inhaltsgleich ins Gesetz übernimmt.

a) Unter Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten erhobene Identifizierungen (§ 17 Abs. 3a Nr. 1 RegE-GwG)

Nach dem Regierungsentwurf sollen Identifizierungen, die unter Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten durchgeführt wurden, nicht wiederverwendet werden dürfen. Dieses Verbot auf „unter Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten“ erhobene Identifizierungen zurückzugreifen, ist unter Risikogesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Jedenfalls soweit der Verpflichtete selbst nur vereinfachte Sorgfaltspflichten zu erfüllen hat, sollte er auch auf im Rahmen vereinfachter Sorgfaltspflichten erhobene Identitätsdaten eines Dritten zurückgreifen können. Auch beim Rückgriff nach § 17 Abs. 3a RegE-GwG bleibt der Verpflichtete für die Identifizierung schließlich selbst verantwortlich. Insofern obliegt es dem Verpflichteten nachzuweisen, dass der ursprüngliche Identifizierungsprozess beim „Dritten“ ausreichend war, um die eigenen auf Grundlage der Risikomatrix erstellten Vorgaben des Verpflichteten für eine Identifizierung zu erfüllen. Der letzte Halbsatz des § 17 Abs. 3a Nr. 1 RegE-GwG „und nicht unter Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten“ sollte daher gestrichen werden.

b) Identifizierung oder letzte Aktualisierung unter Einhaltung des § 12 vor nicht mehr als 24 Monaten abgeschlossen (§ 17 Abs. 3a Nr. 2 RegE-GwG)

Im Referentenentwurf nahm § 17 Abs. 3a Nr. 2 RefE-GwG für die Auslösung der 24-Monatsfrist ausschließlich Bezug auf den Abschluss der (Erst-)Identifizierung. Insofern ist die Ergänzung um „die letzte Aktualisierung“ positiv zu bewerten. Zudem kann der Ergänzung entnommen werden, dass erkannt wurde, dass eine erst kürzlich GwG-konform aktualisierte Identität, die ursprünglich bspw. vor 36 Monaten erhoben wurde, deutlich aktueller und im Hinblick auf die Prävention der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung sicherer ist als eine vor 23 Monaten erstmalig erhobene Identität. Dass diese Aktualisierung nach dem Regierungsentwurf allerdings „unter Einhaltung des § 12 GwG“ erfolgen soll, ist nicht sachgerecht. Ein uneingeschränkter Verweis auf die Anforderungen nach § 12 GwG führte dazu, dass für eine wiederverwendbare Aktualisierung eine erneute vollständige Identitätsprüfung durchzuführen wäre. Gerade in einer laufenden Geschäftsbeziehung, die eine stetig bessere Kenntnis des Kunden mit sich bringt, ist dieses Erfordernis nicht nachvollziehbar. Vielmehr sollte bei einer bereits erfolgten GwG-konformen Identifizierung eine GwG-konforme Aktualisierung unter erleichterten Bedingungen auf Grundlage einer Risikoabwägung möglich sein. Dadurch soll die Möglichkeit der Weitergabe insbesondere nicht über das aus Gesichtspunkten der Verhinderung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderliche Maß hinaus eingeschränkt werden.

Ein Rückgriff auf zu einem früheren Zeitpunkt erhobene Identifizierungsdaten soll laut dem Regierungsentwurf (§ 17 Abs. 3a Nr. 2 RegE-GwG) zudem nur möglich sein, sofern die Identifizierung oder die letzte Aktualisierung unter Einhaltung des § 12 GwG vor nicht mehr als 24 Monaten abgeschlossen wurde. Es ist jedoch kein Maßstab oder eine durchgreifende Erklärung ersichtlich, warum im Rahmen einer „lebenden“ Geschäftsbeziehung eines Kreditinstituts mit seinem Kunden 24 Monate als sicherer Zeitraum gelten sollen, 36, 48 oder 60 Monate jedoch nicht. Die durchgehenden Überwachungserfordernisse gegenüber seinem Kunden und dessen Zahlungsströmen, die ein reguliertes Kreditinstitut zu erfüllen hat, ergeben über die Zeit ein sehr viel konkreteres Bild über die Identität eines Kunden als eine Erstidentifizierung. Umso länger also ein Kunde daher bei einem Kreditinstitut Kunde ist, umso besser kennt das Kreditinstitut seinen Kunden und umso sicherer weiß es um seine Identität. Deswegen ist eine zeitliche Beschränkung im Hinblick auf die Erstidentifizierung nicht sinnvoll.

§ 17 Abs. 3a Nr. 2 RegE-GwG sollte deshalb **ersatzlos gestrichen** werden. Soweit der Gesetzgeber zur Aktualität von Identifizierungsdaten eine Aussage treffen will, zeigen Erfahrungen mit anderen Gesetzen,

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

dass eine **abstrakt-generelle Formulierung** vorzugswürdig ist (bspw. „*sofern, [...] der Identifizierungsdatensatz noch aktuell ist*“).

c) Gültigkeit der Identifizierungsdokumente (§ 17 Abs. 3a Nr. 4 RegE-GwG)

Voraussetzung ist u. a., dass das verwendete Identifizierungsdokument noch gültig ist. Für die Beschränkung, dass das Identifizierungsdokument noch gültig sein muss, gibt es keine stichhaltige Begründung – maßgebend muss hier sein, dass die Identifizierung einer Person anhand eines im Zeitpunkt der Identifizierung gültigen Ausweises erfolgt ist.

d) Gesetzesbegründung zu § 17 Abs. 3a RegE-GwG mit Verbot der „Kettenweitergabe“

Der Regierungsentwurf übernimmt die Maßgabe der BaFin aus den vielfach diesbezüglich kritisierten Anwendungs- und Auslegungshinweisen zum GwG, dass ein Rückgriff auf einen Dritten zur Erfüllung eigener Sorgfaltspflichten nur auf solche Dritte zulässig ist, die die Erstidentifizierung des Kunden durchgeführt haben. Begründet wird dies mit einer Vermeidung der „Fehlerpotenzierung“ (S. 96 des Regierungsentwurfs).

Zur Erreichung einer lückenlosen Prävention im Rahmen der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung und auch aus Datenschutzgesichtspunkten ist es nachvollziehbar, nur Verpflichteten nach der Geldwäsche-Richtlinie die mehrfache Nutzung von Identifizierungen zu gestatten. Das kontinuierliche Monitoring im Rahmen einer „lebenden“ Geschäftsverbindung (S. 96 des Regierungsentwurfs), inkl. der Überwachung und Aktualisierung des Identitätsdatensatzes durch regulierte Institute, ist ein Kernaspekt funktionierender Geldwäschebekämpfung. Die regulierten Institute stellen eine wesentliche Säule der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsbekämpfung dar. Zwar bedarf es im aktuellen Überwachungssystem durchaus auch der Überwachung durch eine Aufsichtsbehörde. Die verpflichteten Institute mit ihren Geldwäschebeauftragten und geschulten Mitarbeitern sind jedoch ein wesentlicher Teil des Systems zur Verhinderung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Umso unverständlicher ist daher die Maßgabe, dass „eine Übermittlung der Informationen immer nur durch den erstidentifizierenden Dritten erfolgen kann“ und eine „Kettenweitergabe“ von Informationen auch durch verpflichtete Dritte wohl nicht gestattet werden soll. Das vermeintliche Risiko einer „Fehlerpotenzierung“ wird nicht weiter belegt. Die logische Verknüpfung von „Erhebung im eigenen Interesse“ und zwingender „Erstidentifizierung“ erschließt sich nicht. Wie bereits oben ausgeführt, bleibt der Verpflichtete auch bei Rückgriff auf einen Dritten für die Erfüllung seiner eigenen Sorgfaltspflichten, hier bei der Kundenidentifizierung, verantwortlich und erhebt auch diese Identität im „eigenen Interesse“ im Sinne des § 17 Abs. 1 und Abs. 3a RegE-GwG. Die „Erhebung der Daten bzw. Informationen zur Erfüllung eigener Kundensorgfaltspflichten“ beinhaltet daher nicht, dass eine Übermittlung der Informationen immer nur durch den erstidentifizierenden Dritten erfolgen kann. Das dem Hinweis auf „Fehlerpotenzierung“ implizite Argument, dass eine durch einen anderen Verpflichteten erhobene Identität vom nächsten Verpflichteten nicht mehr so genau oder sorgsam überprüft wird, wie eine erstmalig selbst erhobene Identität, überzeugt nicht. Auch hier gilt: Vier Augen sehen mehr als zwei. Vielmehr dürfte beim Rückgriff auf Dritte gemäß § 17 Abs. 1 GwG sogar eine Risikominimierung die Folge sein, da ein Verpflichteter, der auf die Identifizierung eines anderen verpflichteten „Dritten“ zurückgreift, diesen unmittelbar informieren würde, wenn er einen Fehler oder gar Anzeichen für Betrug bei der zuvor durch den Dritten erfolgten Identifizierung feststellt. Hier könnte bspw. die Regelung einer Informationspflicht zwischen Instituten diskutiert werden. Soweit beide Institute denselben Kunden unabhängig voneinander, z. B. auf Grundlage eines gefälschten Ausweisdokuments, oder einer von beiden versehentlich falsch identifizieren, wäre eine Information des jeweils anderen Instituts unwahrscheinlich, da schlicht das Wissen über die anderweitig bestehende Geschäftsbeziehung fehlt.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Daher sollte die Identitätsdatenweitergabe jedenfalls zwischen Verpflichteten nach der Geldwäscherichtlinie im Drei-Parteienverhältnis: Verpflichteter 1 - Verpflichteter 2 – Verpflichteter 3 möglich sein und der Regierungsentwurf insoweit angepasst werden.

6. Sofortmaßnahmen nach § 40 GwG

In § 40 GwG sollte dringend eine Klarstellung aufgenommen werden, dass die FIU spätestens nach Ablauf der Frist von § 46 GwG (72 Stunden), den Betroffenen (Beschwerten) zu informieren hat. Alternativ könnte auch eine Klarstellung aufgenommen werden, dass der Verpflichtete berechtigt ist, den Beschwerten (spätestens nach Ablauf dieser Frist) ausschließlich über die Maßnahme (ohne deren Begründung) zu informieren. In der Praxis sind die Verpflichteten bereits mehrfach mit Fällen konfrontiert gewesen, in denen die FIU (ohne dass dies im Gesetzeswortlaut so enthalten wäre) in ihren entsprechenden Anordnungen die Auffassung vertreten hat, dass auch hier das Tipping-Off-Verbot gelte, und zwar auch für die Anordnung selbst. Zudem hat die FIU über die 72-Stunden-Frist hinaus die Information des Beschwerten unterbunden. Damit werden die Rechte des Beschwerten nach § 40 Abs. 5 und 6 GwG letztlich ausgehebelt. Der Beschwerte weiß nicht, wogegen er sich wehren muss und gegenüber wem. Dies ist jedoch zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit des hier eingreifenden staatlichen Handelns unabdingbar. Gleichzeitig bringt er die Kreditinstitute in das unlösbare Problem, dass diese zwar keine Verfügungen zulassen dürfen, dem Betroffenen aber auch nicht mitteilen sollen, weswegen die Verfügungen nicht durchgeführt werden. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des § 43 GwG, konkret in § 46 GwG, klar festgelegt, dass eine Anhaltefrist ohne Information eben maximal 72 Stunden betragen darf. Alles darüber hinaus dürfte mit unserem Rechtsstaatprinzip nur schwer zu vereinbaren sein und widerspricht anderslautenden gesetzlichen Vorgaben aus dem Zahlungsverkehrsrecht.

Darüber hinaus sollte in § 48 Abs. 2 GwG eine neue Nr. 3 eingefügt werden, durch die Verpflichtete, die eine Sofortmaßnahme nach § 40 GwG umsetzen, ebenfalls von jeglicher Verantwortlichkeit freigestellt werden. Dies ist deshalb besonders wichtig, weil die FIU – wie dargestellt – ihren Informationsverpflichtungen gegenüber dem Beschwerten nicht nachkommt und den Verpflichteten hierdurch unlösbare Probleme aufbürdet. Kreditinstitute werden dadurch einem extrem hohen Risiko von einstweiligen Verfügungen sowie zivilrechtlichen Klagen wegen Verzugschäden und Nichtausführung ausgesetzt. Zu beachten ist insoweit, dass Kreditinstitute zivilrechtlich zur Ausführung eines Zahlungsauftrags ihres Kunden innerhalb kurzer Fristen (ein Geschäftstag bei SEPA-Zahlungen) verpflichtet sind. Eine ausdrückliche Regelung, die in solchen Konstellationen den Vorrang des Aufsichtsrechts vor der zivilrechtlichen Verpflichtung vorsieht, scheint auf den ersten Blick bisher zu fehlen. Daher bedarf es insoweit einer Regelung zum Schutz der Verpflichteten vor zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen. Es könnte z. B. folgende Nr. 3 angefügt werden:

„3. ein Verpflichteter oder einer seiner Beschäftigten eine Sofortmaßnahme gemäß § 40 der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen umsetzt“

7. Meldeschwelle für Verdachtsmeldungen/Unverzüglichkeit

Es findet sich keine Neuregelung oder Klarstellung in der Gesetzesbegründung, dass Verpflichtete bei der Feststellung einer bloßen Auffälligkeit, welche für sich genommen noch nicht die Meldeschwelle für eine Verdachtsmeldung erfüllt, die Möglichkeit haben, die Aufklärung des Sachverhalts in einem bestimmten Zeitfenster zu untersuchen. Es bedarf der Klarstellung hierzu um sicherzustellen, dass die FIU nicht nur viele, sondern auch gehaltvolle Verdachtsmeldungen erhält und ihre Ressourcen auf letztere, nämlich gehaltvolle Verdachtsmeldungen, konzentrieren kann. Dies ist vor dem Hintergrund der angedachten Erweiterung des Bußgeldkatalogs – insbesondere im Hinblick auf die Geldwäschebeauftragten persönlich – besonders wichtig. Ein System der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention, das so angelegt

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

ist, dass der FIU zwar besonders viele aber zugleich auch besonders viele durch die gesetzlichen Sanktionsandrohungen induzierten und letztlich im Ergebnis nicht im Zusammenhang mit Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierung stehende Sachverhalte gemeldet werden, kann auch im Hinblick auf die FATF-Recommendations nicht als ein effektives System betrachtet werden. Eine solche Tendenz zu vielen letztlich nicht zielführenden Verdachtsmeldungen, welche die Ressourcen bei der FIU lahmlegen, sollte daher durch eine entsprechend sinnvolle Regelung des Verdachtsmeldewesens und eine entsprechende weitere Erläuterung in den Gesetzesmaterialien vermieden werden.

8. Datenschutz/Information Sharing

a) § 11a RegE-GwG

Der neue § 11a RegE-GwG ist insoweit problematisch, als die Regelung nicht klarstellt, dass jedenfalls ein Teil dieser Daten gerade nicht nur wegen des GwG erhoben wird. Das Kreditinstitut ist auch nach der AO verpflichtet, Angaben zu seinem Vertragspartner (zu steuerrechtlichen) Zwecken zu verarbeiten. Darüber hinaus ist es auch nach dem HGB verpflichtet, die Kunden zu kennen und jedenfalls diese Daten festzuhalten. Schließlich werden Kundendaten wie der Name und die Anschrift auch zur Erfüllung der vertraglichen Pflichten des Kreditinstituts gegenüber seinen Kunden benötigt, weshalb sie von den Kunden auch zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt werden. Hier muss klargestellt werden, dass - soweit die Daten auch aus anderen Zwecken erhoben werden und verarbeitet werden dürfen - die hier aufgenommene Einschränkung nicht gilt, sondern die allgemeinen Regeln des Datenschutzes, die durchaus in gewissem Rahmen eine Zweckänderung erlauben. Dies gilt insbesondere für § 11a Abs. 1 S. 2 RegE-GwG. Ohne eine solche Klarstellung ist künftig möglicherweise streitig, ob ein Verpflichteter die Adresse seines Kunden, z. B. für Anschreiben zu Werbezwecken, nutzen darf (was nach derzeitiger datenschutzrechtlicher Grundlage unstrittig der Fall ist, solange der Kunde nach Wettbewerbsrecht nicht widersprochen hat).

In diesem Kontext ist zudem zu berücksichtigen, dass nach Art. 43 und dem Erwägungsgrund 42 der Vierten Geldwäsche-Richtlinie die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß Art. 1 als Angelegenheit von öffentlichem Interesse gemäß der Richtlinie 95/46/EG anzusehen ist. Die Datenerhebung, Datenverarbeitung und Datenweitergabe zur risikobasierten Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention müssen daher stets zulässig sein. Dies gilt insbesondere auch für einen möglichen grenzübergreifenden Austausch innerhalb derselben Gruppe/Verbund.

Im neuen § 11a RegE-GwG sollte daher, statt dem vorliegenden Vorschlag, geregelt werden, dass die Datenverarbeitung und Datenweitergabe zur risikobasierten Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention stets zulässig ist. Dies sollte ausdrücklich gesetzlich geregelt werden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der DSGVO.

§ 11a Abs. 1 RegE-GwG könnte etwa wie folgt formuliert werden:

„(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage dieses Gesetzes zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung liegt im öffentlichen Interesse. Verpflichtete nach § 2 dürfen personenbezogene Daten verarbeiten, soweit dies auf Grundlage dieses Gesetzes für Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich ist. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu anderen Zwecken richtet sich nach den allgemeinen gesetzlichen Regelungen.“

b) Fehlende Umsetzung von Art. 45 Abs. 8 S. 1 Vierte Geldwäsche-Richtlinie

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Aus unserer Sicht fehlt es nach wie vor an der hinreichenden Umsetzung von Art. 45 Abs. 8 S. 1 der Vierten Geldwäsche-Richtlinie. Danach sind die Mitgliedstaaten gehalten, sicherzustellen, dass innerhalb einer Gruppe (s. dazu die Definition § 1 Abs. 16 GwG) ein Informationsaustausch zugelassen ist. Eine entsprechende, explizite und ausgewogene Rechtsgrundlage, die den Informationsaustausch zwischen Verpflichteten, die derselben Gruppe/Verbund angehören, erlaubt, ist für die praktische Umsetzbarkeit der Vorgaben des § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 GwG und eine effektive weltweite Compliance-Tätigkeit unerlässlich. Dies muss auch dann gelten, wenn Gruppen-/Verbundmitglieder (ggf. auch die Muttergesellschaft) ihren Sitz im Ausland haben. Eine entsprechende Regelung entspräche auch den Forderungen der FATF nach einem gruppenweiten Informationsaustausch.

9. Nutzung des Begriffs des „Kunden“ anstatt des Begriffs des „Vertragspartners“

Wir begrüßen, dass im Regierungsentwurf teilweise – entsprechend der Vorgabe der Richtlinie – der Begriff des „Kunden“ anstatt des bisher im deutschen GwG gültigen Begriff des „Vertragspartners“ verwendet wird (etwa in § 10 Abs. 3a RegE-GwG oder auch in § 15 Abs. 3 Buchstabe c) RegE-GwG). Den hierin erkennbaren Ansatz, den Begriff des „Vertragspartners“ durch den Begriff des „Kunden“ im GwG insgesamt – entsprechend des Wortlauts der Richtlinie, aber auch der FATF Recommendations zu verwenden – begrüßen wir ausdrücklich. Es sollte allerdings konsequent im gesamten GwG stets der Begriff des „Kunden“ anstatt des Begriffs des „Vertragspartners“ genutzt werden. Die Nutzung alternierender Bezeichnungen ist der Rechtsklarheit abträglich.

10. Entschädigungsregel für Auskunftersuchen der FIU

Das JVEG sieht in den §§ 19-23 JVEG eine Entschädigung für Zeugen und Dritte vor. Dies beruht auf allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Rechts. Entsprechend bedarf es auch nach der Umgestaltung der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen hin zu einer rein administrativen Verwaltungseinheit einer entsprechenden Regelung. Denn Anfragen nach § 30 Abs. 3 GwG der FIU entsprechen inhaltlich den Auskunftersuchen, die zuvor und weiterhin durch die Ermittlungsbehörden gestellt werden (s. a. Barretto da Rosa in Herzog GwG zu § 30 Rn. 23). In § 30 GwG sollte daher ein neuer Abs. 4 eingefügt werden. Dieser könnte wie folgt lauten:

„Die §§ 19-23 JVEG gelten im Hinblick auf Auskunftersuchen der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen nach § 30 Abs. 3 GwG entsprechend.“

11. Änderungen im Kreditwesengesetz zum (Krypto-)Verwahrgeschäft

Neben der Anwendbarkeit von Vorgaben zur Geldwäscheprävention für Anbieter von Kryptowerten sollen durch den Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 auch bestimmte Geschäfte mit Kryptowerten genehmigungs- und aufsichtspflichtig werden. Im Vergleich zum Referentenentwurf wurden mit dem Regierungsentwurf jedoch Veränderungen vorgenommen, die nach unserer Einschätzung zu nicht unerheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten und ggf. unerwünschten Ergebnissen führen werden:

a) Abgrenzung zum Bankgeschäft

Aufgrund der weiten Definition für Kryptowerte (§ 1 Abs. 11 S. 3 RegE-KWG) und der Aufnahme von Kryptowerten in die Auflistung der Finanzinstrumente können Dienstleistungen für Kryptowerte ggf. zugleich auch Bankgeschäfte sein. Für solche Dienstleistungen wäre daher nach unserem Verständnis eine Erlaubnis für das Betreiben der entsprechenden Bankgeschäfte erforderlich, zum Beispiel für das Finanzkommissionsgeschäft oder das Emissionsgeschäft.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Die Verwahrung, Verwaltung und Sicherung von Kryptowerten für andere soll hingegen nicht Bankgeschäft, sondern Finanzdienstleistung sein (§ 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 RegE-KWG), woraus sich jedoch Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben. So können Kryptowerte zum Beispiel gleichzeitig auch Wertpapiere (und deren Verwahrung und Verwaltung damit Bankgeschäft) sein. Die ursprünglich im Referentenentwurf bei Kryptowerten vorgesehene Einschränkung in § 1 Abs. 11 S. 1 Nr. 10 KWG-RefE („soweit nicht von Nummer 1 bis 9 erfasst“) wurde gestrichen. Da sich die Aufzählung auf die Definition von Finanzinstrumenten bezieht und nicht auf die Definition der Kryptowerte selbst, ist diese Streichung zwar folgerichtig, weil sie als (untauglicher) Auffangtatbestand hätte missverstanden werden können. Gleichwohl besteht das Bedürfnis, den Auffangtatbestand für Kryptowerte-Dienstleistungen deutlich als solchen zu kennzeichnen.

Für Bankgeschäfte sollte auch künftig eine Zulassung und Beaufsichtigung als Bank erforderlich sein und den insofern strengeren Anforderungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen unterliegen. Nur für solche Fälle, in denen mit dem Kryptoverwahrgeschäft nicht zugleich auch ein Bankgeschäft vorliegt, ist – so unser Verständnis der Entwürfe – eine Zulassung als Finanzdienstleistungsinstitut erforderlich.

Der Regierungsentwurf führt in der Begründung zu § 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 RegE-KWG zwar aus, dass für den Fall der Wertpapierverwahrung das Depotgeschäft dem Kryptoverwahrgeschäft vorgehen soll. Neben dem Depotgeschäft bestehen jedoch auch für die Tätigkeit als Zentralverwahrer gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 KWG Abgrenzungsschwierigkeiten. Daher sollte auch im Gesetzestext deutlich klargestellt werden, dass mit der Zulassung als Finanzdienstleister die Anforderungen für Bankgeschäfte nicht herabgesenkt werden, zum Beispiel indem in § 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 RegE-KWG klargestellt wird, dass ein Kryptoverwahrgeschäft nur dann vorliegt, wenn und soweit dadurch nicht auch zugleich ein Bankgeschäft betrieben wird.

b) Erbringung durch separate Gesellschaft/juristische Person

Diese Klarstellung ist vor allem mit Blick auf die Neueinführung von § 32 Abs. 1g RegE-KWG bedeutsam. Hiernach darf eine Gesellschaft/juristische Person (ein Unternehmen im Sinne des KWG) gemeinsam mit dem Kryptoverwahrgeschäft nicht auch Bankgeschäfte betreiben und umgekehrt eine Bank kein Kryptoverwahrgeschäft. Diese Regelung, die sich nicht im Referentenentwurf fand, sollte gänzlich **gestrichen werden**. Zumindest bedarf es jedoch der oben unter 11. a) angesprochenen Klarstellung in § 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 RegE-KWG, dass ein Kryptoverwahrgeschäft nur vorliegt, wenn und soweit es nicht Bankgeschäft nach § 1 Abs. 1 KWG ist. Anderenfalls entstehen folgende Unsicherheiten:

- Unter den Begriff „Kryptowerte“ dürften künftig auch viele ausländische (**nicht-krypto**) Wertpapiere fallen, zum Beispiel dematerialisierte französische, niederländische oder japanische Wertpapiere. Können solche ausländischen Wertpapiere künftig auch von Nichtbank-Finanzdienstleistungsinstituten als Kryptoverwahrgeschäft verwahrt und verwaltet werden?
- Banken, die für ihre Kunden derzeit diese Dienstleistungen als klassisches Depotgeschäft anbieten, wären künftig gezwungen, Tochtergesellschaften zu gründen, um diese Wertpapiere als Kryptoverwahrgeschäft getrennt zu verwahren. Kunden der Bank müssten demgemäß künftig ein Depot bei der Bank für inländische und girosammelverwahrte ausländische Wertpapiere führen und ein weiteres bei einer Tochtergesellschaft der Bank für alle übrigen ausländischen Wertpapiere (Gutschrift in Wertpapierrechnung). Dies wäre nicht sachgerecht und war vermutlich auch nicht intendiert.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Für Kreditinstitute, die künftig zusätzlich zum Bankgeschäft auch das Kryptoverwahrgeschäft betreiben wollen, wäre eine Doppelung aller für die Dienstleistung erforderlichen Strukturen die Folge. Schon aufgrund der technisch völlig anderen Funktionsweise beim Kryptoverwahrgeschäft ist eine Trennung von IT-Strukturen erforderlich, nicht jedoch eine Trennung rechtlicher (Gesellschafts-) Strukturen. Die Begründung zu § 32 Abs. 1g RegE-KWG führt aus, dass sich Finanzdienstleister und Kreditinstitute „*schon heute oft externer Dienstleister*“ bedienen. Ob Unternehmen für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen externe Dienstleister nutzen, ist jedoch eine geschäftspolitische Entscheidung und kann nicht als Begründung für ein gesetzliches Verbot einer Tätigkeit dienen. Zudem arbeiten Kreditinstitute derzeit intensiv an Lösungen, wie sie selbst künftig ihren Kunden regelkonform, sicher und verlässlich Kryptoverwahrdienstleistungen anbieten können.

Daher sollte eine Banklizenz stets automatisch auch eine Lizenz für das Geschäft mit Kryptowerten umfassen. Hierzu sollte eine entsprechende Übergangsregelung für bestehende Banklizenzen aufgenommen werden.

c) Eigengeschäft von Kryptoverwahrern

Gemäß § 32 Abs. 1a KWG bedarf es beim Betreiben von Bankgeschäften und der Erbringung von Finanzdienstleistungen grundsätzlich auch einer Erlaubnis für das Betreiben des Eigengeschäfts. Eine Anpassung im Rahmen des Regierungsentwurfs ist jedoch nicht vorgesehen. Unternehmen, die das Kryptoverwahrgeschäft gemäß § 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 RegE-KWG anbieten, können damit künftig offenbar auch das Eigengeschäft betreiben, da dieses nicht als erlaubnispflichtige Tätigkeit im Sinne des neuen § 32 Abs. 1g RegE-KWG anzusehen ist.

Anders als im Depotgeschäft, bei dem die Bestände der Anleger im Falle der Insolvenz des Verwahrers gemäß Depotgesetz selbst dann geschützt sind, wenn die eigenen Bestände des Verwahrers mit denen der Anleger vermischt sind, dürfte dies beim Kryptoverwahrgeschäft mangels Anwendbarkeit sachenrechtlicher Vorgaben und des Depotgesetzes nicht gelten. Eine Einbeziehung des Eigengeschäfts unter die Erlaubnispflicht erscheint daher – insbesondere wenn § 32 Abs. 1g RegE-KWG unverändert bliebe – sachgerecht.

Zusammenfassend zu den wesentlichen Änderungen im KWG:

- **Die neue Finanzdienstleistung „Kryptoverwahrgeschäft“ sollte ein Auffangtatbestand sein, d. h. in § 1 Abs. 1a S. 2 Nr. 6 KWG n. F. sollte klargestellt werden, dass eine Finanzdienstleistung nur vorliegt, soweit die Verwahrung, Verwaltung und Sicherung von Kryptowerten kein Bankgeschäft ist.**
- **Es sollte einem Unternehmen mit Bankgeschäft auch künftig möglich sein, Kryptoverwahrgeschäfte zu betreiben. Unternehmen mit einer bestehenden Banklizenz sollten für die Aufnahme der Tätigkeit im Kryptoverwahrgeschäft keine zusätzliche Lizenz beantragen müssen. § 32 Abs. 1g RegE-KWG wäre zu streichen und eine Übergangsregelung für bestehende Banklizenzen aufzunehmen.**
- **Eine Anpassung in § 32 Abs. 1a KWG (Eigengeschäft) sollte erfolgen und die Finanzdienstleistung „Kryptoverwahrgeschäft“ mitumfassen.**

Zu weiteren Einzelheiten verweisen wir auf die folgende tabellarische Kommentierung des Regierungsentwurfes.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie

Paragraph des geltenden GwG	Paragraph des Regierungsentwurfes	In Bezug genommener Text des Regierungsentwurfes	DK-Stellungnahme
-	§ 1 Abs. 12 S. 2 Nr. 2	Personen, die Ämter innehaben, welche in der nach Artikel 1 Nummer 13 der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU von der Europäischen Kommission veröffentlichten Liste enthalten sind. Das Bundesministerium der Finanzen erstellt, aktualisiert und übermittelt der EU-Kommission eine Liste gemäß Artikel 1 Nummer 13 der Richtlinie 2018/843. Organisationen nach Satz 2 Nummer 9 mit Sitz in Deutschland übermitteln dem Bundesministerium der Finanzen hierfür jährlich zum Jahresende eine Liste mit wichtigen öffentlichen Ämtern nach dieser Vorschrift.	Offen bleibt, ob diese Listen öffentlicher Ämter künftig abschließend sind oder ob die Verpflichteten darüber hinaus noch in Bezug auf andere Ämter prüfen müssen, ob diese evtl. geeignet sind, die PEP-Eigenschaft zu begründen. Es sollte klargestellt werden, dass die Listen <u>abschließend</u> sind und sich die Verpflichteten darauf verlassen dürfen. Die PEP-Eigenschaft sollte sich <u>nur</u> aufgrund der Ausübung eines der in der Liste enthaltenen öffentlichen Ämter ergeben. Nr. 1 der Vorschrift hierzu ist zu streichen.
-	§ 1 Abs. 24	(24) Finanzunternehmen im Sinne dieses Gesetzes ist ein Unternehmen, dessen Haupttätigkeit darin besteht, 1. Beteiligungen zu erwerben, zu halten oder zu veräußern, ausgenommen reine Industrieholdings, 2. Geldforderungen entgeltlich mit Finanzierungsfunktion zu erwerben, 3. mit Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung zu handeln, 4. Finanzanlagenvermittler nach § 34f Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung und Honorar-Finanzanlagenberater nach § 34h Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung zu sein, es sei denn, die Vermittlung oder Beratung bezieht sich ausschließlich auf Anlagen, die von Verpflichteten nach diesem Gesetz vertrieben oder emittiert werden, 5. Unternehmen über die Kapitalstruktur, die industrielle Strategie und die damit verbundenen Fragen zu beraten sowie bei Zusammenschlüssen und Übernahmen von Unternehmen diese Unternehmen zu beraten und ihnen Dienstleistungen anzubieten oder 6. Darlehen zwischen Kreditinstituten zu vermitteln (Geldmaklergeschäfte). Holdinggesellschaften, die ausschließlich Beteiligungen an Unternehmen außerhalb des Kreditinstituts-, Finanzinstituts- und Versicherungssektors halten und die nicht über die mit der Verwaltung des Beteiligungsbesitzes verbundenen Aufgaben hinaus unternehmerisch tätig sind, sind keine Finanzunternehmen im Sinne dieses Gesetzes.	Eine vom KWG getrennt geldwäscherechtlich eigenständige Definition des Begriffs Finanzunternehmen ist nicht zu begrüßen. Durch gesetzesspezifische Definitionen erhöht sich die Komplexität der Rechtslage in erheblicher Weise und fördert Rechtsunsicherheiten. Insbesondere ist zu beachten, dass auch die geldwäscherechtlichen Anforderungen mit den Anforderungen aus dem KWG - in Abhängigkeit des jeweils Verpflichteten - miteinander verbunden sind. Soweit und sofern geldwäscherechtliche Verpflichtungen auch für Unternehmen gelten sollen, die vom Begriff des Finanzunternehmens gem. KWG nicht umfasst sind, kann dies in Form von weiteren Verpflichteten im GwG erfasst werden.
§ 2 Abs. 1 Nr. 6	§ 2 Abs. 1 Nr. 6	Finanzunternehmen sowie im Inland gelegene Zweigstellen und Zweigniederlassungen von Finanzunternehmen mit Sitz im Ausland, soweit sie nicht bereits von Nummer 1 bis 5, 7, 9, 10, 12 oder 13 erfasst sind,“.	

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 2 Abs. 1 Nr. 10	§ 2 Abs. 1 Nr. 10	Rechtsanwälte, Kammerrechtsbeistände, Patentanwälte sowie Notare, soweit sie a) [...] c) den Mandanten im Hinblick auf dessen Kapitalstruktur, dessen industrielle Strategie oder damit verbundene Fragen beraten, d) Beratung oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen oder Übernahmen erbringen oder e) geschäftsmäßig Hilfeleistung in Steuersachen erbringen,	In § 2 Nr. 10 GwG fehlt die im Vorfeld mehrfach benannte und notwendige Klarstellung, dass unter den Begriff „Rechtsanwälte“ keine Syndikusrechtsanwälte bei der Beratung ihres Arbeitgebers fallen. Dies ist umso mehr erstaunlich, als die FATF in ihrer im Juni 2019 veröffentlichten „ Guidance for a Risk-Based Approach Guidance for Legal Professionals “ auf S. 8 in Ziffer 17 anerkennt, dass Syndikusrechtsanwälte keiner besonderen Verpflichtung bedürfen, solange ihr Arbeitgeber keine Rechtsberatung anbietet. Die genannte Guidance verhält sich hierzu wörtlich wie folgt: „ <i>The FATF Recommendations do not apply where a person provides legal services 'in-house' as an employee of an entity that does not provide legal services.</i> “
§ 3 Abs. 2 S. 1 GwG	Anpassung nötig	Bei juristischen Personen des Privatrechts [die im Fettdruck hervorgehobenen Worte sollten hinzugefügt werden] außer rechtsfähigen Stiftungen und bei sonstigen Gesellschaften, die nicht an einem organisierten Markt nach § 2 Abs. 11 des Wertpapierhandelsgesetzes notiert sind....	Angleichung an § 20 Abs. 1 S. 1 GwG. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können keinen wB haben, sondern nur juristische Personen des Privatrechts.
§ 3 Abs. 2 S. 5	§ 3 Abs. 2 S. 5	Wenn auch nach Durchführung umfassender Prüfungen und ohne dass Tatsachen nach § 43 Absatz 1 vorliegen, von der meldepflichtigen Vereinigung nach § 20 Absatz 1 kein wirtschaftlich Berechtigter nach Absatz 1 oder nach Satz 1 bis 4 ermittelt werden kann , gilt als wirtschaftlich Berechtigter der gesetzliche Vertreter, der geschäftsführende Gesellschafter oder der Partner des Vertragspartners.	Im Rahmen der Klarstellung sollte die Formulierung konkretisiert werden, dass die Ermittlung eines fiktiven wB ausreichend ist. Zudem sollte klargestellt werden, dass ein fiktiver wB, der den Status einer PEP hat, nicht dazu führt, dass der Kunde automatisch als Hochrisikokunde anzusehen ist und damit verstärkten Sorgfaltspflichten unterliegt. Wir gehen davon aus, dass nach dem neugefassten S. 5 der Vorschrift nur für zum Transparenzregister meldepflichtige Vereinigungen ein fiktiver wB zu ermitteln ist. Diese Formulierung führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Hier sollte deutlich klargestellt werden, dass die Pflicht zur Ermittlung eines fiktiven wB nur im Hinblick auf juristische Personen des Privatrechts und Personengesellschaften zu erfüllen ist, die nicht mehrheitlich im Staatseigentum sind.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 3 Abs. 3	§ 3 Abs. 3	<p>Bei rechtsfähigen Stiftungen und Rechtsgestaltungen, mit denen treuhänderisch Vermögen verwaltet oder verteilt oder die Verwaltung oder Verteilung durch Dritte beauftragt wird, oder bei diesen vergleichbaren Rechtsformen zählt zu den wirtschaftlich Berechtigten:</p> <p>1. jede natürliche Person, die als Treugeber (Settlor), Verwalter von Trusts (Trustee) oder Protektor, sofern vorhanden, handelt, [...]</p> <p>4. die Gruppe von natürlichen Personen, zu deren Gunsten das Vermögen verwaltet oder verteilt werden soll, sofern die natürliche Person, die begünstigte des verwalteten Vermögen werden soll, noch nicht bestimmt ist, und</p> <p>5. jede natürliche Person, die auf sonstige Weise unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss auf die Vermögensverwaltung oder Ertragsverteilung ausübt und</p> <p>6. jede natürliche Person, die unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss auf eine Vereinigung ausüben kann, die Mitglied des Vorstands der Stiftung ist oder die als Begünstigte der Stiftung bestimmt worden ist.</p>	<p>Wir weisen darauf hin, dass in der Praxis Trusts als revocable als auch irrevocable Trusts aufgelegt werden. Bislang wird der Settlor nur bei einem revocable Trust als wB nach Nr. 1 angesehen, da er in einem solchen Konstrukt tatsächlich die Möglichkeit der Einflussnahme auf das Trustvermögen hat bzw. dieses an ihn zurückfallen kann. Bei einem irrevocable Trust verliert der Settlor (ähnlich wie der Stifter einer auf Dauer angelegten rechtsfähigen Stiftung) seine Einflussmöglichkeit auf die Vermögensmasse des Trusts dauerhaft. Es ist daher angezeigt, den Settlor bei einem irrevocable Trust genauso zu behandeln, wie den Stifter einer auf Dauer angelegten rechtsfähigen Stiftung. Er ist nicht wB (s. zum Umgang mit dem Stifter auch die BaFin AuA, Kapitel 5.2.2.3). Dies sollte klargestellt werden.</p> <p>Hilfreich wäre ferner eine klarstellende Regelung, dass nur namentlich im Stiftungsgeschäft genannte Personen als Begünstigte i. S. d. § 3 Abs. 3 Nr. 3 GwG gelten können.</p>
§ 8 Abs. 1	§ 8 Abs. 1	<p>Vom Verpflichteten aufzuzeichnen und aufzubewahren sind</p> <p>1. die im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten erhobenen Angaben und eingeholten Informationen</p> <p>a) über die Vertragspartner, die Vertragsparteien des vermittelten Rechtsgeschäfts nach § 11 Absatz 2 und gegebenenfalls über die für die Vertragspartner oder die Vertragsparteien des vermittelten Rechtsgeschäfts auftretenden Personen und wirtschaftlich Berechtigten, [...]</p> <p>4. die Erwägungsgründe und eine nachvollziehbare Begründung des Bewertungsergebnisses eines Sachverhalts hinsichtlich der Meldepflicht nach § 43 Absatz 1. Die Aufzeichnungen nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a schließen Aufzeichnungen über die getroffenen Maßnahmen zur Ermittlung des wirtschaftlich Berechtigten bei juristischen Personen im Sinne von § 3 Absatz 2 Satz 1 ein. Bei Personen, die nach § 3 Absatz 2 Satz 5 als wirtschaftlich Berechtigte gelten, sind zudem die Maßnahmen zur Überprüfung der Identität nach § 11 Absatz 5 und etwaige Schwierigkeiten, die während des Überprüfungsvorgangs aufgetreten sind, aufzuzeichnen.</p>	<p>Unklar bleibt, wie weitreichend die neue Verpflichtung ist, bei fiktivem wB auch „<i>etwaige Schwierigkeiten, die während des Überprüfungsvorgangs auftreten</i>“, aufzuzeichnen. Bisher musste die Maßnahme zur Ermittlung des wB aufgezeichnet werden. Die neue Regelung trüge in ihrer jetzigen Entwurfsform erheblich zur Erhöhung der Rechtsunsicherheit bei, zumal es in der Gesetzesbegründung auch noch heißt „<i>Denn auch wenn der sog. fiktive wirtschaftlich Berechtigte ermittelt worden ist, so bleibt die Aufgabe, seine Identität, also die erhobenen Angaben im Sinne von § 11 Abs. 5, zu prüfen.</i>“ Dies erweckt den falschen Eindruck, dass der Verpflichtete den fiktiv wirtschaftlich Berechtigten (persönlich) identifizieren müsste.</p> <p>Es sollte daher klargestellt werden, dass der verschärften Anforderung an die Dokumentationspflicht in Bezug auf fiktive wB genügt wird, sofern aus der Dokumentation hervorgeht, dass auf Grund der Unterschreitung der maßgeblichen</p>

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			Schwellenwerte auf den fiktiven wB abgestellt wird und der fiktive wB sich aus dem Registerauszug ergibt.
§ 8 Abs. 2	§ 8 Abs. 2	[...] Soweit zur Überprüfung der Identität einer natürlichen Person Dokumente nach § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 4 oder 5 vorgelegt oder zur Überprüfung der Identität einer juristischen Person Unterlagen nach § 12 Absatz 2 vorgelegt werden oder soweit Dokumente, die aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 12 Absatz 3 bestimmt sind, vorgelegt oder herangezogen werden, haben die Verpflichteten das Recht und die Pflicht, vollständige Kopien dieser Dokumente oder Unterlagen anzufertigen oder sie vollständig optisch digitalisiert zu erfassen oder [...]	Es ist nicht sachgerecht und kein Grund dafür ersichtlich, dass die für die Praxis wichtige Klarstellung, dass das Ausweisdokument <u>vollständig</u> kopiert/digitalisiert werden darf, gestrichen werden soll. Ohne die Klarstellung im Gesetzestext, dass die Hereinnahme <u>vollständiger</u> Kopien erlaubt ist, könnte mit Blick auf das Datenschutzrecht wieder teilweise vertreten werden, dass lediglich geschwärzte Kopien von den Verpflichteten verlangt werden können. Die Schwärzung von Daten, die nicht im Rahmen der Erfüllung der Sorgfaltspflichten erforderlich sind (inkl. des Lichtbildes), würde in der Praxis einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen. Zudem ist insb. das Lichtbild im Kontext der Geldwäsche- und der Terrorismusbekämpfung durchaus hilfreich und wichtig. Daher bitten wir um Wiedereinfügung des Begriffs „vollständig“.
§ 8 Abs. 4	§ 8 Abs. 4	(4) Die Aufzeichnungen und sonstige Belege nach den Absätzen 1 bis 3 sind fünf Jahre aufzubewahren, soweit nicht andere gesetzliche Bestimmungen über Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten eine längere Frist vorsehen. In jedem Fall sind die Aufzeichnungen und sonstigen Belege spätestens nach Ablauf von zehn Jahren zu vernichten. Die Aufbewahrungsfrist im Fall des § 10 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 beginnt mit dem Schluss des Kalenderjahres, in dem die Geschäftsbeziehung endet. In den übrigen Fällen beginnt sie mit dem Schluss des Kalenderjahres, in dem die jeweilige Angabe festgestellt worden ist.	Die Anhebung der maximalen Aufbewahrungsfrist begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings sollte der Verweis in S. 3 auf alle Fälle der Erfüllung allgemeiner Sorgfaltspflichten und auf die Dokumentation der Aktualisierung ausgedehnt werden (und nicht nur auf den Zeitpunkt der Begründung der Geschäftsbeziehung beschränkt sein). Andernfalls müsste z. B. die erneute Ausweiskopie für eine zwischenzeitlich erfolgte Identifizierung anhand eines Ausweises im Rahmen der Aktualisierung (aufgrund von Änderungen z. B. des Namens oder der Anschrift) bereits 10 Jahre nach Erhebung (auch wenn die Kontobeziehung weiterbesteht) vernichtet werden, während die Kopie der ggf. bei Kontoeröffnung vorgelegten Geburtsurkunde bis 10 Jahre nach Beendigung der Geschäftsbeziehung aufbewahrt werden müsste. Mit Blick auf Sinn und Zweck der Archivierung muss es den Verpflichteten möglich sein, auch die aktualisierten Daten bis zu 10 Jahren nach Beendigung der Geschäftsbeziehung aufzubewahren.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			<p>Zudem ist die undifferenzierte Aussage in der Gesetzesbegründung, „<i>dagegen sind beispielsweise Kopien von Identifikationsdokumenten gemäß § 8 Absatz 4 nach fünf Jahren zu löschen.</i>“ im dargelegten Kontext nicht korrekt. Diese Dokumente sind tatsächlich nur unter bestimmten Voraussetzungen zu löschen. Außerdem führt die geplante Regelung dazu, dass spätestens „nach 10 Jahren“ die Identifizierungsunterlagen von neuen Geschäftsführern (auftretende Personen) gelöscht werden müssen, unabhängig davon, ob diese immer noch beim Vertragspartner tätig sind. Die Verpflichteten könnten sich in diesem Fall nur mit einer vollständig neuen Identifizierung der auftretenden Person behelfen. Eine periodische Aktualisierung nach zehn Jahren mit einer notwendigen erneuten Identifizierung der auftretenden Person kann in dieser Form sicherlich nicht intendiert gewesen sein.</p> <p>Der erste Satz sollte zudem "Die Aufzeichnungen...sind mindestens fünf Jahr aufzubewahren..." heißen, um die Befugnis zu einer längeren Aufbewahrung auch ohne andere einschlägige Bestimmungen klarzustellen.</p>
--	--	--	--

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 9 Abs. 3	§ 9 Abs. 3	<p>(3) Verpflichtete, die Mutterunternehmen einer Gruppe sind, haben sicherzustellen, dass Zweigstellen und gruppenangehörige Unternehmen nach § 1 Absatz 16 Nummer 2 bis 4, die mehrheitlich in ihrem Besitz stehen und ihren Sitz in einem Drittstaat haben, in dem die Mindestanforderungen zur Verhinderung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung geringer sind als die Anforderungen für Unternehmen mit Sitz in Deutschland, die Anforderungen nach diesem Gesetz erfüllen, soweit das Recht des Drittstaats dies zulässt. Soweit eine Umsetzung der in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1, 3 und 4 genannten Maßnahmen nach dem Recht des Drittstaats nicht zulässig ist, sind die Mutterunternehmen verpflichtet,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sicherzustellen, dass ihre in Satz 1 genannten Zweigstellen und gruppenangehörigen Unternehmen, die mehrheitlich in ihrem Besitz stehen, zusätzliche Maßnahmen ergreifen, um dem Risiko der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierungswirksam zu begegnen, und 2. die nach § 50 zuständige Aufsichtsbehörde über die getroffenen Maßnahmen zu informieren. Reichen die getroffenen Maßnahmen nicht aus, so ordnet die nach § 50 zuständige Aufsichtsbehörde an, dass die Mutterunternehmen sicherstellen, dass die in Satz 1 genannten Zweigstellen und gruppenangehörige Unternehmen nach § 1 Absatz 16 Nummer 2 bis 4 in diesem Drittstaat weder eine Geschäftsbeziehung begründen oder fortsetzen noch Transaktionen durchführen. 	<p>Die Anforderung, im Ausland im Falle von ortsrechtlich weniger strengen Anforderungen die Regelungen des deutschen Rechts einzuhalten, erschwert die Umsetzung in global agierenden Unternehmen und führt ggf. zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil für deutsche Verpflichtete. Es muss zulässig bleiben, dass Erleichterungen in Bezug auf bestimmte Kundengruppen/Produkte, die Aufsichtsbehörden in einem Drittstaat im Zuge der Auslegung des nationalen Rechts gewähren, von Niederlassungen/Tochtergesellschaften in diesem Drittstaat genutzt werden können. Das muss zumindest dann gelten, sofern die Nutzung der gewährten (aufsichtsrechtlichen) Erleichterungen die Erfüllung der internen Sicherheitsmaßnahmen nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG im Kern unangetastet lassen. Daher sollte die bestehende Begrifflichkeit „weniger streng“ beibehalten werden oder aber klar gestellt werden, dass mit Mindestanforderungen gemeint ist, dass die internen Sicherheitsmaßnahmen nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG im Kern auch im Drittstaat umgesetzt/angewendet werden können.</p>
§ 9 Abs. 5	§ 9 Abs. 5	<p>(5) Verpflichtete, die gruppenangehörige Unternehmen nach § 1 Absatz 16 Nummer 2 bis 4 eines Mutterunternehmens im Sinne von Absatz 1 sind, haben die in Absatz 1 Satz 2 Nummer 1, 3 und 4 genannten Maßnahmen umzusetzen. Alle anderen gruppenangehörigen Verpflichteten müssen die für sie geltenden gruppenweiten Pflichten umsetzen, die insbesondere Verfahren für den Informationsaustausch innerhalb der Gruppe zur Verhinderung von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung sowie Vorkehrungen zum Schutz von personenbezogenen Daten umfassen müssen. Die Pflichten nach den Sätzen 1 und 2 gelten unbeschadet der von den Verpflichteten zu beachtenden eigenen gesetzlichen Verpflichtung zur Erfüllung sonstiger geldwäscherechtlicher Vorschriften.</p>	<p>Es bleibt unklar, warum der Gesetzgeber nur in diesem Kontext erwähnt, dass die gruppenweiten Pflichten Verfahren für den Informationsaustausch innerhalb der Gruppe umfassen müssen. Das greift zu kurz und erfüllt auch nicht die Vorgaben des Art. 45 der Vierten Geldwäsche-Richtlinie. In Art. 45 Abs. 8 S. 1 der RL (EU) 2015/849 werden die Mitgliedstaaten zur Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den geforderten Informationsaustausch verpflichtet. Diese Verpflichtung hat der deutsche Gesetzgeber bislang nicht in ausreichendem Maße implementiert (s. dazu die bereits die Einleitung). Diese Regelung in Abs. 5 greift ebenfalls zu kurz.</p>

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 10 Abs. 3a)	§ 10 Abs. 3a)	<p>Die Verpflichteten müssen die allgemeinen Sorgfaltspflichten bei allen neuen Kunden erfüllen. Bei bereits bestehenden Geschäftsbeziehungen müssen sie die allgemeinen Sorgfaltspflichten zu geeigneter Zeit auf risikobasierter Grundlage erfüllen, insbesondere dann, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sich bei einem Kunden maßgebliche Umstände ändern, 2. der Verpflichtete rechtlich verpflichtet ist, den Kunden im Laufe des betreffenden Kalenderjahres zu kontaktieren, um etwaige einschlägige Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten zu überprüfen, oder 3. der Verpflichtete gemäß der Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64, vom 11. 3.2011, S. 1) dazu verpflichtet ist. 	<p>Die Ergänzung erscheint vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgebots zweifelhaft. So ist aus der vorgeschlagenen Ergänzung die Ratio der Norm kaum verständlich. Wann soll eine rechtliche Verpflichtung zur Kontaktaufnahme mit dem „Kunden“ bestehen und woraus soll sie sich ergeben? Der Regelungsgehalt der Referenz auf die Richtlinie 2011/16/EU in Nr. 3 erschließt sich nicht. Die Richtlinie enthält keine Verpflichtung zur Erfüllung von allgemeinen Sorgfaltspflichten. Dieser Verweis sollte daher entfallen.</p>
§ 11 Abs. 5	§ 11 Abs. 5	<p>Bei einem wirtschaftlich Berechtigten hat der Verpflichtete abweichend von Absatz 4 zur Feststellung der Identität zumindest dessen Name und, soweit dies in Ansehung des im Einzelfall bestehenden Risikos der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung angemessen ist, weitere Identifizierungsmerkmale zu erheben. Bei Begründung einer neuen Geschäftsbeziehung mit einer Vereinigung nach § 20 oder einer Rechtsgestaltung nach § 21 hat der Verpflichtete einen Nachweis der Registrierung nach § 20 Absatz 1 oder § 21 oder einen Auszug der über das Transparenzregister zugänglichen Daten einzuholen. Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift des wirtschaftlich Berechtigten dürfen unabhängig vom festgestellten Risiko erhoben werden. Der Verpflichtete hat sich durch risikoangemessene Maßnahmen zu vergewissern, dass die zur Identifizierung erhobenen Angaben zutreffend sind. Handelt es sich um eine Person, die nach § 3 Absatz 2 Satz 5 als wirtschaftlich Berechtigter gilt, so hat der Verpflichtete angemessene Maßnahmen für die Überprüfung der Identität dieser Person zu ergreifen. Werden bei Trusts oder anderen Rechtsgestaltungen nach § 21 die wirtschaftlich Berechtigten nach besonderen Merkmalen oder nach einer Kategorie bestimmt, so hat der Verpflichtete ausreichende Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten einzuholen, um zum Zeitpunkt der Ausführung der Transaktion oder der Ausübung seiner Rechte die Identität des wirtschaftlich Berechtigten feststellen zu können.</p>	<p>Ergänzend zu den oben gemachten Ausführungen:</p> <p>Die Anforderung in dem neuen Satz 2 geht über die Vorgaben der Änderungsrichtlinie hinaus. Dort heißt es: "Verpflichtete holen gegebenenfalls den Nachweis der Registrierung oder einen Auszug ein", die Einschränkung "gegebenenfalls" fehlt im Umsetzungsgesetz. Zudem wird durch die Verweisung auf § 21 bei Trusts unter bestimmten Voraussetzungen die Verpflichtung zur Einholung eines Auszugs aus dem Transparenzregister eines anderen Mitgliedstaats statuiert (s. dazu auch der entsprechende Satz in der Begründung zu § 21 Abs. 1 S. 3). Dies dürfte in der Praxis schon mit Blick auf fehlende Sprachkenntnisse kaum umsetzbar sein (da nach unserer Kenntnis Registerauszüge aus dem TR in der Regel nur in der Landessprache abrufbar sind). Zudem dürfte es für den Vertrieb nur sehr schwer erkennbar sein, wann die Einholung eines ausländischen Registerauszugs bei einem Trust notwendig ist.</p> <p>Im Rahmen der Richtlinie (EU) 2018/843 ist vorgesehen, dass von Seiten der Verpflichteten eine Meldung erfolgt, wenn die von den Verpflichteten ermittelten Angaben zum wB von den Angaben im Transparenzregister abweichen. Der Regierungsentwurf geht über diese europarechtliche Anforderung weit hinaus und bürdet den Verpflichteten Kontrollmaßnahmen auf, die in keinem Zusammenhang mit ihren Aufgaben oder ihrer Geschäftsbeziehung zu dem Kunden stehen.</p>

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			<p>Insbesondere kann es den Verpflichteten nicht obliegen zu prüfen, ob ein Kunde seinen transparenzregisterrechtlichen Anforderungen ordnungsgemäß nachgekommen ist. Den Verpflichteten obliegt es zwar, die Eigentums- und Kontrollstruktur mit angemessenen Maßnahmen zu ermitteln, es obliegt den Verpflichteten aber nicht, durch den kostenpflichtigen Abruf von Registerinformationen zu prüfen, ob sich diese Angaben aus den Registerangaben ermitteln lassen und der Kunde insofern keine Meldung an das Transparenzregister vornehmen musste (s. dazu auch die Ausführungen zu § 23a RegE-GwG in der Einleitung).</p> <p>Nach dem Regierungsentwurf sollen beim fiktiven wB noch angemessene Maßnahmen zur Überprüfung erforderlich sein. Die Überprüfung der fiktiven wB erfolgt aber gegenwärtig bereits anhand von qualifizierten Dokumenten. Es besteht keine Veranlassung dies durch eine weitere Verpflichtung zur Einsichtnahme in das Transparenzregister auszuweiten, da in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle wg. der Eintragungsfiktion in andere Register im Transparenzregister keine Informationen hierzu verfügbar sein werden. Völlig unklar bleibt, was konkret gefordert wird. Mindestens Name, Geburtsdatum und Wohnort (und neuerdings auch auf gesetzlicher Grundlage meist die Staatsangehörigkeit) sind bereits im Transparenzregister festgehalten.</p> <p>Zu Abs. 5 S. 7: Die Ratio des Satzes erschließt sich dem Leser hier nicht ohne Weiteres. Unklar ist insbesondere, was „ausreichende“ Informationen sind. Ferner ist unklar wann die Bestimmung eines wB nach „besonderen Merkmalen“ oder „nach einer Kategorie“ vorliegt. Auch der letzte Halbsatz „um zum Zeitpunkt der Ausführung der Transaktion [Welcher?] oder der Ausübung seiner Rechte [Wessen Rechte? – die des wB?] die Identität des wirtschaftlich Berechtigten feststellen zu können.“ ist unklar. Was wird von den Verpflichteten erwartet, sofern sie überhaupt im Vorfeld von der</p>
--	--	--	--

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			Transaktion (?) oder der Rechteaübung Kenntnis erlangen?
§ 58 GwG	§ 11a	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „8. Datenschutz/Information Sharing“	
§ 15 Abs. 3	§ 15 Abs. 3	<p>Ein höheres Risiko liegt insbesondere vor, wenn es sich</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei einem Vertragspartner des Verpflichteten oder bei einem wirtschaftlich Berechtigten um eine politisch exponierte Person, ein Familienmitglied oder um eine bekanntermaßen nahestehende Person handelt, 2. um eine Geschäftsbeziehung oder Transaktionen handelt, an der ein von der Europäischen Kommission nach Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/849, der durch Artikel 1 Nummer 5 der Richtlinie 2018/843 geändert worden ist, ermittelter Drittstaat mit hohem Risiko oder eine in diesem Drittstaat ansässige natürliche oder juristische Person beteiligt ist; dies gilt nicht für Zweigstellen von in der Europäischen Union niedergelassenen Verpflichteten nach Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849, der durch Artikel 1 Nummer 1 der Richtlinie 2018/843 geändert worden ist, und für mehrheitlich im Besitz dieser Verpflichteten befindliche Tochterunternehmen, die ihren Standort in einem Drittstaat mit hohem Risiko haben, sofern sich diese Zweigstellen und Tochterunternehmen uneingeschränkt an die von ihnen anzuwendenden gruppenweiten Strategien und Verfahren nach Artikel 45 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849 halten, 3. um eine Transaktion handelt, die im Vergleich zu ähnlichen Fällen <ol style="list-style-type: none"> a) besonders komplex oder ungewöhnlich groß ist, b) einem ungewöhnlichen Transaktionsmuster folgt oder c) keinen offensichtlichen wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck hat, oder [...] 4. für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und Nummer 6 bis 8 um eine grenzüberschreitende Korrespondenzbeziehung mit Respondenten mit Sitz in einem Drittstaat oder, vorbehaltlich einer Beurteilung durch die Verpflichteten als erhöhtes Risiko, in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums handelt. 	<p>Zu Nr. 2: Es hätte erhebliche Auswirkungen in technischer und prozessualer Hinsicht, wenn bereits aufgrund einer Einzeltransaktion (z. B. Überweisung) eine ganze Geschäftsbeziehung als hohes Risiko klassifiziert werden müsste. Zudem ist eine einschränkende Präzisierung des Begriffs "beteiligt" erforderlich. Hier können jedenfalls nur „maßgeblich“ Beteiligte gemeint sein. Dies sollte dann auch entsprechend festgehalten werden. Die Eingrenzung ist zudem auf die Vorgabe der Anwendung verstärkter Sorgfaltspflichten bei „Beteiligung eines Drittstaats“ dringend erforderlich. Es bedarf einer vernünftigen und an Sinn und Zweck der Regelung orientierten Eingrenzung, was damit gemeint ist.</p> <p>Es fehlt eine erkennbare Umsetzung der Änderung des Art. 19 der Richtlinie: Durch Ergänzung der Einleitung dieser Vorschrift wurden die erhöhten Sorgfaltspflichten auf Korrespondenzbankbeziehungen, "die die Ausführung von Zahlungen" umfassen, beschränkt. Diese Qualifizierung wurde weder in die Legaldefinition, noch in den § 15 übernommen. Das Absehen von dieser Änderung ist daher quasi ein "Goldplating durch Unterlassen".</p>
§ 15 Abs. 4	§ 15 Abs. 4	In einem der in Absatz 2 und in Absatz 3 Nummer 1 genannten Fälle [...]	Der Verweis auf Absatz 2 ist zu streichen, da sich die Maßnahmen aus Abs. 4 nur auf Abs. 3 Nr. 1 beziehen. Ansonsten müssten die Verpflichteten auch in den Fällen eines hohen Risikos gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 GwG sämtliche in § 15 Abs. 4 GwG genannten verstärkten Sorgfaltspflichten erfüllen. Dies ist von der Richtlinie nicht intendiert und steht überdies im Widerspruch zu § 15 Abs. 2 S. 2 GwG, wonach die Verpflichteten den konkreten Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen bei selbst definierten Hochrisikogruppen entsprechend dem jeweiligen höheren Risiko selbst bestimmen.

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 15 Abs. 5	§ 15 Abs. 5 und 5a	<p>(5) In dem in Absatz 3 Nummer 2 genannten Fall haben Verpflichtete mindestens folgende verstärkte Sorgfaltspflichten zu erfüllen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sie müssen einholen: <ol style="list-style-type: none"> a) zusätzliche Informationen über den Vertragspartner und den wirtschaftlich Berechtigten, b) zusätzliche Informationen über die angestrebte Art der Geschäftsbeziehung, c) Informationen über die Herkunft der Vermögenswerte und des Vermögens des Kunden, d) Informationen über die Herkunft der Vermögenswerte und des Vermögens des wirtschaftlich Berechtigten mit Ausnahme der Person, die nach § 3 Absatz 2 Satz 5 als wirtschaftlich Berechtigter gilt, e) Informationen über die Gründe für die geplante oder durchgeführte Transaktion und f) Informationen über die geplante Verwendung der Vermögenswerte, die im Rahmen der Transaktion oder Geschäftsbeziehung eingesetzt werden, soweit dies zur Beurteilung der Gefahr von Terrorismusfinanzierung erforderlich ist, 2. die Begründung oder Fortführung einer Geschäftsbeziehung bedarf der Zustimmung eines Mitglieds der Führungsebene und 3. bei einer Geschäftsbeziehung müssen sie die Geschäftsbeziehung verstärkt überwachen durch <ol style="list-style-type: none"> a) häufigere und intensivere Kontrollen sowie b) die Auswahl von Transaktionsmustern, die einer weiteren Prüfung bedürfen. <p>(5a) In dem in Absatz 3 Nummer 2 genannten Fall und zusätzlich zu den in Absatz 5 genannten verstärkten Sorgfaltspflichten können die zuständigen Aufsichtsbehörden risikogemessen und im Einklang mit den internationalen Pflichten der Europäischen Union eine oder mehrere von den Verpflichteten zu erfüllende verstärkte Sorgfaltspflichten anordnen, die auch folgende Maßnahmen umfassen können:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Meldung von Finanztransaktionen an die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, 2. die Beschränkung oder das Verbot geschäftlicher Beziehungen oder Transaktionen mit natürlichen oder juristischen Personen aus Drittstaaten mit hohem Risiko, 3. das Verbot für Verpflichtete mit Sitz in einem Drittstaat mit hohem Risiko, im Inland Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Repräsentanzen zu gründen, 4. das Verbot, Zweigniederlassungen oder Repräsentanzen in einem Drittstaat mit hohem Risiko zu gründen, 	<p>Zu Abs. 5</p> <p>Informationen nach c) bis f) lassen sich, wenn überhaupt, nur sehr rudimentär erheben. Durch die Wörter "<i>zusätzliche Informationen</i>" in Buchstaben a) und b) ist unklar, was noch erhoben werden soll, denn Institute können in der Regel nicht mehr erheben, als ihnen schon bisher vorliegt. Ferner sollte auch hier, wie in Abs. 5 Buchstabe c) vom „Kunden“ und nicht vom „Vertragspartner“ gesprochen werden.</p> <p>Allenfalls erschwert unter erhöhtem Aufwand umsetzbar ist, dass nach Buchstabe c) nicht mehr nur die Herkunft der Vermögenswerte, die eingebracht werden, zu klären sein sollen, sondern auch die Herkunft des Vermögens des Kunden des Kreditinstitutes insgesamt.</p> <p>In Buchstabe d) wird die Herkunft der Vermögenswerte und des Vermögens des wB (mit Ausnahme der fiktiven wB) aufgenommen. Dies ist praktisch schon deswegen nicht umsetzbar, weil zumindest bei Unternehmenskunden regelmäßig keinerlei Vertragsbeziehung zum wirtschaftlich Berechtigten besteht.</p> <p>Insbesondere bei Transaktionen sind die Anforderungen der Buchstaben d) und f) – besonders im Massengeschäft – unerfüllbar. Hier ist zu beachten, dass es eine zivilrechtliche Ausführungsverpflichtung unter Wahrung einer bestimmten Frist gibt. Die Sorgfaltspflichten müssten mit Blick auf Sinn und Zweck eigentlich vor Ausführung der Transaktion erfüllt werden. Dies dürfte mit Blick auf die kurzen zivilrechtlichen Ausführungsverpflichtungen kaum möglich sein.</p> <p>Dies gilt vor allem auch im Hinblick auf Buchstabe f), der keine Richtlinienvorgabe umsetzt: Wie soll man die geplante Verwendung der Vermögenswerte ermitteln? Die Frage an den Kunden, ob er vorhat, Vermögenswerte zur Terrorismusfinanzierung</p>
-------------	--------------------	--	---

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

		<p>5. die Verpflichtung für Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften von Verpflichteten mit Sitz in einem Drittstaat mit hohem Risiko, sich einer verschärften Prüfung der Einhaltung der geldwäscherechtlichen Pflichten</p> <p>a) durch die zuständige Aufsichtsbehörde zu unterziehen oder</p> <p>b) durch einen externen Prüfer zu unterziehen,</p> <p>6. die Einführung verschärfter Anforderungen in Bezug auf eine externe Prüfung nach Nummer 4 Buchstabe b,</p> <p>7. für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und 6 bis 9 die Überprüfung, Änderung oder erforderlichenfalls Beendigung von Korrespondenzbankbeziehungen zu Respondenten in einem Drittstaat mit hohem Risiko. Bei der Anordnung dieser Maßnahmen gilt für die zuständigen Aufsichtsbehörden Absatz 10 Satz 2 entsprechend.</p>	<p>einzusetzen, dürfte regelmäßig zu keinen nennenswerten Erkenntnissen führen. Zwar gibt es ähnliche Fragen – etwa bei der Einreise in die USA die Frage, ob man vorhat dort terroristische Anschläge zu verüben – allerdings ist die Wirksamkeit solcher Fragen höchst zweifelhaft. Der damit hervorgerufene Verwaltungsaufwand steht damit in keinem Verhältnis zum eigentlich gewollten Ergebnis, nämlich hierdurch einen Beitrag zur Bekämpfung der Geldwäsche- und der Terrorismusfinanzierungsprävention zu leisten. Bei ausgehenden Transaktionen (Überweisungen, Lastschriften) müsste diese Frage an den Empfänger der transferierten Gelder gestellt werden. Zu diesem besteht aber keine vertragliche Beziehung des Kreditinstituts. Ob der eigene Kunde (also der Auftraggeber der Überweisung bzw. der Lastschriftschuldner) Kenntnis von der geplanten Verwendung der Vermögenswerte hat, ist fraglich. Der wohl einschränkend gemeinte Hinweis in der Gesetzesbegründung, wonach die Vorgabe nur erfüllt werden muss, wenn die Einholung der Informationen zur Beurteilung der Gefahr von Terrorismusfinanzierung erforderlich sein muss, hilft in Bezug auf die praktische Umsetzbarkeit nicht. Zudem, wie und wann soll diese Einschätzung erfolgen? Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass die Abwicklung von Zahlungsverkehr ein Massengeschäft ist. Es gibt keinen Filter, der grundsätzlich Transaktionen mit Hochrisikoländern herauswirft/anhält.</p> <p>Völlig unverhältnismäßig wäre es, sollten die genannten Pflichten auch bereits bei einer Überweisung von kleinen Beträgen in oder aus einem Hochrisikoland ausgelöst werden.</p> <p>Es fehlt eine Regelung dazu, was passiert, wenn der Verpflichtete die Informationen nach Nr. 1 a) – f) nicht bekommt und damit diese Pflichten nicht erfüllen kann. Konsequenz aus Geldwäschepräventionssicht müsste an sich die Nichtausführung der Transaktion sein. Dies ist indes</p>
--	--	---	---

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			<p>mit der zivilrechtlichen Ausführungsverpflichtung nicht vereinbar.</p> <p>Zu Abs. 5a</p> <p>Auch der neue Absatz 5a geht über die Regelung der Fünften Geldwäsche-Richtlinie hinaus. Diese sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Regelungen zur Verwehrung der Gründung von Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen und Repräsentanzen von Verpflichteten aus solchen Drittländern bzw. in solche Drittländer anordnen können. In Nr. 2 wird aber auch die Beschränkung und das Verbot geschäftlicher Beziehungen (also nicht nur die „Neugründung“) vorgesehen. Dies dürfte verfassungsrechtlich einer Enteignung gleichkommen falls eine Bank in einem solchen Land derzeit eine Repräsentanz oder ähnliches hätte sowie eine unverhältnismäßige Einschränkung der Berufs- und Gewerbefreiheit bewirken.</p> <p>Ferner erscheint fraglich, ob die in Nr. 4 tiefgreifenden Eingriffe in die Geschäftstätigkeit der Verpflichteten durch die Aufsichtsbehörde unter rechtsstaatlichen Aspekten hinreichend konkret und verhältnismäßig sind.</p> <p>In dem Kontext erlauben wir uns den rechtsvergleichenden Hinweis auf die wesentlich praktikablere Umsetzung der FMA in Österreich zu diesem Regelungspunkt im FMA-RUNDSCHREIBEN SORGFALTSPFLICHTEN ZUR PRÄVENTION VON GELDWÄSCHEREI UND TERRORISMUSFINANZIERUNG vom 18.12.2018, Rz. 281.</p> <p>Siehe zum Ganzen zudem die Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „2. Verstärkte Sorgfaltspflichten b) Geschäftsbeziehungen und Transaktionen mit Bezug zu Hochrisiko-Drittstaaten“</p>
--	--	--	---

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 15 Abs. 5	§ 15 Abs. 6	In dem in Absatz 3 Nummer 3 genannten Fall sind mindestens folgende verstärkte Sorgfaltspflichten zu erfüllen: 1. die Transaktion sowie ihr Hintergrund und Zweck sind mit angemessenen Mitteln zu untersuchen, um das Risiko der jeweiligen Geschäftsbeziehung oder Transaktionen in Bezug auf Geldwäsche oder auf Terrorismusfinanzierung überwachen und einschätzen zu können und um gegebenenfalls prüfen zu können, ob die Pflicht zu einer Meldung nach § 43 Absatz 1 vorliegt, und die 2. die der Transaktion zugrunde liegende Geschäftsbeziehung, soweit vorhanden, ist einer verstärkten kontinuierlichen Überwachung zu unterziehen, um das mit der Geschäftsbeziehung und mit einzelnen Transaktionen verbundene Risiko in Bezug auf Geldwäsche oder auf Terrorismusfinanzierung einschätzen und bei höherem Risiko überwachen zu können.	Die Pflicht zur Untersuchung von Hintergrund und Zweck einer ungewöhnlichen Transaktion steht teilweise im Widerspruch zu dem Verbot der Informationsweitergabe bei Verdachtsfällen. Insbesondere sind Hintergrund und Zweck einer Transaktion nur unter Einbeziehung des Kunden zu ermitteln, so dass auch bei Einhaltung der gebotenen Sorgfalt die geldwäscherechtliche Prüfung für den Kunden leicht erkennbar ist. Darüber hinaus kollidiert die Anforderung insofern mit gesetzlichen Ausführungsfristen im Zahlungsverkehr, welche auf Grund der hier erforderlichen Prüfung nicht eingehalten werden können.
§ 17 Abs. 3a	§ 17 Abs. 3a	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „6. Zuverlässiger Dritter (§ 17 Abs. 3a RegE-GwG)“	
§ 21 Abs. 1	§ 21 Abs. 1 S. 2-3	Die Pflicht nach Satz 1 gilt auch für Trustees, die außerhalb der Europäischen Union ihren Wohnsitz oder Sitz haben, wenn sie für den Trust eine Geschäftsbeziehung mit einem Vertragspartner mit Sitz in Deutschland aufnehmen oder Immobilien in Deutschland erwerben. Die Pflicht nach Satz 1 gilt nicht für die in Satz 2 genannten Trustees, wenn ein Trustee die Angaben nach Artikel 1 Nummer 16 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2018/843 bereits an ein anderes Register eines Mitgliedstaates der Europäischen Union übermittelt hat und 1. der Trustee in diesem Mitgliedstaat der Europäischen Union ebenfalls einen Wohnsitz oder Sitz unterhält, oder 2. einer der Vertragspartner, zu dem ein Trust mit Wohnsitz oder Sitz außerhalb der Europäischen Union ebenfalls eine Geschäftsbeziehung unterhält, in diesem Mitgliedstaat seinen Sitz hat.	Hier ist nicht hinreichend deutlich, dass es einer Unstimmigkeitsmeldung nur dann bedarf, wenn eine Unstimmigkeit zu einem <u>in Deutschland</u> transparenzregisterpflichtigen Trust festgestellt wird.
§ 23 Abs. 1 Nr. 2	§ 23 Abs. 1 Nr. 2	(1) Bei Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 Satz 1 ist die Einsichtnahme gestattet 1. den folgenden Behörden, soweit sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist: [...] 2. den Verpflichteten, sofern sie der registerführenden Stelle darlegen [Hervorhebung hinzugefügt], dass die Einsichtnahme zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in einem der in § 10 Absatz 3 genannten Fälle erfolgt, und 3. allen Mitgliedern der Öffentlichkeit.	Da das Register allgemein öffentlich zugänglich werden soll, sollten erst recht die Verpflichteten nicht zur Darlegung verpflichtet sein, dass die Einsichtnahme zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten erfolgt. Zudem fehlt das Einsichtnahmerecht für Verpflichtete im Zuge der Erfüllung der Aktualisierungsverpflichtung, die nunmehr in § 10 Abs. 3a RegE-GwG geregelt ist. Formulierungsvorschlag: „2. Den Verpflichteten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten in einem der in § 10 Absatz 3 und Absatz 3a genannten Fälle erfolgt,“
-	§ 23a	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „3. Änderungen zum Transparenzregister und dessen Nutzung“	

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

§ 30 Abs. 3	Neuer § 30 Abs. 4	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „10. Entschädigungsregel für Auskunftersuchen der FIU“	
§ 40 § 48 Abs. 2	Ergänzungen nötig	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „6. Sofortmaßnahmen nach § 40 GwG“	
Anlage 2	Anlage 2	<p>Faktoren für ein potenziell höheres Risiko</p> <p>1. Faktoren bezüglich des Kundenrisikos: [...]</p> <p>g) der Kunde ist ein Drittstaatsangehöriger, der Aufenthaltsrechte oder die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats im Austausch gegen die Übertragung von Kapital, den Kauf von Immobilien oder Staatsanleihen oder Investitionen in Gesellschaften in diesem Mitgliedstaat beantragt.</p>	<p>Grundsätzlich ist anzuerkennen, dass im Falle des Buchstaben g) ein höheres Risiko besteht. Tatsächlich bestehen für die Verpflichteten jedoch keine Möglichkeiten, dies festzustellen.</p> <p>Solange und sofern die Staatsangehörigkeit noch nicht erteilt wurde, liegen den Verpflichteten keine belastbaren Unterlagen hierzu vor. Ist die Staatsangehörigkeit erteilt worden, ist der Hintergrund aus den Identifizierungsunterlagen regelmäßig nicht ersichtlich. Zwar könnte man nach dem Hintergrund der Staatsangehörigkeit fragen, es besteht aber keine Möglichkeit, die Aussage des Kunden in irgendeiner Weise zu überprüfen, da weder in den Aufenthaltsbescheinigungen noch bei der Erteilung der Staatsangehörigkeit vermerkt wird, ob dieser im Austausch gegen die Übertragung von Kapital, den Kauf von Immobilien oder Staatsanleihen sowie Investitionen in Gesellschaften in diesem Mitgliedsstaat beantragt wurde.</p> <p>Da es um EU-Mitgliedsstaaten geht, wäre es hier ggf. sinnvoll, zwischen den EU-Mitgliedsstaaten eine Einigung zu den Voraussetzungen der Erwerbsmöglichkeiten der Staatsangehörigkeiten zu erzielen. Die Schaffung einer durch Verpflichtete regelmäßig nicht sinnvoll erfüllbaren Anforderung im GwG scheint hier weder zielführend noch sachgerecht.</p> <p>Viel zu breit formuliert ist letztlich auch Ziffer 2 Buchstabe f). Gemeint sind wohl sanktionsnahe/embargobezogene Transaktionen. Dies sollte sich dann aus der Formulierung aber auch klar ergeben.</p>
§ 1 KWG § 32 KWG	Diverse Änderungen	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „11. Änderungen im Kreditwesengesetz zum (Krypto-) Verwahrgeschäft“	
-	§ 25 i Abs. 3a KWG	Kreditinstitute dürfen Zahlungen mit in Drittstaaten ausgestellten anonymen Guthabekarten nur akzeptieren, wenn diese Karten die Anforderungen erfüllen, die den in Abs. 2 genannten gleichwertig sind.	Auch hier stellt sich das Problem der Umsetzbarkeit in der Praxis. Es ist bereits nicht hinreichend deutlich, was in diesem Zusammenhang mit

DK-Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843

			„Zahlungen“ gemeint sein soll. Unklar ist, wie Kreditinstitute die Anonymität von Guthabekarten aus dem Ausland erkennen sollen bzw. wie sie rechtssicher prüfen können, ob diese Karte die Anforderungen des Abs. 2 erfüllt.
§ 25h Abs. 1 S. 1 KWG		Institute sowie Finanzholding-Gesellschaften und gemischte Finanzholding-Gesellschaften nach § 25l müssen unbeschadet der in § 25a Absatz 1 dieses Gesetzes und der in den §§ 4 bis 6 des Geldwäschegesetzes aufgeführten Pflichten über ein angemessenes Risikomanagement sowie über interne Sicherungsmaßnahmen verfügen, die der Verhinderung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder sonstigen strafbaren Handlungen, die zu einer Gefährdung des Vermögens des Instituts führen können, dienen.	Wir regen die Streichung der Worte „von Geldwäsche und von Terrorismusfinanzierung sowie“ konsequenter Weise auch in § 27 Abs. 1 Prüfungsberichtsverordnung an, da sich diese Regelungen nun in Art. 43b PrüfBV finden. § 27 PrüfBV sollte damit sinnvollerweise nur noch Regeln zu internen Sicherungsmaßnahmen, die der Verhinderung von strafbaren Handlungen dienen, enthalten. Ebenfalls zu prüfen ist der Verweis in § 27 Abs. 1 PrüfBV auf Anlage 5, die derzeit sowohl Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung als auch strafbare Handlungen umfasst.
§ 154 Abs. 2 AO	§ 154 Abs. 2 AO	s. Kommentierung im vorangestellten Fließtext: „5.Geplante Änderung des § 154 Abs. 2 S. 2 AO“	

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen für das geplante Artikelgesetz.



Fachvereinigung Edelmetalle e.V. Westliche Karl-Friedrich-Str. 56, 75172 Pforzheim

An die Vorsitzende
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

4. November 2019

Schriftliche Stellungnahme der Fachvereinigung Edelmetalle zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum "Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie" (BT-Drs. 19/13827)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für Ihre Einladung an die Fachvereinigung Edelmetalle e. V. (FVEM) als Sachverständige zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 6. November 2019 danken wir Ihnen recht herzlich. Zur Vorbereitung übermitteln wir Ihnen eine schriftliche Stellungnahme unseres Verbandes.

Die FVEM vertritt als Industrieverband auf Bundesebene die politischen Anliegen der deutschen Edelmetallwirtschaft. Die 35 Mitgliedsunternehmen mit nahezu 7.000 Beschäftigten im Bereich Edelmetalle sind in der Gewinnung von Rohstoffen, der Herstellung von edelmetallspezifischen Erzeugnissen, sowie im Handel und in der Rückgewinnung aktiv und an über 20 Standorten in Deutschland vertreten, insbesondere in den Edelmetall-Zentren Hanau und Pforzheim.

Maßnahmen der Fachvereinigung Edelmetalle zur Vermeidung von Geldwäsche

Die deutsche Edelmetallwirtschaft begrüßt alle Anstrengungen, die einer effektiven Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienlich sind. Hierzu gehören auch eine stärkere Angleichung der deutschen Geldwäschegesetzgebung an die europäischen und internationalen Vorgaben durch Harmonisierung und eine damit verbundene Erhöhung der Rechtssicherheit bei der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Verpflichteten.

Insofern stehen wir strengen Regelungen zur Geldwäsche offen gegenüber. Unsere Branche ist hier schon seit langem sensibilisiert. Die Mitgliedsunternehmen unseres Verbandes verpflichten sich in einem verbindlichen Verhaltenskodex, alle gesetzlichen Regelungen, die für sie gelten, einzuhalten und den guten Ruf der Edelmetallindustrie nicht zu gefährden. Hierbei wird auch ein besonderer Fokus auf die Geldwäschemprävention gelegt.

Auszug Verhaltenskodex Fachvereinigung Edelmetalle (2018, zu Geldwäscheprävention):

Die Einhaltung der nationalen und internationalen Bestimmungen zur Vermeidung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und der verantwortliche Umgang mit Edelmetallen über die gesamte Lieferkette sind für die Mitgliedsunternehmen von großer Bedeutung. Die Mitgliedsunternehmen bauen geeignete Prozesse und Strukturen auf, um zu verhindern, dass sie für Zwecke der Geldwäsche, der Steuerhinterziehung oder anderer Steuerdelikte missbraucht werden. Besteht der Verdacht von Geldwäsche, arbeiten sie kooperativ mit den Ermittlungsbehörden zusammen.

Ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex würde den Verbandsausschluss des Unternehmens zur Folge haben. Doch einen solchen Fall hat es bei unseren Mitgliedern noch nicht gegeben.

Maßnahmen von Unternehmen der Edelmetallwirtschaft zur Vermeidung von Geldwäsche

Die Unternehmen der Branche befolgen die Vorgaben des Geldwäsche-Gesetzes und gehen hinsichtlich ihrer Geldwäscheprävention sogar über die gesetzlichen Anforderungen hinaus:

- Installation eines zentralen GwG-Beauftragen, der die Umsetzung und Einhaltung der GwG-Richtlinien sicherstellt. Regionale Niederlassungsleiter sind mit den Richtlinien des GwG vertraut und sorgen für die entsprechende praxisbezogene Umsetzung vor Ort.
- Jährliche Fortbildungen des GwG-Beauftragen, Schulungen von Kollegen / Mitarbeitern, Dokumentation der Teilnahme, ggf. Anpassung von Arbeitsanweisungen und Richtlinien.
- Erfüllung der KYC-Pflichten (Know-Your-Customer) durch Kundenberatung mit Blick auf den Hintergrund des Kaufes (Aufklärung); ausschließlich registrierte Kunden bei B2B.
- Ausfüllen des Dokumentationsbogens zur Identifizierung von natürlichen Personen.
- Alle Kundengeschäfte über 10.000 Euro werden in einem ERP/CRM-System gespeichert.
- Jeder Ankauf von Edelmetall wird schon heute dokumentiert, die Personendaten werden gespeichert. Der Verkäufer von Gold aus einem anonymen Kauf wird identifiziert!
- Da es keine gesetzlichen Vorgaben gibt, wie häufig eine Privatperson bis 10.000 Euro einkaufen darf, werden Geschäfte bei geringstem Zweifel und Verdacht der Geldwäsche abgelehnt, z.B. wenn innerhalb kurzer Zeit ein Zweitauftrag erteilt wird.
- Sämtliche verdächtigen oder zweifelhaften Geschäftsanbahnungen werden abgelehnt. Im Falle von Verdachtsmomenten erfolgt unmittelbar eine GwG-Anzeige (z. B. wenn Auftraggeber und Überweiser unterschiedlich sind und die Herkunft verschleiert werden soll; wenn ein Kunde bereits Gold beim Händler gekauft hat und der zweite Kauf offensichtlich dazu dienen soll, die 10.000 Euro Grenze zu umgehen: sog. „Smurfing“)
- Die Kooperationen mit Edelmetall-Produzenten, Banken und Scheideanstalten erfordert generell einen sehr professionellen und seriösen Umgang mit dem Thema Geldwäsche.

Die Unternehmen der Edelmetallwirtschaft antizipieren folglich die Risiken, die mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einhergehen und tragen dazu bei, den Risiken mit entsprechenden Präventionsmaßnahmen effektiv entgegenzusteuern.

Nationale Risikoanalyse und geplante Herabsetzung der Bargeldschwelle auf 2.000 Euro

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat am 21. Oktober 2019 die Nationale Risikoanalyse (NRA) zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung veröffentlicht. Die NRA ist ein Kernelement des risikobasierten Ansatzes der internationalen Financial Action Task Force (FATF) sowie bei der geplanten Umsetzung der jüngsten EU-Geldwäscherichtlinie.

In der NRA wird der Edelmetallhandel nur pauschal genannt (Ziffer 5.2 Güterhandel, S. 105 ff.):

- Demnach hätten sich Hinweise ergeben, „*dass diese Branche eine hohe Anfälligkeit für Geldwäsche besitzt. In der Vergangenheit wurde verstärkt beobachtet, dass die 10.000 Euro-Schwelle bei Barzahlungen oftmals gezielt umgangen wurde.*“
- Zudem hätten Aufsichtsbehörden der Länder festgestellt, „*dass bei einem Barverkauf regelmäßig ein Betrag unterhalb der Grenze ausgewählt wird, um eine Identifizierung zu verhindern.*“

Auch wenn die NRA gerade erst veröffentlicht wurde, sieht der Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinie insbesondere mit einem Verweis auf die Analyse vor, die Bargeldschwelle für den Edelmetallkauf von 10.000 Euro auf 2.000 Euro zu senken. Dieser Vorschlag geht dabei weit über die EU Vorgaben hinaus. Doch es sind Zweifel angebracht, ob Gold oder andere Edelmetalle besonders dafür genutzt werden, Geldwäsche zu betreiben.

Aus der Antwort des BMF auf eine Anfrage von Frank Schäffler, MdB geht hervor, dass es im vergangenen Jahr insgesamt 77.252 Verdachtsmeldungen bei der zuständigen Behörde, der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU), gab. Davon hatten allerdings nur 175 einen Bezug zu Edelmetallen – also weniger als 0,3%. Im Jahr 2017 wurden 59.845 Verdachtsmeldungen erfasst, darunter 64, in denen Edelmetalle vorkamen – also 0,1%.

Aber vor allem: Von den für beide Jahre zusammengerechnet 239 möglichen Geldwäschefällen, bei denen Edelmetall eine Rolle spielte, lag der entsprechende Betrag in nur vier Fällen unter der bereits gültigen 10.000-Euro-Schwelle. Doch ab diesem Betrag kann schon heute niemand Gold anonym kaufen, die Personalien müssen aufgenommen und gespeichert werden. Auch unsere Mitgliedsunternehmen können nicht bestätigen, dass Barkäufe von Gold in deutlichem Maße zu Zwecken der Geldwäsche genutzt würden.

Vielmehr sind Kunden besorgt um den Erhalt ihres Vermögens und investieren in Edelmetalle, weil diese sich als Vermögensschutz- und Sicherung nachhaltig bewährt haben. Insbesondere bei negativen Realzinsen, hohen Bankgebühren etc. möchten Kunden bewusst im bisherigen Rahmen anonym und vor allem ohne überflüssige Bürokratie investieren.

Außerdem gibt es unserem Eindruck nach aus Sicht der Kunden weitere nachvollziehbare und berechnete Gründe für Barkäufe. Hierzu gehört auch der Schutz der persönlichen Daten und die Sorge um eine Gefährdung durch Einbruch, Diebstahl etc. Dieser Punkt ist im Übrigen auch ein nicht seltenes Motiv für (höhere) Barkäufe, bei denen beim Kauf eine Identifizierung stattfindet: Nicht selten werden vor dem Goldkauf die Beträge von der Hausbank bar bezogen; die Kunden möchten auch bei der Bank keinen Hinweis auf einen Goldkauf hinterlassen.

Hinzu kommt das Ausfallrisiko der Gegenpartei: Da im Goldhandel das Prinzip der Vorkasse gilt (vor Aushändigung des gekauften Goldes muss Zahlung geleistet worden sein), trägt der Kunde bei Überweisungen das Risiko des Ausfalls auf Seiten des Goldhändlers. Auch deshalb besteht nach unserer Wahrnehmung bei vielen Kunden eine Präferenz für ein „Zug-um-Zug“-Geschäft: Gold gegen Barzahlung.

Auswirkungen der vorgeschlagenen Schwellenwertabsenkung

Sollte eine Schwellenwertabsenkung auf 2.000 Euro verabschiedet werden, würde im EU-Vergleich die Setzung eines sehr hohen Standards erfolgen, welcher sich nicht zwingend aus den FATF-Veröffentlichungen bzw. der Änderungsrichtlinie zur 4. Geldwäscherichtlinie ergibt.

Denn beim Überschreiten der Bargeld-Obergrenze ist es mit einer Ausweisprüfung allein nicht getan. So besteht etwa die Pflicht abzuklären, ob es Hinweise gibt auf einen kriminellen Hintergrund, wer "wirtschaftlich Berechtigter" ist, die Anwendung interner Sicherheitsmaßnahmen sowie die verstärkte Überwachung der Geschäftsbeziehung bei Personen oder Unternehmen aus "Hochrisikoländern" und bei "politisch exponierten Personen". Vor dem Hintergrund möglicher bürokratischer Belastungen und Unsicherheit bei Abgrenzungsfragen, werden sich manche Edelmetallhändler überlegen, ob sie das anonyme Tafelgeschäft weiterhin anbieten können.

Mit Blick auf das notwendige level playing field im europäischen Wettbewerb sollte zudem für jede mögliche Absenkung des Schwellenwertes für den Edelmetallhandel von 10.000 und die zeitlichen Bezugsgröße (Anzahl der Käufe pro Monat, 12 Monate, Steuerjahr?) eine einheitliche europäische Regelung angestrebt werden. Anderenfalls drohen insbesondere für die Händler im B2C-Bereich Nachteile im internationalen Wettbewerb, auch wenn einige andere Länder eine generell niedrigere Bargeldgrenze haben.

Zudem gibt es mit der Schweiz einen unmittelbaren Nachbarn mit einem Wettbewerbsvorteil, da der dortige Schwellenwert für den anonymen Barkauf von Edelmetall von aktuell 25.000 SFR ab 1. Januar 2020 auf 15.000 CHF abgesenkt wird. Somit wird Geschäft in die Schweiz abfließen.

Außerdem sollte aus Gründen der europäischen Harmonisierung des Geldwäscherechts darauf verzichtet werden, zwischen Güterhändlern und Edelmetallhändlern zu unterscheiden, da die EU-Geldwäscherichtlinie eine solche Unterscheidung nicht vorsieht. Die in der NRA angeführte Umgehung des Bargeldgrenzwerts von 10.000 Euro durch geteilte Zahlungen, sog. „Smurfing“, ist bereits als „Transaktion“ im Sinne von § 1 Abs. 5 GwG erfasst und kann daher nicht von geldwäscherechtlichen Pflichten entbinden. Andere Maßnahmen zur Sensibilisierung des Sektors müssen ausgeschöpft werden, bevor die gesamte Branche Identifizierungspflichten bei Bargeldgeschäften ab einem Schwellenwert von 2.000 Euro unterworfen wird.

Wir wären den Damen und Herren Abgeordneten sehr dankbar, wenn Sie unsere Argumente im weiteren Gesetzgebungsprozess zur geplanten Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie berücksichtigen könnten.

Für Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Philipp Reisert
Vorsitzender des Vorstandes
Fachvereinigung Edelmetalle
(C. Hafner GmbH + Co. KG)

York Alexander Tetzlaff
Geschäftsführer
Fachvereinigung Edelmetalle



Zentralstelle für
Finanztransaktions-
untersuchungen



Generalzolldirektion - FIU, Postfach 85 05 55, 51030 Köln

Nur per E-Mail:

Deutscher Bundestag
Die Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Stark-Watzinger

GENERALZOLLDIREKTION
Financial Intelligence Unit (FIU)

Christof Schulte
Leiter der FIU

TEL: 02 21 / 6 72 - 3501
FAX: 02 21 / 6 72 - 3999
E-MAIL: Geschäftszimmer-
Leitung.fiu@zka.bund.de

BETREFF **Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss
am 6. November 2019;**
Schriftliche Stellungnahme des Leiters der FIU

BEZUG Ihre Einladung vom 24. Oktober 2019,
Geschäftszeichen: PA 7 – 19/13827, 19/11098 und 19/10218

ANLAGEN

GZ **SV 6000 - 2019.800002 - DVIII.D.11** (bei Antwort bitte angeben)

ANSCHRIFT:
Postfach 85 05 55
51030 Köln

www.fiu.bund.de

DATUM: 4. November 2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Stark-Watzinger,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss am 6. November 2019 sowie für die Möglichkeit, vorab zu dem "Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie" (BT-Drs. 19/13827) und zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/11098) und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/10218) Stellung zu nehmen.

I. Zu dem "Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie" (BT-Drs. 19/13827)

Die anstehende Gesetzesnovelle zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie wird effektiv zur Verhinderung von Geldwäsche - insbesondere im Immobiliensektor - sowie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung beitragen.

Immobilien tragen ein hohes Risiko für Geldwäsche in sich. Als konjunkturunabhängiges Investitionsgut weisen sie nahezu dauerhafte Wertstabilität aus und eignen sich auf diese Weise insbesondere zur Platzierung hoher Transaktionsvolumina. Gleichzeitig bestehen vielschichtige Möglichkeiten, die Transparenz von Mittelherkunft und Eigentumsverhältnissen einzuschränken. Beispielsweise kann durch

Finanzierungsmodelle unter Einbindung von Offshore-Standorten die Nachvollziehbarkeit der Mittelherkunft erschwert werden. Bedingt durch eine Vielzahl rechtlicher Gestaltungsoptionen für in- und ausländische juristische Personen, die die Nutzung komplexer Eigentümerstrukturen erlauben, können darüber hinaus in bestimmten Fällen Eigentumsverhältnisse schwer nachvollziehbar sein.

Bei der FIU sind im Jahr 2018 rund 750 Meldungen eingegangen, in denen der explizite Meldungsgrund „Auffälligkeiten im Zusammenhang mit dem Kauf oder Verkauf von Immobilien“ angegeben wurde. Insgesamt konnten rund 3.800 Verdachtsmeldungen mit dem Immobiliensektor in Verbindung gebracht werden, was knapp 5 % des Gesamtmeldeaufkommens ausmacht.

Aus vorstehenden Gründen hat die FIU auch zuletzt - um zugleich auch dem im GwG implementierten und weiter anwachsenden risikobasierten Ansatz umfassend Rechnung zu tragen – u.a. auch Immobilien als einen Risikoschwerpunkt im Bereich der Bekämpfung der Geldwäsche festgelegt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Erwerb und Verkauf von Immobilien zwingend durch die rechtsberatenden Berufe zu begleiten sind.

Mit der nun vorgesehenen Verordnungsermächtigung zur Bestimmung meldepflichtiger Sachverhalte durch rechtsberatende Berufe im Rahmen von Erwerbsvorgängen nach dem Grunderwerbsteuergesetz kann der risikobasierte Ansatz aus meiner Sicht daher weitreichend gestärkt werden. Damit verbunden ist aus meiner Sicht eine erwartbare Verbesserung des Meldeverhaltens der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten - insbesondere im Nichtfinanzsektor.

Auch infolge der Erweiterung des Verpflichtetenkreises - z.B. für Anbieter von elektronischen Geldbörsen für virtuelle Währungen, für Immobilienmakler bei Mietverträgen und für Kunstvermittler - wird künftig mit einem weiteren Anstieg von bei der FIU eingehenden Verdachtsmeldungen zu rechnen sein.

Mit der nun in Rede stehenden Novelle werden weitere Fortschritte für die Analysearbeit der FIU erzielt. Insbesondere begrüße ich die nach dem hiesigen Kenntnisstand geplanten erweiterten Zugriffsmöglichkeiten auf das ZStV. Hierdurch wird die FIU in die Lage versetzt, Erkenntnisse aus laufenden und abgeschlossenen Strafverfahren mit den der FIU vorliegenden Daten und damit insbesondere zu diesen aus den Verdachtsmeldungen gezielt zusammenzuführen.

Entsprechend der gesetzlichen Grundregelung des § 31 Absatz 3 GwG sollte darüber hinaus die automatisierte Übermittlung erforderlicher personenbezogener Daten an die FIU weiter gestärkt werden. Daten - auch sehr sensible Daten - sind der „Rohstoff“ und eine grundlegende Voraussetzung für eine effektive und effiziente Arbeit der FIU. Stehen diese Daten der FIU nicht automatisiert verarbeitbar zu Verfügung, entstehen Analyselücken. Deshalb sollte der direkte Zugriff der FIU auf relevante Informationen zum wirtschaftlichen Hintergrund und zu vorliegenden Erkenntnissen zu natürlichen und juristischen Personen künftig weiter gestärkt und fortentwickelt werden.

Hierzu können z.B. erweiterte Recherchemöglichkeiten im Transparenzregister gehören, so dass es ihr im Rahmen der operativen Analyse möglich ist, nach natürlichen Personen zu recherchieren.

II. Zu dem Antrag der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. „Masterplan gegen Geldwäsche – Finanzkriminalität bekämpfen“ (BT-Drs. 19/11098)

1. Allgemeiner Sachstand zur FIU

Seit der Verlagerung der FIU in den Zuständigkeitsbereich der Generalzolldirektion arbeiten alle an der Einrichtung beteiligten Organisationseinheiten mit Hochdruck daran, die FIU organisatorisch und personell dem fachlichen Bedarf entsprechend auszurichten.

Der ursprünglich festgesetzte Personalbedarf für die FIU betrug 165 AK. Aufgrund des drastischen Anstiegs der Verdachtsmeldungen wurde im Rahmen der Aufstellung der Haushalte für die Jahre 2018 und 2019 für die FIU ein Personalbedarf von 475 AK (davon 400 AK für die fachliche Aufgabenerledigung) anerkannt und in der Folge in den entsprechenden Haushaltsgesetzen für die Jahre 2018 und 2019 auch umgesetzt. Der Gesamtbedarf von 400 AK wird derzeit durch das Stammpersonal und die Geschäftsaushilfen abgedeckt. Dies ist in ähnlichem Umfang auch für den Rest des Jahres 2019 und zunächst bis zum Sommer 2020 geplant, während der Stamm-Personalbestand der FIU durch kontinuierlich stattfindende Ausschreibungen permanent und schrittweise erhöht wird.

Angesichts der erheblich gestiegenen Personalausstattung der FIU war zudem eine Anpassung der Aufbauorganisation erforderlich. Für die Zielgröße von 400 AK sind für die fachliche Aufgabenerledigung nunmehr 7 Referate mit insgesamt 15 Arbeitsbereichen

vorgesehen. Das BMF hat der Umsetzung der neuen Organisationsstruktur bereits zugestimmt, sodass die Umsetzung zeitnah angestrebt wird.

Zur Optimierung der Zusammenarbeit mit den nationalen Polizeibehörden wurde unter Berücksichtigung polizeilicher Erfordernisse ein spezieller Managementplan erstellt, der die wesentlichen Eckpfeiler für die künftige Zusammenarbeit markiert. Dieser umfasst einen umfangreichen Maßnahmenkatalog, wie beispielsweise abgestimmte Standards zur Optimierung einheitlicher Analysen mit den Strafverfolgungsbehörden. Ziel dieser Absprachen war es, zum einen die Analysetätigkeit der FIU für die Strafverfolgungsbehörden transparenter darzustellen, und zum anderen die unmittelbare Nutzbarkeit der Analyseberichte durch ihre Adressaten – den unterschiedlichen Strafverfolgungsbehörden – zu erhöhen. Außerdem tragen gegenseitige Hospitationen zur Verbesserung des direkten Informations- bzw. Wissensaustausches bei und fördern zudem das gegenseitige Vertrauen. Seit Herbst 2018 sind Beschäftigte der FIU bei verschiedenen auf die Bekämpfung der Geldwäsche spezialisierten Organisationseinheiten der Polizeien im Rahmen von Hospitationen eingesetzt. Daneben unterstützen spezialisierte Beschäftigte der Länderpolizeien und des Zollfahndungsdienstes Schulungen der Beschäftigten der FIU auch in Fragen der operativen Einzelfallanalyse. Mit den zuständigen Behörden der Länder ist zur Frage der Qualität von FIU-Analyseberichten ein kontinuierlicher Informationsaustausch etabliert worden.

Darüber hinaus soll die gemeinsame Kooperation auch wesentlich durch den Einsatz von Verbindungsbeamten der FIU (FIU-VB) in möglichst allen Landeskriminalämtern weiter optimiert werden. Seitens der aktuell in der Pilotierung befindlichen 7 LKÄ ist eine durchweg positive Resonanz festzustellen. Die Einrichtung der FIU-VB wird von allen betreffenden LKÄ als hilfreiche und zielführende Unterstützung angesehen, die einen unzweifelhaften Mehrwert für die Ermittlungen bzw. Clearing-Tätigkeiten darstellt.

Auch im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit findet ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen der FIU Deutschland und einer Vielzahl internationaler Partner-FIUs statt. Dabei werden zwischen den FIUs proaktiv relevante Informationen weitergegeben oder auf Ersuchen den Kooperationspartnern zur Verfügung gestellt. Die FIU Deutschland kann mit Hilfe dieser Informationen grenzüberschreitende Strukturen und Vorgänge untersuchen sowie andere FIUs bei ihrer Arbeit durch die Übermittlung von Informationen unterstützen.

Neben einer intensiven bilateralen Zusammenarbeit ist eine aktive Mitwirkung in internationalen Gremien eine zentrale Aufgabe der FIU. Dabei ist vorgesehen, je nach Zielsetzung der unterschiedlichen Gremien und dessen Mitgliedern relevante Aspekte für die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzubringen, Rahmenparameter und Grundlagen mit zu gestalten und zu optimieren sowie zeitnah Kenntnis von neuen Entwicklungen zu erlangen. Die wesentlichen Gremien sind die Egmont-Gruppe der FIUs, die EU FIU-Plattform sowie die FATF und deren spezifische Untergliederungen (als Teil der Delegation unter Federführung des BMF). Des Weiteren wirkt die FIU in Arbeitsgruppen/Projekten Europol und der UNODC mit.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle die Wahl des stellvertretenden Leiters der deutschen FIU zum Vorsitzenden der Arbeitsgruppe „Information Exchange Working Group (IEWG)“. Gegenstand dieser größten und fachlich bedeutsamsten Gruppe ist es, den Mitgliedern ein Forum zu bieten, Lösungen zu entwickeln, um die Qualität, Quantität und Aktualität des Informationsaustauschs zwischen den FIUs zu verbessern. Durch die Übernahme des Vorsitzes ist es der FIU Deutschland nunmehr verstärkt möglich, die internationale Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung strategisch und operativ zu forcieren und zu optimieren.

2. Operative Analyse der FIU – verstärkte risikoorientierte Ausrichtung

Im Rahmen der operativen Analyse stellt die FIU in ihren Bearbeitungsprozessen sicher, dass jede einzelne eingehende Verdachtsmeldung umgehend gesichtet, erstbewertet und entsprechend priorisiert wird. Dementsprechend haben alle noch in Bearbeitung befindlichen Verdachtsmeldungen den Prozess der Erstsichtung und -bewertung bereits durchlaufen.

Fälle, bei denen beispielsweise ein Bezug zu Terrorismusfinanzierung oder ein konkreter Gefährdungssachverhalt mit zeitlicher Dringlichkeit festgestellt wird, werden unverzüglich bearbeitet, um diese schnellstmöglich an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden abzugeben. Dies gilt ebenso für sog. „Fristfälle“ im Sinne von § 46 GwG.

Kernaufgabe der FIU ist es, bei ihr zentralisiert eingehende und darüber hinaus erhobene Informationen gezielt zusammenzuführen und risikobasiert zu bearbeiten. In diesem Zusammenhang hat die FIU im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf der Grundlage ihr vorliegender Informationen und Erkenntnisse Risikoschwerpunkte im Bereich

Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erhoben und in einem zugehörigen Eckpunktepapier festgelegt, mittels derer einerseits eine Verzahnung zum Institut der Nationalen Risikoanalyse hergestellt werden soll, das Partnerbehörden wie Verpflichtete gleichermaßen betrifft. Andererseits soll hierdurch gerade auch der Intelligence-Ausrichtung verstärkt Ausdruck verliehen werden und eine noch ausgeprägtere risikobasierte Bearbeitung im Verständnis von Kriminalitätsschwerpunkten erfolgen. Unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden (BKA, LKÄ, Zollfahndungsdienst) hat die FIU seit Juli 2019 gegenwärtig insgesamt 10 Risikoschwerpunkte im Bereich der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung festgelegt, die als Steuerungsinstrument für die Vorgangspriorisierung dienen und zugleich die Arbeitsprozesse der FIU weiter optimieren. Verdachtsmeldungen, die einem Risikoschwerpunkt zuzuordnen sind, werden priorisiert bearbeitet und zielgerichtet an die zuständige Strafverfolgungsbehörde übermittelt. Erste Entlastungswirkungen dieser Umstellung dürften in wenigen Monaten sichtbar werden. Mit dieser risikoorientierten Ausrichtung wird eine angemessene Behandlung des erheblich angewachsenen und nach meiner oben dargestellten Prognose weiter anwachsenden Meldeaufkommens sichergestellt.

Verdachtsmeldungen, die im Rahmen der Analyse der FIU als nicht werthaltig bewertet wurden, werden technisch in das sog. Monitoring überführt und stetig mit neu eingehenden Verdachtsmeldungen abgeglichen. Sobald die im Monitoring befindliche Verdachtsmeldung aufgrund neuer Informationen und Erkenntnisse zu einem werthaltigen Sachverhalt mit Bezügen zu Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung oder einer sonstigen Straftat „erstarkt“, erfolgt eine Abgabe an die jeweilige Strafverfolgungsbehörde. Bei der Entscheidung, eine Verdachtsmeldung in das Monitoring zu geben, handelt es sich folglich nicht um eine abschließende Entscheidung.

Verdachtsmeldungen, die nicht mit Geldwäsche bzw. Terrorismusfinanzierung, sondern mit anderen Delikten in Zusammenhang stehen, werden mit einem vereinfachten Abgabeschreiben an die jeweilige Strafverfolgungsbehörde übermittelt.

Die stetig wachsende Zahl von Verdachtsmeldungen zeigt, dass die Veränderung des Rechtscharakters der vormaligen „Verdachtsanzeigen“ in Verdachtsmeldungen zu einer – beabsichtigten – niedrigeren „Hemmschwelle“ der Verpflichteten zur Abgabe einer Verdachtsmeldung geführt hat. Darüber hinaus spricht der Anstieg zudem für eine erhöhte Sensibilisierung der Verpflichteten. Dies zeigt insbesondere die immens gestiegene Anzahl von Meldungen neuer und bestehender Marktteilnehmer.

Zur weiteren Unterstützung der Erstbewertungs- und Analyseprozesse entwickelt die FIU ferner seit 2018 eine KI-Komponente, deren Produktivsetzung für Anfang 2020 vorgesehen ist. Die KI wird in der Lage sein, die Analysten/innen durch gezielte Hinweise und eine risikoorientierte Priorisierung (Scoring) der eingehenden Verdachtsmeldungen zu unterstützen. Relevante Muster sollen sowohl in den eingehenden Verdachtsmeldungen als auch künftig in den bereits im Bestand vorhandenen Verdachtsmeldungen automatisiert erkannt und aufgezeigt werden.

III. Zu dem Antrag der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen, Mieterinnen und Mieter vor Organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen“ (BT-Drs. 19/10218)

Die Ausführungen zu II. gelten entsprechend.

Zusammenfassend bleibt in Bezug auf eine mögliche „Geldwäsche im Immobiliensektor“ festzuhalten, dass im Immobiliensektor generell ein herausragendes Risiko für Geldwäscheaktivitäten besteht. Gründe hierfür sind u.a. dass es sich bei Immobilien in der Regel um hochpreisige und wertstabile Güter handelt, sodass hier sehr hohe Beträge in wenigen Transaktionen bewegt werden können. Gleichzeitig ist die Verschleierung der Mittelherkunft - z.B. durch die Nutzung von Finanzierungsmodellen unter Einbindung von Offshore-Standorten - möglich.

Aus den der FIU vorliegenden Informationen kann ein Kausalzusammenhang zwischen Geldwäsche von OK-Mitgliedern im Immobilienbereich und Mieterhöhungen allerdings weder nachweislich hergestellt noch widerlegt werden. Im Datenbestand der FIU finden sich Meldungen zu Immobilientransaktionen in Ballungszentren, die einen möglichen Bezug zur Organisierten Kriminalität haben. Jedoch finden sich auch Verdachtsmeldungen mit Bezug zu Immobilien im ländlichen Raum. Eine systematische Auswertung der Daten nach geographischen Strukturmerkmalen ist nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Schulte

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht



Universität Augsburg
Juristische Fakultät

Stellungnahme, Öffentliche Anhörung, Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, 6. November 2019, Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur vierten EU-Geldwäscherichtlinie

I. Erheblicher Handlungsbedarf – Zusammenfassung in Thesen	2
II. Wichtige Gemeinwohlbelange und die Frage nach dem Datenschutz	5
III. Maßstab – übernationaler Datenschutz und Transparenzregister	7
1. Die DSGVO greift für die 5. EU-Geldwäscherichtlinie	7
2. Allgemeine Grundsätze: Verhältnismäßigkeit, Datenminimierung	8
3. EuGH: Dateneingriffe sind auf das „absolut Notwendige“ zu beschränken	9
4. Moderne Datenverarbeitung – gesteigerter Schutzauftrag	10
IV. Subsumtion – ersichtlicher Verstoß gegen den Datenschutz	12
1. Öffentlicher Zugang – kein schonender Ausgleich, keine Datenminimierung	12
2. Fehlende Erforderlichkeit – den Zielen wird nicht „tatsächlich entsprochen“ (GrCh) .	13
3. Schwerwiegende Risiken: Kriminalität, Schutz des Unternehmens.....	14
4. Die Anliegen des Datenschutzes werden vollständig ausgehebelt	15
V. Folgerungen – Gesetzesänderung, EuGH, Registrierung, Ausnahmen...16	16
1. Änderung der Richtlinie, Verfahren vor dem EuGH.....	16
2. Art. 8 Abs. 3 GrCh: unabhängige Datenschutzstelle, Schutz vor Datenmissbrauch	17
3. Registrierung: Information der Betroffenen	18
4. Zugangsinteresse – datenschutzkonforme Ausnahmen von der Einsicht.....	19

I. Erheblicher Handlungsbedarf – Zusammenfassung in Thesen

1. Die europäische Grundrechtecharta, die EMRK, die Datenschutzgrundverordnung und das grundgesetzliche Recht auf informationelle Selbstbestimmung geben in einem bemerkenswerten Gleichklang vor, dass jede Datenverarbeitung verhältnismäßig sein muss, mit Daten möglichst schonend umzugehen ist (Datenminimierung). Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie und der Gesetzentwurf der Bundesregierung stellen ausdrücklich fest, dass die Datenschutzgrundverordnung im Bereich der Richtlinie gilt. Die Mahnung, das „Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten“ und den „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ zu wahren, zieht sich wie ein roter Faden durch die Richtlinie. Das nationale und übernationale Datenschutzrecht verbieten der Öffentlichkeit in der 5. EU-Geldwäscherichtlinie einen Zugang zum Transparenzregister zu gewähren.

2. Daten, die in der Öffentlichkeit sind, können nicht zurückgeholt werden. Der durch die 5. EU-Geldwäscherichtlinie anvisierte Dateneingriff hat daher etwas Endgültiges. Irreversible Eingriffe aber stehen dem Rechtsstaat fern. Nach der Richtlinie werden sie jedoch zum Regelfall, der möglicherweise alltäglich eintritt. Der Grundsatz der Datenminimierung wird vollständig verdrängt, das Verhältnismäßigkeitsprinzip ersichtlich nicht gewahrt. Dateneingriffe werden nicht auf das „absolut Notwendige beschränkt“ (EuGH). Jede datenbelastende Maßnahme muss dem festgelegten Verwendungszweck „tatsächlich entsprechen“ (Art 52 Abs. 1 S. 2 GrCh, Art. 5 DSGVO). Ein anlassloser Zugang der Öffentlichkeit verfolgt die wichtigen Ziele des Transparenzregisters jedoch nicht in diesem Maße. Auch Personen, die sich nicht gegen Geldwäsche engagieren, die gar ein Unternehmen ausspionieren oder kriminelle Handlungen gegenüber wirtschaftlich Berechtigten begehen wollen, können über das Register Informationen erhalten, die ihren Machenschaften dienen. Ein öffentlicher Zugang würde die in der Richtlinie und im deutschen Geldwäschegesetz ausdrücklich betonten schweren Risiken der Betroffenen erheblich erhöhen, Opfer eines Betrugs, einer Entführung, von Erpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung zu werden. Die öffentliche Hand würde ihren hier bestehenden und angesichts der bemerkenswerten Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung gesteigerten Schutzauftrag missachten.

3. Der öffentliche Zugang soll nach der Richtlinie eine größere Kontrolle durch die Zivilgesellschaft und innerhalb der Unternehmen bewirken, die Verfügbarkeit von Daten verbessern, hilfreiche „Reputationseffekte“ erzeugen und das allgemeine Systemvertrauen stärken. Angesichts des bestehenden Registerzugangs von Personen mit einem berechtigten Interesse wird ein öffentliches Transparenzregister diese Anliegen im Kampf gegen Geldwäsche aber nicht maßgeblich stärken. Die Daten stehen der Zivilgesellschaft und Mitarbeitern von Unternehmen bereits jetzt zur Verfügung, wenn sie sich gegen Geldwäsche engagieren. Die entsprechenden Kontrollfunktionen können gegenwärtig ausgeübt und – in den Grenzen des Datenschutzes – auch „Reputationseffekte“ erzeugt werden. Ein öffentliches Transparenzregister ist – in den zurückliegenden Worten der Bundesregierung – nicht „erforderlich.“

4. Nach dem europäischen, internationalen und grundgesetzlichen Datenschutz ist die Vertraulichkeit von Daten die Regel. Die Weitergabe an andere und insbesondere an die Öffentlichkeit ist ohne Einwilligung der Betroffenen die Ausnahme, die gesetzlich zugelassen werden muss und je gesteigerten Rechtfertigungsanforderungen unterliegt. Ein öffentliches Transparenzregister würde dieses datenschützende Regel-Ausnahme-Verhältnis rechtswidrig verkehren. Die Anliegen des Datenschutzes würden vollständig ausgehebelt. Der öffentliche Zugang verletzt Art. 7, Art. 8 und Art. 16 GrCh, Art. 8 EMRK und die Datenschutzgrundverordnung, folgt auch den Vorgaben des grundgesetzlichen Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht.

5. Das europäische Datenschutzrecht verbietet den öffentlichen Zugang zum Transparenzregister, wie ihn die 5. EU-Geldwäscherichtlinie gewähren will. Die Pflicht, eine Richtlinie umzusetzen, setzt die europäische Grundrechtecharta und die Datenschutzgrundverordnung nicht außer Kraft. **Die Bundesregierung muss daher auf europäischer Ebene versuchen, eine Änderung der beschlossenen Richtlinie zu bewirken oder – falls dies nicht gelingt – die Verordnung durch den EuGH prüfen lassen.**

6. Nach Art. 8 Abs. 3 GrCh ist der Schutz personenbezogener Daten „von einer unabhängigen Stelle“ zu überwachen. Die vorgesehene Online-Registrierung bietet im Rahmen der Umsetzung ins nationale Recht die Möglichkeit, diesen europarechtlich geforderten institutionellen Datenschutz durchzusetzen. **Die Registrierungsstelle sollte ausdrücklich für den Datenschutz verantwortlich gemacht werden.** Sie muss dann die Betroffenen vor „Datenmissbrauch“ und „jeder unberechtigten Nutzung“ von Daten schützen (EuGH). Jeder Auskunftersuchende ist zu registrieren. Die Identitäten sind zu prüfen, die Informationsinteressen sind auch unter der 5. EU-

Geldwäscherichtlinie abzufragen, Suchanfragen zu speichern. Im Falle der Register-
einsicht ist dafür zu sorgen, dass abgefragte Daten nicht weitergegeben werden.

**7. Nach den nationalen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie sollte die Registrierungsstelle die wirtschaftlichen Eigentümer und die Unternehmen grundsätzlich über einen Antrag auf Registerinsicht, den Antragsteller und sein Ein-
sichtsinteresse informieren.** Diese Auskünfte sind nicht zu gewähren, wenn sie den Kampf gegen Geldwäsche zu behindern drohen. Nach dem europäischen und nationalen Recht ist der Registerzugang ganz oder teilweise zu verwehren, wenn dieser ein unverhältnismäßiges Risiko für den Betroffenen erzeugt, Opfer eines Betruges, von Entführung, Erpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung zu werden. Diese Risiken hängen nicht nur von dem Betroffenen, sondern auch vom möglichen Täter ab. Die notwendige Abwägung des Informationsinteresses mit dem Schutz des Betroffenen kann nur gelingen, wenn die Interessen auf beiden Seiten erfasst und so-
dann „ausgewogen gewichtet“ werden (EuGH). **Daher ist das individuelle Transparenzanliegen von Personen, die Zugang zum Register erhalten wollen, abzu-
fragen.** Dieses Anliegen weist Parallelen zu der Zugangsvoraussetzung auf, ein berechtigtes Interesse nachzuweisen, unterscheidet sich von dieser aber rechtserheblich. Es geht nicht um eine einseitige Darlegung, sondern darum, die Verhältnismäßigkeit zu wahren, die rechtlichen Anliegen beider Seiten in Ausgleich zu bringen. Ohne den Hinweis auf einen Antrag auf Registerinsicht könnte der Betroffene versäumen, den notwendigen Ausnahmeantrag zu stellen. Auch können die dann maßgeblichen Dar-
legungslasten (§ 23 Abs. 2 GwG) ohne hinreichende Informationen über den Antrag-
steller kaum erfüllt werden. Verfahrensrechtlich müssen der wirtschaftliche Eigentü-
mer und das Unternehmen, wenn sie über einen Registerantrag informiert werden, in einer angemessenen Frist reagieren und ggf. einen Ausnahmeantrag stellen. Zuvor darf der Antrag auf Registerinsicht nicht bewilligt werden.

**8. Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie und der Gesetzentwurf der Bundesregierung beto-
nen, dass durch die mögliche Beschränkung des Registerzugangs die Transparenz mit dem Recht auf Achtung der Privatsphäre und dem Schutz vor Kriminalität in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind. Die Ausnahmeregelung ist nach dem gegenwärtigen Regelungskonzept der zentrale Mechanismus, dieses Maß der Verhältnismäßigkeit zu achten. Angesichts der erheblichen Gefahren für die Betroffenen und den im Zeitalter der Digitalisierung gesteigerten Anliegen des Datenschutzes ist der Zugang zum Transparenzregister zu verwehren, wenn der Antragsteller kein überzeugendes Informationsanliegen darlegen kann.** Ohne ein

solches Anliegen steht die Transparenz hinter dem Datenschutz und dem Schutz vor Kriminalität und Unternehmensspionage strukturell zurück.

9. Der verhältnismäßige Zugang zu Informationen hängt von den jeweiligen Umständen ab, kann daher „von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat“ unterschiedlich sein (EuGH). Deutschland beheimatet zahlreiche erfolgreiche Unternehmen und mit den sog. Hidden Champions Weltmarktführer. **Informationen über diese Unternehmen sind angesichts der gesteigerten Kriminalitätsgefahren und angesichts der besonders wertvollen Betriebsgeheimnisse mit größerer Rücksicht zu behandeln als in Staaten mit einem geringeren Schutzbedarf.** Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie wird diesen Besonderheiten in Deutschland nicht gerecht, wenn sie einen allgemeinen öffentlichen Zugang zum Transparenzregister regelt. An die Möglichkeit, den Registerzugang zu beschränken, sind jedenfalls in Deutschland angesichts dieser strukturell gesteigerten Gefahren keine hohen Hürden zu stellen.

II. Wichtige Gemeinwohlbelange und die Frage nach dem Datenschutz

Durch die 4. EU-Geldwäscherichtlinie wurde ein Transparenzregister geschaffen,¹ das in Deutschland im Geldwäschegesetz umgesetzt wurde.² Das Register will über die wirtschaftlich Berechtigten an Vereinigungen und bestimmten Rechtsgestaltungen informieren.³ Durch die gesammelten Daten soll der Kampf gegen Geldwäsche sowie die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus gestärkt werden.⁴ Das Transparenzregister dient damit Gemeinwohlbelangen von erheblicher Bedeutung.⁵

¹ Insbes. Art. 30 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, 2015, Abl. Nr. L 141/73 (im Folgenden: 4. EU-Geldwäscherichtlinie).

Siehe zum Folgenden bereits: *G. Kirchhof*, Transparenzregister: Der öffentliche Zugang missachtet den europäischen Datenschutz, Rechtliche Stellungnahme im Auftrag von Die Familienunternehmer e.V., Oktober 2019; *ders.*, Transparenzregister für Jedermann? – Contra, ZRP 2017, 127; *ders.*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 2017 zum Entwurf eines Geldwäschegesetzes (BT-Drs. 18/11555).

² Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 12 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist (im Folgenden: GwG).

³ § 20 Abs. 1, § 21, § 19 Abs. 1, § 3 Abs. 1 GwG.

⁴ Erwägungsgründe 1 und 12 ff. der 4. EU-Geldwäscherichtlinie (EU); Erwägungsgründe 1 ff. der Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie

Unternehmen werden verpflichtet, den Vor- und Nachnamen, das Geburtsdatum, den Wohnort und die Art und den Umfang des wirtschaftlichen Interesses der wirtschaftlich Berechtigten zu erheben, aufzubewahren, auf dem aktuellen Stand zu halten und der registerführenden Stelle unverzüglich zur Eintragung in das Transparenzregister mitzuteilen.⁶ Die Mitteilungspflicht gilt als erfüllt, wenn sich die Angaben bereits aus bestehenden elektronisch abrufbaren Registern ergeben – dem Handels-, Partnerschafts-, Genossenschafts-, Vereins- oder Unternehmensregister.⁷ So sollen „Doppelbelastungen der Unternehmen durch Mehrfachmeldungen“ vermieden werden.⁸

Die 4. EU-Geldwäscherichtlinie beschränkt den Zugang zum Transparenzregister. Die Öffentlichkeit wird nicht informiert. Neben Behörden und besonders Verpflichteten wird nur Personen eine Einsichtnahme gewährt, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können.⁹ Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie will nun diese Beschränkung aufheben und der Öffentlichkeit einen Zugang zum Register ermöglichen.¹⁰ Die Richtlinie ist bis zum 10. Januar 2020 umzusetzen.¹¹ Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen daher „alle Mitglieder der Öffentlichkeit“ in einer Register-einsicht über den Vor- und Nachnamen, Art und Umfang des wirtschaftlichen Interesses, sowie Monat und Jahr der Geburt des wirtschaftlich Berechtigten und sein Wohnsitzland informiert werden.¹² Die Richtlinie lasse – so die Bundesregierung – „im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zum Transparenzregister [...] keinen Spielraum.“¹³

(EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU, Abl. EU 2018, Abl. Nr. L 156/43 (im Folgenden: 5. EU-Geldwäscherichtlinie); Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, 17.3.2017, BT-Drs. 18/11555, S. 1, 88; vgl. § 1 GwG.

⁵ Siehe hierzu BVerfG, 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168 (195 f.) – Kontenabfrage.

⁶ § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 21 Abs. 1 GwG; siehe für die wirtschaftlich Berechtigten § 3 GwG.

⁷ § 20 Abs. 2 GwG.

⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, 17.3.2017, BT-Drs. 18/11555, S. 128.

⁹ § 23 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 bis 3 GwG, Art. 30 Abs. 5 S. 1 a) bis c) 4. EU-Geldwäscherichtlinie.

¹⁰ Art. 1 Nr. 15 c) resp. Art. 30 Abs. 5 S. 1 c) in der Fassung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

¹¹ Art. 4 Abs. 1 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

¹² § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und S. 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, BT-Drs. 19/13827, S. 20 f., 85 f. (im Folgenden: E-GwG); siehe hierzu auch die Transparenzforderungen in: Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Geldwäsche im Immobiliensektor stoppen, Mieterinnen und Mieter vor Organisierter Kriminalität und steigenden Mieten schützen, 15.5.2019, BT-Drs. 19/10218, S. 2 ff.; Antrag der Fraktion DIE LINKE, Masterplan gegen Geldwäsche – Finanzkriminalität bekämpfen, 25.6.2019, BT-Drs. 19/11098, S. 2.

¹³ Siehe hierzu auch die Antwort der Bundesregierung vom 5.6.2019 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/10359 –, BT-Drs. 19/10716, S. 2 (im Folgenden: Antwort der Bundesregierung vom 5.6.2019).

Eine Einsicht der Öffentlichkeit in das Transparenzregister würde aber den internationalen, europäischen und nationalen Datenschutz in seinem bemerkenswerten Gleichklang missachten.

III. Maßstab – übernationaler Datenschutz und Transparenzregister

1. Die DSGVO greift für die 5. EU-Geldwäscherichtlinie

Die Geldwäscherichtlinie betont auch in ihrer aktuellen fünften Fassung, dass ihre Regelungen die Datenschutzgrundverordnung¹⁴ beachten müssen.¹⁵ Die DSGVO gilt – in den Worten des 38. Erwägungsgrundes – „für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie.“ Nach Art. 43 der Richtlinie ist die Datenverarbeitung „zu Zwecken der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“ als „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ im Sinne der DSGVO anzusehen. Die Richtlinie steht so ausdrücklich möglichen Annahmen entgegen, die Datenschutzgrundverordnung greife für das Transparenzregister nicht oder die Geldwäscherichtlinie verdränge die DSGVO als Spezialgesetz. Im Transparenzregister werden Daten im Sinne der DSGVO verarbeitet. Der Regierungsentwurf hebt ganz in diesem Sinne hervor, dass die DSGVO im Regelungsbereich der Geldwäscherichtlinie Anwendung findet.¹⁶

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in einer aktuellen zum Datenschutz ergangenen Leitentscheidung ohnehin nochmals betont, dass nach seiner „ständigen Rechtsprechung“ bei der Auslegung einer Vorschrift des Europarechts und damit auch der 5. EU-Geldwäscherichtlinie „nicht nur ihr Wortlaut und die mit ihr verfolgten Ziele zu berücksichtigen“ sind, „sondern auch ihr Kontext und das gesamte Unionsrecht.“¹⁷ Die Europäische Union hat mit dem Datenschutz ein zentrales rechtliches Anliegen in Zeiten der Digitalisierung mit internationaler Tragweite geregelt.¹⁸ Der europäische

¹⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), Abl. Nr. L 119/1 (im Folgenden: DSGVO).

¹⁵ Erwägungsgründe 5, 34, 36, 38 und Art. 1 Nr. 26 resp. Art. 43 in der Fassung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

¹⁶ Begründung E-GwG, BT-Drs. 19/13827, S. 86.

¹⁷ EuGH, 1.10.2019 – C-673/17, Rz. 48 m.w.N. – Planet49.

¹⁸ Siehe hierzu EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 48 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 66 – Google II.

Gesetzgeber verpflichtet in den bemerkenswerten rechtlichen Standards der Datenschutzgrundverordnung zahlreiche staatliche und gesellschaftliche Stellen. Dann aber ist nicht kurze Zeit später dieser Datenschutz in einem Transparenzregister zu verletzen.

2. Allgemeine Grundsätze: Verhältnismäßigkeit, Datenminimierung

Der europäische Schutz personenbezogener Daten beruht auf Art. 7, Art. 8 und Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh) sowie auf Art. 16 AEUV¹⁹ und Art. 8 EMRK. Personenbezogene Daten dürfen ohne Einwilligung der betroffenen Person nur auf gesetzlicher Grundlage verarbeitet werden (Art. 8 GrCh). Das Maß der Verhältnismäßigkeit ist zu wahren. Jede Einschränkung muss den Gemeinwohlzielsetzungen, denen sie dient, „tatsächlich entsprechen“ (Art. 52 Abs. 1 S. 2 GrCh).²⁰ Institutionell ist zu gewährleisten, dass der Schutz personenbezogener Daten „von einer unabhängigen Stelle überwacht“ wird (Art. 8 Abs. 3 GrCh).²¹

Die Datenschutzgrundverordnung folgt diesen Vorgaben und konkretisiert sie. Die Verordnung schützt Personen bei der Verarbeitung ihrer Daten (Art. 1 Abs. 1 DSGVO). Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen (Art. 4 Nr. 1 DSGVO). Die „Verarbeitung“ ist ein Oberbegriff, der jeglichen Umgang mit den Daten wie das Erheben, Erfassen, Abfragen oder auch die Offenlegung durch Übermittlung erfasst (Art. 4 Nr. 2 DSGVO).²² Verpflichtet sind Privatrechtssubjekte, Behörden und andere Stellen (Art. 4 Nr. 7 DSGVO). Die Verordnung greift für diesen Schutz auf das Institut des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt zurück. Liegt eine solche Erlaubnis in Form der Einwilligung der betroffenen Person oder gesetzlichen Gestattung nicht vor, ist eine Datenverarbeitung rechtswidrig. Jede gesetzliche Gestattung muss hinreichend bestimmt und verhältnismäßig sein (Art. 6 DSGVO). Die Daten sind rechtmäßig, nach Treu und Glauben, transparent, in der vorgesehen Zweckbindung, richtig, begrenzt, integer, vertraulich und nach dem Grundsatz der Datenminimierung zu verarbeiten (Art. 5 DSGVO). Eine Datenverarbeitung ist in diesen Grenzen u.a. zulässig,

¹⁹ Siehe auch Art. 39 EUV.

²⁰ H. D. Jarass/M. Kment, EU-Grundrechte, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 12.

²¹ EuGH, 21.12.2016 – C-203/15 und C-698/15, Rz. 123 – Tele2 Sverige.

²² BMF, Datenschutz im Steuerverwaltungsverfahren ab dem 25. Mai 2018, BStBl. I 2018, 185 (Rz. 11 ff.).

wenn sie im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 Abs. 1 e) DSGVO). Die Art. 13 f. DSGVO regeln schließlich Informationspflichten gegenüber betroffenen Personen, die ihrerseits Auskunftsrechte besitzen (Art. 15 DSGVO).²³

Insbesondere im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich der Vorgabe, mit Daten möglichst schonend umzugehen (Datenminimierung; Art. 5 und Art. 6 DSGVO), wahrt die DSGVO die Vorgaben der Grundrechtecharta, des Art. 8 EMRK und des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung des Grundgesetzes. Der internationale, supranationale und nationale Datenschutz läuft im datenschutzrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip in einem bemerkenswerten Maße parallel und bietet so ein Schulbeispiel für einen konsistenten Rechtsbereich in Zeiten moderner Rechtsquellenvielfalt.²⁴

3. EuGH: Dateneingriffe sind auf das „absolut Notwendige“ zu beschränken

Der EuGH hat diese Maßstäbe in zahlreichen Judikaten und insbesondere in Leitscheidungen aus den letzten vier Wochen hervorgehoben. Jede Beeinträchtigung des Datenschutzes muss verhältnismäßig sein. Ein milderes Mittel darf nicht zur Verfügung stehen. Transparenz und Datenschutz sind „ausgewogen zu gewichten.“²⁵ Die Vorgaben der Verhältnismäßigkeit sind langfristig zu wahren. „Selbst eine ursprünglich zulässige Verarbeitung korrekter Daten“ kann „im Laufe der Zeit“ das Europarecht verletzen, „wenn die Daten im Hinblick auf die Zwecke, für die sie erhoben oder verarbeitet wurden, nicht mehr erforderlich sind. Das ist insbesondere der Fall,

²³ Siehe für Einschränkungen Art. 23 DSGVO.

²⁴ Siehe zu diesem Verhältnis *N. Müller*, Das Transparenzgeister nach der Fünften EU-Geldwäscherichtlinie, Dezember 2018, S. 10; *G. Buchholtz*, Grundrechte und Datenschutz im Dialog zwischen Karlsruhe und Luxemburg, DÖV 2017, 837 ff.; *F. Opperl/Th. Sendke*, Unionsrechtlicher Grundrechtsschutz beim internationalen Informationsaustausch, IStR 2018, 110 ff.; *E. Schmidt-Jortzig*, IT-Revolution und Datenschutz, DÖV 2018, 10 ff.; mit einem besonderen Blick auf Art. 8 EMRK und das Steuerrecht *A. Rust/D. W. Blum*, Grundrechtsschutz im Steuerrecht, 20. ÖJT, Bd. IV/1, 2018, S. 2 (69 ff.); zur modernen Rechtsquellenvielfalt *G. Kirchhof*, Die Kodifikation in Zeiten moderner Rechtsquellenvielfalt – zur Eigenrationalität der Rechtsquellen dargestellt an Beispielen des Umweltrechts, EurUP 2016, 324 ff. Im Anwendungsvorrang des Europarechts sind die Grundrechtecharta und die DSGVO für den grundrechtlichen Datenschutz maßgeblich. Die allgemeinen Tatbestände des Grundgesetzes sind in den Grenzen des Wortlauts europarechtskonform auszulegen. Das Grundgesetz ist europarechts- und völkerrechtsfreundlich (BVerfG, 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08 u.a., BVerfGE 123, 267 (346 f.) – Lissabon).

²⁵ EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 53 ff.) – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia; EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, Slg. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff., Zitat: Rz. 77) – Schecke und Eifert; EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 45 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 60 – Google II.

wenn sie diesen Zwecken in Anbetracht der verstrichenen Zeit nicht entsprechen, dafür nicht oder nicht mehr erheblich sind oder darüber hinausgehen.“²⁶ Die öffentliche Hand muss „einen wirksamen Schutz“ der „personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung ermöglichen.“²⁷

Bereits bevor der Grundsatz der Datenminimierung in der DSGVO geregelt war, hat der EuGH angesichts der Vorratsdatenspeicherung in nun ständiger Rechtsprechung ganz in diesem Sinne betont, dass sich „die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz der personenbezogenen Daten auf das absolut Notwendige beschränken müssen.“²⁸ Das Interesse am Zugang zu einer Information kann schließlich „von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat“ unterschiedlich sein, „so dass das Ergebnis der Abwägung zwischen diesem Interesse einerseits und dem Recht der betroffenen Person auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten andererseits nicht unbedingt für alle Mitgliedstaaten gleich ist.“²⁹

4. Moderne Datenverarbeitung – gesteigerter Schutzauftrag

Der Datenschutz hat angesichts der sich verändernden Bedingungen der Datenverarbeitung eine herausragende und wachsende Bedeutung gewonnen. Die Profile, die Unternehmen wie Google oder Amazon von Nutzern erstellen können, veranschaulichen die Gefahren eindrucksvoll. Personenbezogene Daten sind speicherbar, können rasch abgerufen und mit bemerkenswerten technischen Möglichkeiten weiterverarbeitet werden. Wie Mosaiksteine fügen sie sich zuweilen zu außerordentlich klaren Bildern zusammen. Der EuGH betont auch deshalb das zentrale Regelungsanliegen der DSGVO in Zeiten der Digitalisierung.³⁰

²⁶ EuGH, 24.9.2019 – C-136/17, Rz. 74 – Google I; EuGH, 13.5.2014 – C-131/12, Rz. 93 – Google Spain und Google.

²⁷ EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 54 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; *H. D. Jarass/M. Kment*, EU-Grundrechte, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 12.

²⁸ EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, SIG. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff., Zitat: Rz. 77) – Schecke und Eifert; EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 56) – Satakunnan Markkinapörssi und Sata-media: Der Schutz der Privatsphäre erfordert, „dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Datenschutz, die in den vorstehend genannten Kapiteln der Richtlinie vorgesehen sind, auf das absolut Notwendige beschränken.“ Ebenso: EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 52, 56 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 21.12.2016 – C-203/15 und C-698/15, Rz. 108 – Tele2 Sverige; siehe zu dieser allgemeinen Vorgabe *H. D. Jarass/M. Kment*, EU-Grundrechte, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 12.

²⁹ EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 67, vgl. Rz. 60 – Google II.

³⁰ EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 48 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 66 – Google II; siehe unter 2. und 3.

Der europäische Datenschutz hat wie das nationale Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eine Schutzdimension gegenüber der öffentlichen Hand und Privaten.³¹ Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 1983 im Volkszählungsurteil in einer bemerkenswerten Weitsicht festgestellt, dass es aufgrund der elektronischen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten keine „belanglose“ Information mehr gibt.³² „Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben.“³³ Der individualrechtliche Schutz greift auch deshalb – so fährt das Gericht fort – bereits „auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung,“ also „im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter.“³⁴ Das Gericht betont sodann, dass in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch eingegriffen wird, wenn öffentlich verfügbare Daten elektronisch zusammengetragen werden.³⁵ Aufgrund der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung können aus bestehenden Daten weitere Informationen gewonnen und neue Schlüsse gezogen werden. Das Transparenzregister dient gerade diesem Anliegen. Angesichts der modernen Technik ist der datenrechtliche Schutzauftrag der öffentlichen Hand erheblich gesteigert.

³¹ *H. D. Jarass/M. Kment*, EU-Grundrechte, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 17 m.w.N.

³² BVerfG, 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 –, BVerfGE 65, 1 (45) – Volkszählung; BVerfG, 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168 (185) – Kontenabfrage.

³³ BVerfG, 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168 (185) – Kontenabfrage; vgl. auch BVerfG, 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1 (42) – Volkszählung.

³⁴ BVerfG, 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168 (184 f.) – Kontenabfrage; BVerfG, 4.4.2006 – 1 BvR 518/02, BVerfGE 115, 320 (342) – Rasterfahndung; BVerfG, 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1 (43 f.) – Volkszählung; BVerfG, 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, BVerfGE 120, 274 (306) – Online-Durchsuchung: „Aus der Bedeutung der Nutzung informationstechnischer Systeme für die Persönlichkeitsentfaltung und aus den Persönlichkeitsgefährdungen, die mit dieser Nutzung verbunden sind, folgt ein grundrechtlich erhebliches Schutzbedürfnis.“

³⁵ BVerfG, 21.6.2016 – 2 BvR 637/09, ArbuR 2017, 85 (Rz. 31) – Konvention über Computerkriminalität; BVerfG, 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07, BVerfGE 133, 277 (317, Rz. 95) – Antiterrordatei: Dem Eingriff „steht nicht entgegen, dass es sich bei den Daten um bereits anderweitig erhobene Daten handelt, denn sie werden nach eigenen Kriterien zusammengeführt und aufbereitet, um sie anderen Behörden als denen, die sie erhoben haben, zu deren Zwecken zur Verfügung zu stellen.“

IV. Subsumtion – ersichtlicher Verstoß gegen den Datenschutz

1. Öffentlicher Zugang – kein schonender Ausgleich, keine Datenminimierung

Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie muss die datenschutzrechtlichen Vorgaben der Grundrechtecharta, der EMRK und der Datenschutzgrundverordnung wahren. Die Mahnung, das „Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten“ und den „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ zu beachten, zieht sich wie ein roter Faden durch die Richtlinie.³⁶ Diese Vorgaben bestätigen die Rechtsprechung des EuGH, der den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Datenminimierung betont.³⁷

Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie beschränkt – anders als die Vorgängerrichtlinie – den Zugang zum Transparenzregister nicht mehr, sondern gewährt der Öffentlichkeit Einsicht.³⁸ Werden die Daten aber der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, werden die Belange des Datenschutzes nahezu vollständig zurückgestellt. Ein stärkerer Eingriff in die Rechte auf Achtung des Privatlebens und insoweit auch der unternehmerischen Freiheit³⁹ wäre nur denkbar, wenn die Informationen im Internet veröffentlicht würden, also auch die vorgesehene Online-Registrierung für den Registerzugang⁴⁰ entfallen würde.

Die Richtlinie will das Transparenzregister für jeden öffnen. Daten, die der Öffentlichkeit einsehbar sind, können nicht zurückgeholt werden. Der Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz hat daher etwas Endgültiges. Solche irreversiblen Eingriffe stehen dem Rechtsstaat fern, sind auf seltene Ausnahmen zu beschränken. Nach der 5. EU-Geldwäscherichtlinie werden sie aber der Regelfall. Die datenschutzrechtliche und grundrechtliche Betroffenheit wiegt daher schwer.

³⁶ Erwägungsgründe 5, 34, 36, 38 und Art. 43 5. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe bereits unter III. 1.

³⁷ EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 53 ff.) – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia; EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, Slg. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff.) – Schecke und Eifert; EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 45 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 13.5.2014 – C-131/12, Rz. 93 – Google Spain und Google; EuGH, 24.9.2019 – C-136/17, Rz. 74 – Google I; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 60 – Google II; siehe unter III. 3.

³⁸ § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 E-GwG und Art. 30 Abs. 5 S. 1 c) 5. EU-Geldwäscherichtlinie. Anders noch § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG und Art. 30 Abs. 5 S. 1 c) 4. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe bereits unter II.

³⁹ Art. 7, Art. 8 und Art. 16 GrCh.

⁴⁰ § 23 Abs. 3 GwG und Art. 30 Abs. 5 S. 3 u. 4 4. EU-Geldwäscherichtlinie; § 23 Abs. 3 E-GwG und Art. 30 Abs. 5a 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

Der anvisierte öffentliche Zugang missachtet den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einschließlich der Vorgabe der Datenminimierung und damit Art. 5 DSGVO, Art. 6, Art. 7 und Art. 16 GrCh und die Rechtsprechung des EuGH.⁴¹ Wenn jeder Zugang zu den Daten hat, ist ein möglichst enger und schonender Umgang mit Informationen nicht gewährleistet. Die Eingriffe in den Schutz der personenbezogenen Daten werden – anders als es der EuGH für die Vorratsdatenspeicherung hervorgehoben hat – nicht auf das „absolut Notwendige beschränkt,“⁴² sondern der Regelfall, möglicherweise alltäglich. Die Interessen an Transparenz und Datenschutz werden nicht „ausgewogen gewichtet“⁴³ sondern einseitig zu Lasten des Datenschutzes bemessen.

2. Fehlende Erforderlichkeit – den Zielen wird nicht „tatsächlich entsprechen“ (GrCh)

Bislang haben Personen, die ein besonderes Interesse darlegen können, Zugang zum Transparenzregister.⁴⁴ Der darüber hinausgreifende öffentliche Zugang soll eine größere Kontrolle durch die Zivilgesellschaft bewirken, die Prüfungen in den Unternehmen sowie die Verfügbarkeit der Daten verbessern, hilfreiche „Reputationseffekte“ erzeugen und das allgemeine Systemvertrauen stärken.⁴⁵ Angesichts des Registerzugangs von Personen mit einem berechtigten Interesse wird ein öffentliches Transparenzregister den Kampf gegen Geldwäsche sowie die Finanzierung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus nicht maßgeblich stärken. Die Daten sind Interessierten bereits jetzt zugänglich. Die Zivilgesellschaft kann ihre Kontrollfunktion ausüben. Das Systemvertrauen wird bereits jetzt gestärkt. Auch können „Reputationseffekte“ in den Grenzen des Datenschutzes bewirkt werden. Ein uneingeschränkter öf-

⁴¹ Siehe insgesamt zum Maßstab unter III.

⁴² EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, Slg. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff., Zitat: Rz. 77) – Schecke und Eifert; EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 56) – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia.

⁴³ EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, Slg. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff., Zitat: Rz. 77) – Schecke und Eifert; EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 53 ff.) – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 60 – Google II.

⁴⁴ Art. 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG, Art. 30 Abs. 5 S. 1 c) 4. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe hierzu bereits die Antwort der Bundesregierung vom 5.6.2019, BT-Drs. 19/10716, S. 2.

⁴⁵ Erwägungsgründe 30 und 31 5. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe auch die Stellungnahme des Bundesrates, 31.3.2017, BR-Drs. 182/17, S. 19; Europäische Kommission, 5.7.2016 COM(2016) 450 final, Art. 2, S. 18 f., Erwägungsgründe 22 ff.

fentlicher Zugang ist – in den zurückliegenden Worten der Bundesregierung – nicht „erforderlich.“⁴⁶

Selbst wenn der öffentliche Zugang entgegen dieser Annahmen die wichtigen Anliegen des Transparenzregisters kräftigen würde, wäre der dann jedenfalls nicht zentrale Gewinn für den Kampf gegen Geldwäsche angesichts der beschriebenen erheblichen datenschutzrechtlichen Betroffenheit⁴⁷ nicht verhältnismäßig. Jede Einschränkung der Art. 7, Art. 8 und Art. 16 GrCh muss dem festgelegten Verwendungszweck „tatsächlich entsprechen“ (Art. 52 Abs. 1 S. 2 GrCh; Art. 5 DSGVO).⁴⁸ Der anvisierte anlasslose Zugang der Öffentlichkeit verfolgt die zentralen Ziele des Transparenzregisters, schädliche Finanzströme zu verhindern, nicht in der so geforderten Weise.⁴⁹ Wer sich für die wichtigen Anliegen des Registers engagiert, kann ein berechtigtes Zugangsinteresse darlegen. Personen, die solche Ziele nicht verfolgen, die Informationen gar erhalten wollen, um rechtswidrig gegen den wirtschaftlich Berechtigten vorzugehen oder Unternehmen auszuspionieren, werden in einem öffentlichen Registerzugang informiert, ohne den Registerzielen zu entsprechen. Ihnen ist das Register daher nicht zu öffnen. Solchen rechtswidrigen Machenschaften darf das Transparenzregister ohnehin keine Hilfestellung bieten. Das Anliegen, die Geldwäsche zu bekämpfen, kann die anvisierte Öffnung des Registers jedenfalls nicht in der gebotenen Verlässlichkeit begründen.

3. Schwerwiegende Risiken: Kriminalität, Schutz des Unternehmens

Ein öffentlicher Zugang würde die im Gesetz ausdrücklich betonten schweren Risiken der Betroffenen, Opfer eines Betrugs, einer Entführung, von Erpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung zu werden,⁵⁰ erheblich erhöhen. Der öffentlichen Hand obliegt hier ein gesteigerter Schutzauftrag, den sie vernachlässigt, wenn kriminelle Kräfte aufgrund der Öffnung des Transparenzregisters hilfreiche Informationen für ihre Machenschaften erhalten. Die genannten schwerwiegenden Gefahren werden

⁴⁶ Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drs. 18/11928 (zu BT-Drs. 18/11555), 12.4.2017, S. 25.

⁴⁷ Siehe unter 1.

⁴⁸ Siehe bereits unter III. 2.

⁴⁹ Deutlich *N. Müller*, Das Transparenzregister nach der Fünften EU-Geldwäscherichtlinie, Dezember 2018, S. 11 f., 13.

⁵⁰ Art. 30 Abs. 9 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie, wobei die neue Fassung die Risiken, Opfer einer Schikane und Schutzgelderpressung zu werden, ergänzt; § 23 Abs. 2 GwG und E-GwG.

auch nicht dadurch gebannt, dass der Öffentlichkeit die Adressen verschwiegen, nur das Wohnsitzland und die Staatsangehörigkeit mitgeteilt werden. Auch kriminelle Kräfte können allgemein verfügbare Daten mit weiteren Informationen und technischen Hilfsmitteln zusammensetzen, um genaue Bilder zu erlangen. Die erheblichen und sich erweiternden Möglichkeiten moderner Datenverarbeitung intensivieren den grundrechtlichen Schutz, fordern einen behutsamen Umgang mit Daten und stehen so der erwogenen schrankenlosen Veröffentlichung strukturell entgegen.⁵¹

Das Transparenzregister sammelt sensible Informationen über Vermögen, über wirtschaftliche Verhältnisse und damit auch über Strukturen von Unternehmen. Diese Daten können für Verbrechen gegenüber den wirtschaftlich Berechtigten, aber ebenso im Wettbewerb der Unternehmen maßgeblich sein, insbesondere wenn ein Unternehmer in andere Branchen investiert, sein Geschäftsmodell verändert. Ein Wettbewerber könnte sich nach der anvisierten Öffnung des Transparenzregisters allein für seinen unternehmerischen Vorteil über konkurrierende Unternehmen informieren, ohne sich für die Ziele des Registers einzusetzen. Auch diese grundrechtliche Wettbewerbsbetroffenheit der Unternehmen wird durch die technischen Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten von Informationen gesteigert. Den Unternehmern in Deutschland und Europa werden im öffentlichen Zugang zum Transparenzregister schwere Datenlasten auferlegt. Der deutsche und der europäische Standort würden dadurch geschwächt.

4. Die Anliegen des Datenschutzes werden vollständig ausgehebelt

Der rechtliche Ausgangspunkt des europäischen, internationalen und grundgesetzlichen Datenschutzes ist die Selbstbestimmung über eigene Daten. Jeder entscheidet grundsätzlich über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten. Hinzu treten enge gesetzliche Erlaubnistatbestände.⁵² Die Vertraulichkeit der Daten ist die Regel. Die Weitergabe an andere und insbesondere an die Öffentlichkeit ist ohne Einwilligung der Betroffenen die Ausnahme, die gesetzlich zugelassen werden muss und je gesteigerten Rechtfertigungshürden unterliegt. Ein voraussetzungslos zugängliches Transparenzregister verlässt diesen rechtlichen Ausgangspunkt, macht

⁵¹ Siehe insgesamt bereits unter 1. und 2. sowie unter III., hier insbesondere unter 4.

⁵² Art. 7, Art. 8 und Art. 16 GrCh; Art. 5 und Art. 6 DSGVO, Art. 8 EMRK; zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung BVerfG, 13.6.2007 – 1 BvR 1550/03 u.a., BVerfGE 118, 168 (183 ff.) – Kontenabfrage; siehe insgesamt unter III.

die Daten öffentlich und gewährt so grundsätzlich keinen Datenschutz. Ein öffentliches Transparenzregister würde das datenschützende Regel-Ausnahme-Verhältnis rechtswidrig verkehren. Die Anliegen des Datenschutzes würden letztlich vollständig ausgehebelt.

Der Datenschutzbeauftragte der Europäischen Union hat für die europäische Ebene betont, dass ein öffentlicher Registerzugang unverhältnismäßig ist und „erhebliche und unnötige Risiken für das allgemeine Persönlichkeitsrecht und den Datenschutz“ bewirkt.⁵³ In einem vergleichbaren Fall kam der Französische Conseil Constitutionnel ebenfalls zu dem Ergebnis, ein allgemein zugängliches Register ist nicht verhältnismäßig.⁵⁴

V. Folgerungen – Gesetzesänderung, EuGH, Registrierung, Ausnahmen

1. Änderung der Richtlinie, Verfahren vor dem EuGH

Die 5. EU-Geldwäscherichtlinie gewährt im öffentlichen Zugang zum Transparenzregister letztlich keinen Datenschutz. Das europäische Datenschutzrecht verbietet, diese Fehlgewichtung zu akzeptieren. Die Pflicht, eine Richtlinie umzusetzen, setzt andere europäische Rechtsvorgaben und insbesondere die Grundrechtecharta und die Datenschutzgrundverordnung nicht außer Kraft.⁵⁵ Die umzusetzende Richtlinie betont ganz in diesem Sinne wiederkehrend, dass die personenbezogenen Daten zu schützen sind.⁵⁶ Die Bundesregierung muss in ihrer Verpflichtung für den internationalen, europäischen und nationalen Datenschutz versuchen, eine Änderung der beschlossenen 5. EU-Geldwäscherichtlinie zu bewirken oder – falls dies nicht gelingt – die Verordnung durch den EuGH prüfen lassen.

⁵³ European Data Protection Supervisor, Opinion 1/2017, 2 February 2017, EDPS Opinion on a Commission Proposal amending Directive (EU) 2015/849 and Directive 2009/101/EC, S. 3, 8 ff.

⁵⁴ Conseil Constitutionnel, 21.10.2016 – 2016-591 QPC – Registre public des trusts.

⁵⁵ EuGH, 1.10.2019 – C-673/17, Rz. 48 m.w.N. – Planet49; siehe insgesamt unter III. 1.

⁵⁶ Erwägungsgründe 5, 34, 36, 38 und Art. 43 5. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe bereits unter III. 1.

2. Art. 8 Abs. 3 GrCh: unabhängige Datenschutzstelle, Schutz vor Datenmissbrauch

Nach Art. 8 Abs. 3 GrCh muss der Schutz personenbezogener Daten „von einer unabhängigen Stelle überwacht“ werden. Keinem Betroffenen soll – so der EuGH in ständiger Rechtsprechung – das Grundrecht in der Praxis vorenthalten werden.⁵⁷ Vergleichbare institutionelle Pflichten sind im europäischen Vertragsrecht⁵⁸ und der Datenschutzgrundverordnung geregelt.⁵⁹ Diese Vorgaben werden hinsichtlich des Transparenzregisters bislang nicht vollständig gewahrt.⁶⁰ Die 4. und die 5. EU-Geldwäscherichtlinie sehen eine Online-Registrierung und eine angemessene Gebühr für Personen vor, die Zugang zum Transparenzregister begehren.⁶¹ Diese Registrierung bietet die Möglichkeit, den europarechtlich geforderten institutionellen Datenschutz umzusetzen.

Die Registrierungsstelle sollte ausdrücklich dafür verantwortlich gemacht werden, dass die Vorgaben des europäischen Datenschutzes eingehalten werden. Insbesondere sind die Betroffenen – in den Worten des EuGH – vor einem Datenmissbrauch und „jeder unberechtigten Nutzung“ von Informationen zu schützen.⁶² Auch langfristig ist zu prüfen, ob „Daten im Hinblick auf die Zwecke, für die sie erhoben oder verarbeitet wurden, nicht mehr erforderlich sind.“⁶³ Zur Erfüllung dieser Aufträge sind die Auskunftersuchenden zu registrieren und zu identifizieren, die Identitäten zu prüfen und Suchanfragen zu speichern. Bei der Antragstellung sollte betont werden, dass die Weitergabe der Daten untersagt ist. Entsprechende technische Schutzvorkehrungen sollten vorgesehen werden.

⁵⁷ EuGH, 21.12.2016 – C-203/15 und C-698/15, Rz. 123 – Tele2 Sverige: „Jedenfalls müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Einhaltung des Schutzniveaus, das das Unionsrecht im Rahmen des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten garantiert, durch eine unabhängige Stelle überwacht wird, da eine solche Überwachung in Art. 8 Abs. 3 der Charta ausdrücklich gefordert wird und nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ein wesentlicher Bestandteil der Wahrung des Schutzes der Betroffenen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist. Anderenfalls würde den Personen, deren personenbezogene Daten gespeichert wurden, das durch Art. 8 Abs. 1 und 3 der Charta garantierte Recht vorenthalten, sich zum Schutz ihrer Daten mit einer Eingabe an die nationalen Kontrollstellen zu wenden.“

⁵⁸ Art. 16 Abs. 2 Uabs. 1 S. 2 AEUV; Art. 39 S. 2 EUV.

⁵⁹ H. D. Jarass/M. Kment, EU-Grundrechte, 2. Auflage 2019, § 13 Rn. 15 m.w.N.

⁶⁰ N. Müller, Das Transparenzregister nach der Fünften EU-Geldwäscherichtlinie, Dezember 2018, S. 19.

⁶¹ § 23 Abs. 3 GwG und Art. 30 Abs. 5 S. 3 u. 4. 4. EU-Geldwäscherichtlinie; § 23 Abs. 3 E-GwG und Art. 30 Abs. 5a 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

⁶² EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 54 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; siehe bereits unter III. 3. m.w.N.

⁶³ EuGH, 24.9.2019 – C-136/17, Rz. 74 – Google I; EuGH, 13.5.2014 – C-131/12, Rz. 93 – Google Spain und Google; siehe bereits unter III. 3.

3. Registrierung: Information der Betroffenen

Die Bundesregierung will hinsichtlich der Online-Registrierung⁶⁴ die im Jahr 2017 verabschiedete geltende Verfahrensweise beibehalten.⁶⁵ Nach ihrem Gesetzentwurf sollen die registerführenden Stellen aber „nicht befugt“ sein, den betroffenen Vereinigungen und Rechtsgestaltungen offenzulegen, „wer Einsicht in die Angaben“ zu ihren wirtschaftlich Berechtigten „genommen hat.“⁶⁶ „Allenfalls der Betroffene selbst“ könne „ein berechtigtes Interesse daran haben.“⁶⁷

Die Richtlinie sollte aber in der Information über die Registeranfragen nicht überschießend zu Lasten der Unternehmen umgesetzt werden. Nach der 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie werden Betroffene und Unternehmen über Registerzugriffe der öffentlichen Hand nicht informiert. Diese Beschränkung ist sachgerecht, damit in der Information nicht vor Ermittlungen gewarnt wird und diese sodann konterkariert werden können.⁶⁸ Doch sind die wirtschaftlich Berechtigten und die Unternehmen über andere Auskunftsbegehrende grundsätzlich in Kenntnis zu setzen.

Mit guten Gründen verwehren die 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie sowie das deutsche Geldwäschegesetz gegenwärtig Personen mit berechtigtem Interesse und nach der anvisierten Neuregelung auch der Öffentlichkeit den Registerzugang, wenn der Berechtigte aufgrund der Information einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde.⁶⁹ Um dieses Risiko einschätzen zu können, ist der Berechtigte über die privaten Personen, die Einsicht in seine Daten verlangen, zu informieren. Diese Möglichkeit verschließt die 5. EU-Geldwäscherichtlinie nicht, sondern benennt sie ausdrücklich. „Um zu verhindern, dass die in den Registern gespeicherten Informationen missbraucht werden und den Rechten der wirtschaftlichen Eigentümer angemessen Rechnung zu tragen, könnten“ – so der 38. Erwägungsgrund – „die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, die Informationen über die Person, die den Antrag

⁶⁴ § 23 Abs. 3 GwG und Art. 30 Abs. 5 S. 3 u. 4. 4. EU-Geldwäscherichtlinie; § 23 Abs. 3 E-GwG und Art. 30 Abs. 5a 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

⁶⁵ Antwort der Bundesregierung vom 5.6.2019, BT-Drs. 19/10716, S. 2.

⁶⁶ § 23 Abs. 3 S. 2 E-GwG, BT-Drs. 19/13827, S. 21.

⁶⁷ Begründung E-GwG, BT-Drs. 19/13827, S. 20, S. 87.

⁶⁸ Art. 30 Abs. 6 5. EU-Geldwäscherichtlinie und Art. 30 Abs. 6 4. EU-Geldwäscherichtlinie.

⁶⁹ Art. 30 Abs. 9 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie; § 23 Abs. 2 GwG und E-GwG.

stellt, sowie die Rechtsgrundlage für den Antrag auch dem wirtschaftlichen Eigentümer zur Verfügung zu stellen.“ Selbst wenn die Auskunftbegehrenden ihre Identität erfolgreich verschleiern, kann die Information, dass Daten abgefragt wurden, eine zentrale Hilfestellung sein, um Straftaten zu verhindern. Auch einer möglichen Unternehmensspionage könnte entgegengewirkt werden, wenn das betroffene Unternehmen über Abfragen informiert wird. Der nationale Gesetzgeber sollte daher grundsätzlich die wirtschaftlichen Eigentümer und die Unternehmen über einen Antrag auf Registerzugang und den Antragsteller in Kenntnis setzen. Droht diese Auskunft, den Kampf gegen Geldwäsche zu behindern, ist sie nicht zu gewähren.

4. Zugangsinteresse – datenschutzkonforme Ausnahmen von der Einsicht

Dieser grundsätzliche Informationsanspruch dient auch dazu, den von der Grundrechtecharta geforderten institutionellen Schutz und das Maß der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die 4. und die 5. EU-Geldwäscherichtlinie sehen „für außergewöhnliche, nach nationalem Recht festzulegende Umstände“ vor, den Registerzugang vollständig oder in Teilen einzuschränken, wenn der wirtschaftliche Eigentümer „einem unverhältnismäßigen Risiko von Betrug, Entführung, Erpressung, Schutzgelderpressung, Schikane, Gewalt oder Einschüchterung ausgesetzt würde.“ Die Mitgliedstaaten müssen in ihrem ausdrücklich gewährten Entscheidungsraum sicherstellen, „dass diese Ausnahmen nach eingehender Bewertung der außergewöhnlichen Natur der Umstände gewährt werden.“⁷⁰ Nach § 23 Abs. 2 GwG hat der wirtschaftlich Berechtigte darzulegen, dass der Einsichtnahme überwiegende Schutzinteressen entgegenstehen.⁷¹ Diese Darlegungslasten sind im Lichte des europäischen und nationalen Datenschutzrechts auszulegen. An sie dürfen – insbesondere im Falle eines öffentlichen Registerzugangs – keine hohen Anforderungen gestellt werden. Die notwendige Darlegung fordert, den Betroffenen über einen Registerantrag zu informieren, damit er – falls nötig – den Ausnahmeantrag stellt.

Die Ausnahme von der Registereinsicht wurde von der Richtlinie ausdrücklich mit dem Ziel gewährt, das Recht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten „angemessenen und ausgewogenen“ zu entfalten.⁷² Auch der Ge-

⁷⁰ Art. 30 Abs. 9 5. EU-Geldwäscherichtlinie; vergleichbar bereits Art. 30 Abs. 9 4. EU-Geldwäscherichtlinie.

⁷¹ Ebenso § 23 Abs. 2 E-GwG.

⁷² 36. Erwägungsgrund der 5. EU-Geldwäscherichtlinie.

setzentwurf der Bundesregierung betont, dass durch die Ausnahmeregelung „grundrechtliche Fragestellungen und Verfassungsgüter wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Abwägung zu bringen und eine ausgewogene Balance zwischen dem Bemühen um mehr Transparenz und den schutzwürdigen Interessen des Einzelnen an der Wahrung seiner Privatsphäre in wirtschaftlichen Angelegenheiten herzustellen“ sind. „Dabei soll insbesondere die Registrierungsspflicht einem möglichen Missbrauch des Transparenzregisters vorbeugen und ist wichtiger Bestandteil für die Wahrung der Rechte der Betroffenen, auch in präventiver Hinsicht.“⁷³

Die Richtlinie gibt ausdrücklich vor, die außergewöhnlichen Umstände des Einzelfalls eingehend zu bewerten. Das Risiko, Opfer von Kriminalität zu werden, hängt nicht allein vom möglicherweise Betroffenen, sondern auch vom potentiellen Täter ab. Die geforderte Abwägung des Informationsinteresses mit dem Datenschutz kann daher nur gelingen, wenn beide Seiten betrachtet und – in den Worten des EuGH – sodann „ausgewogen gewichtet“⁷⁴ werden. Die Richtlinie, der datenschutzrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der europarechtlich vorgegebene Schutz vor Datenmissbrauch⁷⁵ fordern daher, bei der Online-Registrierung die Identitäten der Antragsteller und – auch unter der Geltung der 5. EU-Geldwäscherichtlinie – ihr Informationsinteresse abzufragen. Ohne die Kenntnis des Transparenzanliegens kann die notwendige Abwägung nicht gelingen.

Das so gefasste individuelle Transparenzanliegen weist Parallelen zu der bestehenden Zugangsbeschränkung auf, ein berechtigtes Interesse nachweisen zu müssen,⁷⁶ unterscheidet sich von dieser aber rechtserheblich. Die Person, die einen Zugang zum Register begehrt, muss nicht einseitig ein besonderes Interesse an den Registerinformationen nachweisen. Vielmehr geht es darum, in jedem Fall die Interessen auf beiden Seiten zu erfassen, um das Maß der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

⁷³ Begründung E-GwG, BT-Drs. 19/13827, S. 86.

⁷⁴ EuGH, 16.12.2008 – C-73/07, Slg. I 2008, 9831 (Rz. 53 ff.) – Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia; EuGH, 9.11.2010 – C-92/09 und C-93/09, Slg. I 2010, 11117 (Rz. 50, Rz. 74 ff., Zitat: Rz. 77) – Schecke und Eifert; EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 45 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 60 – Google II; siehe unter III. 3.

⁷⁵ EuGH, 8.4.2014, Rs. C-293/12 und C-594/12, Rz. 54 – Digital Rights Ireland und Seitlinger u.a.; siehe unter III. 3. m.w.N. und unter IV. 2.

⁷⁶ § 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GwG, Art. 30 Abs. 5 S. 1 c) 4. EU-Geldwäscherichtlinie; siehe bereits unter I.

Der EuGH hat vor wenigen Wochen betont, dass der Zugang zu Informationen „von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat“ unterschiedlich sein kann.⁷⁷ Deutschland beheimatet zahlreiche erfolgreiche Unternehmen und mit den sog. Hidden Champions auch Weltmarktführer. Informationen über diese Unternehmen sind angesichts der gesteigerten Gefahren für die Unternehmer, Opfer von Kriminalität zu werden, und dem erhöhten Schutzanliegen an unternehmerischen Informationen und Betriebsgeheimnissen, mit größerer Rücksicht zu behandeln als in Staaten, in denen die Gefahren und der Schutzbedarf geringer sind. In Deutschland ist auch deshalb der Öffentlichkeit kein Zugang zum Transparenzregister zu gewähren.⁷⁸ An die Beschränkung der Einsicht in das Register sind in der deutschen Praxis jedenfalls keine hohen Hürden zu stellen.

Die Ausnahme vom Registerzugang ist nach dem gegenwärtigen Regelungskonzept der entscheidende Mechanismus, die Daten der Betroffenen zu schützen und diese vor Kriminalität und Unternehmensspionage zu bewahren. Angesichts dieser hohen Güter ist der Registerzugang auf Antrag des Betroffenen insbesondere dann zu verwehren, wenn der Antragsteller kein überzeugendes Informationsanliegen verlässlich darlegen kann. Ohne ein solches Anliegen steht die Transparenz hinter dem europäischen Datenschutz und dem Schutz vor Kriminalität strukturell zurück.

Verfahrensrechtlich sollte zwischen dem Antrag auf Einsichtnahme und der Entscheidung über diesen Antrag eine Frist gesetzt werden. Die Unternehmen und der wirtschaftliche Eigentümer⁷⁹ müssen, nachdem sie über einen Antrag auf Registereinsicht informiert wurden, reagieren. Erst nach dieser Reaktion oder – wenn diese ausbleibt – nach Fristablauf entscheidet die öffentliche Hand, ob die begehrte Registerinsicht gewährt wird.

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.

⁷⁷ EuGH, 24.9.2019 – C-507/17, Rz. 67, vgl. Rz. 60 – Google II; siehe unter 5.

⁷⁸ Siehe bereits unter IV.

⁷⁹ Siehe unter 3.



Gemeinsam für gerechte, solidarische
und nachhaltige Finanzsysteme

Gegen Steuerflucht und
Schattenfinanzwirtschaft weltweit

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 6.11.2019 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie zu den Anträgen der Fraktionen Die LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (BT-Drucksachen 19/13827, 19/11098 und 19/10218)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit
Markus Henn, Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung - WEED e.V

Problembeschreibung und Einordnung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Geldwäsche ist ein globales Problem von systemischem Ausmaß. Weltweit ist ungefähr jeder zehnte bis zwanzigste Euro anonym investiert und entzieht sich Überwachung, Besteuerung und demokratischer Kontrolle¹ und ungefähr jeder zwanzigste bis dreißigste Euro wird jedes Jahr illegal verdient und gewaschen.² Geldwäsche ist ein Problem für die nationale Sicherheit und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, genauso wie für die faire und gleichmäßige Besteuerung und effiziente Märkte mit fairem Wettbewerb. Zögerliche Bemühungen im Kampf gegen Geldwäsche in Deutschland und weltweit treffen auf hohe Kreativität und kriminelle Energie und bleiben bis heute weitgehend erfolglos. Weltweit werden höchstens ein Prozent der Profite aus der organisierten Kriminalität konfisziert³. Und auch in Deutschland werden jedes Jahr schätzungsweise 100 Milliarden Euro gewaschen, aber nur ein Bruchteil von weit unterhalb einer Milliarde Euro⁴ eingezogen – das meiste davon als Bargeld oder gefälschte Produkte. Verbrechen lohnt sich also finanziell und genau aus diesem Grund wird der Großteil der Verbrechen auch begangen.

Während sich Polizisten mühsam vom im Straßenverkauf verdienten und beim Transport durch Deutschland aufgegriffenen Bargeld zu den Geldflüssen und Organisationsstrukturen hinter den Verbrechen hocharbeiten, agieren kriminelle Organisationen mühelos über Grenzen hinweg und bedienen sich noch dazu professioneller Geldwäscher und vielfältiger Verschleierungsmöglichkeiten des internationalen Finanzmarkts. So waren laut nationaler Risikoanalyse bei 90% der OK-Fälle verfahrensintegrierte Finanzermittler involviert, bei 37,2% der Fälle gab es Hinweise auf Geldwäsche und bei immerhin 21% der Fälle wurden eigenständige Geldwäscherverfahren geführt. Strukturelle Analyse und verfahrensunabhängige Finanzermittlung, die bei

¹ Eine Studie der Europäischen Kommission von 2019 schätzt den Anteil des anonymen und un versteuerten Offshore Portfoliovermögens auf 5,5% (EC, 2019). Eine Studie des Tax Justice Network von 2012 schätzt den in 80 Geheimisooasen verwalteten Anteil des globalen Finanzvermögens auf 10 bis 15% (TJN, 2012).

² Eine Metastudie der UN von 2011 schätzt den Anteil der organisierten Kriminalität an der weltweiten Wirtschaftsleistung auf 3,6% und die illegalen Umsätze einschließlich Steuerhinterziehung auf 5,3% (UNODC, 2011). Die Schätzung der Dunkelfeldstudie nach der in Deutschland jedes Jahr 100 Milliarden Euro gewaschen werden (Bussmann, 2015) entspricht ungefähr 3% der deutschen Wirtschaftsleistung.

³ UNODC, 2011. S.119.

⁴ Laut Statistik der Staatsanwaltschaften wurden 2017 Vermögensgegenstände im Wert von 650 Millionen Euro sichergestellt und 200 Millionen Euro eingezogen. Für 2018 wurden 370 Millionen Euro sichergestellt und 1,87 Milliarden Euro eingezogen. Letzterer Wert ist stark geprägt von einem Bußgeld gegen VW im Rahmen der Diesellaffäre in Höhe von einer Milliarde Euro. Laut nationaler Risikoanalyse wurden 2016 durch die Polizei etwa 430 Millionen Euro in Bezug auf Vortaten der Geldwäsche sichergestellt.

verdächtigen Finanztransaktionen, komplexen anonymen Wirtschaftsstrukturen und professionellen Geldwäschenetzwerken ansetzt und daraus Anhaltspunkte für die Verbrechensbekämpfung generiert, findet in Deutschland und international so gut wie nicht statt.⁵ Und selbst wenn sich z.B. im Immobilienmarkt ein Verdacht ergibt, sind den Ermittlern oft die Hände gebunden. Weil sie die Eigentümer hinter anonymen Strukturen nicht kennen, können sie keinen Anfangsverdacht für Ermittlungen begründen und selbst wenn das gelingen sollte, laufen Amtshilfeanfragen in den Geheimnisoasen dieser Welt viel zu oft ins Leere.

Immobilien sind weltweit der wichtigste Vermögensbestandteil und (Wohn)immobilien in deutschen Großstädten waren in den letzten Jahren ein attraktives Investitionsobjekt. Dabei sind große Mengen Bargeld bei Bauarbeiten üblich, bei Mieten und Kauf teilweise anzutreffen. Deswegen finden sich im Immobilienmarkt eine große Zahl anonymer Investoren, viel gewaschenes Geld und Transaktionen mit schmutzigem (Bar)Geld. Gleichzeitig ist das Dach über dem Kopf essentielles Grundbedürfnis, für viele Menschen einer der langfristigen und wichtigsten Lebensentscheidungen und vor allem ortsgebunden und immobil. Deswegen ist Geldwäsche im Immobilienmarkt am sichtbarsten und schädlichsten aber auch am einfachsten zu bekämpfen. Das heißt aber nicht, dass Kriminelle ihr schmutziges Geld nicht genauso mit Gold, Schmuck, gebrauchten Autos, Maschinen oder Gemälden waschen, in Kryptowährungen verstecken oder gewaschenes aber illegales Geld völlig anonym in Anteile deutscher (Börsen)Unternehmen investieren.

Der vorliegende Regierungsvorschlag setzt die Vorgaben der EU weitestgehend um und enthält einige willkommene Verbesserungen. Er geht aber, genauso wie vorhergehende Geldwäschebekämpfungsmaßnahmen, nicht über den auf EU-Ebene verhandelten Minimalkonsens hinaus. Angesichts der besonderen Rolle Deutschlands als größte Wirtschaftsnation und einer der wichtigsten Finanzmärkte innerhalb der EU und angesichts der seit Verabschiedung der EU-Richtlinie publik gewordenen großen Geldwäscheskandalen z.B. um Danske Bank und Deutsche Bank ist dies nicht ausreichend. Der Bundestag sollte die Erkenntnisse aus der nationalen Risikoanalyse und die darin enthaltenen Forderungen nutzen um die durch den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht beseitigten Schwächen gezielt zu beseitigen. Das gesteigerte öffentliche Problembewusstsein für Immobiliengeldwäsche sollte für dringend nötige Fortschritte in diesem Bereich genutzt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf macht hier nur kleine Fortschritte und adressiert das Hauptproblem von kaum durchschaubaren anonymen und komplexen Eigentümerstrukturen nicht. Zentraler Bestandteile für eine bessere Verfolgung von Immobiliengeldwäsche ist deswegen die Erfassung aller Eigentümer deutscher Immobilien durch Eintragung der wirtschaftlich Berechtigten von ausländischen Firmenkonstruktionen mit deutschem Immobilieneigentum im deutschen Transparenzregister.

⁵ Laut FATF verfolgen die meisten Länder komplexe und professionelle Geldwäsche nur unzureichend und fokussieren anstatt dessen auf die Eigengeldwäsche – also auf Kriminelle, die ihre eigenen Gewinne waschen. Um professionelle Geldwäschenetzwerke zu bekämpfen bedarf es gezielter Informationssammlung und Ermittlung zu den Geldwäscheaktivitäten anstatt nur Ermittlungen zu den Vortaten einzelner krimineller Gruppen, die diese Netzwerke nutzen. (<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Professional-Money-Laundering.pdf>)

Illustration der Probleme am Beispiel des Berliner Immobilienmarktes⁶

Beispiel 1 – Erfolgreiche verfahrensintegrierte Ermittlungen reichen nicht

2018 wurden nach langen Untersuchungen zu mehreren kriminellen Vorfällen in Berlin 77 Immobilien im Wert von etwa zehn Millionen Euro beschlagnahmt. Eine der Immobilien, eine Wohnung im Süden Berlins wurde anscheinend von einer Person aus dem familiären Umfeld der Täter mit Bargeld von einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft erworben ohne dass dabei eine Geldwäscheverdachtsanzeige abgegeben wurde. Ein weiterer Teil des für den Immobilienkauf verwendeten Geldes wurde anscheinend über den Libanon gewaschen.⁷

Berliner Wohnimmobilien haben einen Wert von ungefähr 350 Milliarden Euro⁸ und 2018 wurden berlinweit 27.534 Immobilientransaktionen mit einem Volumen von 19,2 Milliarden Euro (ohne Share Deals) erfasst.⁹ Geht man – rein zur Illustration des Problems – einmal davon aus, dass im Berliner Immobilienmarkt genau wie beim internationalen Finanzvermögen jeder zehnte bis zwanzigste Euro anonym und illegal ist und jeder zwanzigste bis dreißigste Euro illegal verdient wurde, wären also Immobilien im Wert von 17,5 bis 35 Milliarden Euro betroffen und jedes Jahr kommt ca. 1 Milliarde schmutziges Geld hinzu. Da ist die durchaus lobenswerte Beschlagnahmung von Immobilien im Wert von etwa zehn Millionen Euro im Jahr 2018 nur ein Tropfen auf den heißen Stein und der berichtete Kauf einer städtischen Wohnung mit Bargeld noch kein repräsentatives Beispiel für die typischen Geldwäschemethoden.

Beispiel 2: Die Aufdeckung von komplexen Eigentümerstrukturen ist Vorbedingung für einen erfolgreichen Kampf gegen Geldwäsche

Passend zu den Erkenntnissen der Berliner Ermittlungen ist Libanon in der nationalen Risikoanalyse als Ziel-land für Geldwäsche aus der sogenannten Clan-Kriminalität erwähnt und mit einem mittel/hohen Risiko bewertet. In unseren Recherchen sind wir auf eine libanesische Vermögensverwaltungsgesellschaft gestoßen, die unter anderem über eine von Mossack Fonseca auf den britischen Jungferninseln gegründete Briefkastengesellschaft Berliner Immobilien im Wert von mehreren hundert Millionen Euro kontrolliert, darunter auch ein Gebäude der Berliner Finanzverwaltung. Unter den Investoren findet sich neben vermögenden Privatpersonen aus dem Mittleren Osten eine ganze Reihe von anonymen Gesellschaften.¹⁰ Um festzustellen, ob es sich bei den Investitionen um legal erworbenes, ordnungsgemäß versteuertes Vermögen handelt, muss Deutschland zunächst die Eigentümer ermitteln und dann proaktiv mit den Herkunftsstaaten zusammenarbeiten.

Beispiel 3: Durch die Zwischenschaltung ausländischer Firmen entziehen sich Immobilieninvestoren erfolgreich der deutschen Kontrolle

Annähernd 6.000 Wohnungen in Berlin befinden sich im Besitz dreier Brüder aus Großbritannien. Weil sie ihre Investitionen über Firmen in Luxemburg, Dänemark, Zypern und den britischen Jungferninseln strukturiert haben, war diese Tatsache dem Berliner Senat bis vor kurzem unbekannt, obwohl eine Analyse von Immobilieneigentümern mit mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin durchgeführt wurde. Ein Nachweis der wirt-

⁶ Weitere Beispiele und Details finden sich in einer Kurzstudie zu Geldwäsche bei Immobilien von TI-Deutschland (2018): https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2019/Studie_Geldwa__sche_web.pdf

⁷ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/grossfamilie-in-berlin-neukoelln-ermittler-beschlagnahmen-77-immobilien-von-arabischem-clan/22815756.html>

⁸ Bei einer Fläche von etwa 140 Millionen Quadratmetern und einem durchschnittlichen Preis von 2.500€/m²

⁹ Gutachterausschuss 2019.

¹⁰ Die Berichterstattung ist noch in Bearbeitung.

schaftlichen Berechtigten war erst möglich, weil sie im dänischen und mittlerweile auch im luxemburgischen Register öffentlich und kostenfrei zugänglich sind.¹¹ Viele weitere Beispiele zeigen aber, dass Berliner Immobilien weiterhin durch anonyme Gesellschaften aus Staaten ohne Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten und hohem Geldwäscherisiko (z.B. Seychellen, britische Jungferninseln, Jersey) oder durch im deutschen Handelsregister eingetragene Gesellschaften mit anonymen Gesellschaftern aus dem Ausland gehalten werden.

Beispiel 4: Das Transparenzregister enthält in einigen Fällen zusätzliche Informationen, deren Wert ist aber teilweise sehr beschränkt

Eine zwecks Verwaltung von Beteiligungen an Immobiliengesellschaften gegründete AG besitzt in Berlin mehrere hundert Wohnungen. Durch Einführung des Transparenzregisters sind die Anteilseigner von AGs dort erstmals zugänglich. Im Transparenzregister ist in diesem Fall jedoch nur eine „Person mit sonstigem beherrschenden Einfluss auf Vermögensverwaltung/Ertragsverteilung“ registriert, die allem Anschein nach nicht Eigentümer der AG ist.¹² Die nationale Risikoanalyse weist daraufhin, dass der Anteilserwerb von Aktiengesellschaften nicht notariell beurkundet werden muss und deswegen dafür eingesetzt werden könne gezielt Notare zu umgehen. Im vorliegenden Fall schränkt darüber hinaus die Definition des im Transparenzregister einzutragenden wirtschaftlich Berechtigten den Wert der Information stark ein. Um unerkannt zu bleiben reicht es, sich an die von einem Makler als „5er-Regel“ bezeichnete Aufteilung der Anteile auf fünf Personen mit weniger als 25% der Anteile zu halten. Ob eine versteckte mittelbare Kontrolle durch die gültigen Regeln und Kontrollen effektiv ausgeschlossen werden kann ist fraglich.

Beispiel 5: Ein erfolgreicher Kampf gegen Geldwäsche ist oft nur mit intensiver internationaler Zusammenarbeit möglich

Bei der Diskussion um die Bebauung vom Checkpoint Charlie wurde auch über die Investoren des beteiligten Projektentwicklers diskutiert. Dabei wurden – neben einer Reihe anonymer Investoren - unter anderem Investitionen in 5 bis 6-stelliger Höhe durch die Familie eines verstorbenen, turkmenischen Diktators problematisiert, der im Verdacht steht Gelder vor allem aus dem Gasgeschäft veruntreut zu haben¹³ und zu dem das Europäische Parlament 2003 schrieb: „Turkmenistan [hat] den Anzeichen nach eines der schlimmsten totalitären Systeme der Welt geschaffen“¹⁴. Sowohl der Berliner Senat als auch der Projektentwickler betonten wiederholt die Herkunft der Gelder überprüft zu haben und deren Legalität bestätigen zu können. Allerdings ist fraglich, ob der Berliner Senat in solchen Fällen zu einer effektiven Prüfung in der Lage ist. Logische Prüfungsschritte in einem solchen Fall wären a) eine Prüfung, ob die betroffenen Personen in Deutschland weiteres Vermögen halten und wenn ja, ob sich dieses in einer Größenordnung bewegt, in der es durch deren Tätigkeit legal verdient worden sein könnte b) der Austausch mit den betroffenen Ländern oder zumindest der proaktive Austausch der Informationen mit dem Herkunftsland möglicher illegaler Geldflüsse zur dortigen Prüfung in dort möglicherweise laufenden Verfahren.

¹¹ <https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/das-verdeckte-imperium>

¹² Die Berichterstattung ist noch in Bearbeitung.

¹³ <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/investoren-am-checkpoint-charlie-die-spur-fuehrt-nach-turkmenistan-31688888>, zwei Stellungnahmen zu den Vorwürfen finden sich unter: <https://www.trockland.com/who-we-are/?lang=de#investoren>.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003IP0467&from=EN>

Zu den einzelnen Vorschlägen des Regierungsentwurfs

Der Regierungsentwurf enthält eine Reihe begrüßenswerter Vorschläge, darunter¹⁵:

- **Die Verbesserung des Zugangs zum Transparenzregister.** Allerdings sollte das Register wie in anderen europäischen Staaten (z.B. Großbritannien, Dänemark, Luxemburg) gebührenfrei, ohne Registrierung zugänglich, maschinenlesbar und durchsuchbar sein. Auch jetzt schon hält das Geldwäschegesetz im Übrigen fest: „Das Transparenzregister erlaubt die Suche nach Vereinigungen nach § 20 Absatz 1 Satz 1 und Rechtsgestaltungen nach § 21 über alle eingestellten Daten sowie über sämtliche Indexdaten.“ (§ 23 Abs. 4 GwG, Herv. d. Verf.) Diese Bestimmung scheint bisher schlicht nicht umgesetzt worden zu sein. Dass zumindest die FIU automatischen Zugriff auf das Register haben und auch nach wirtschaftlich Berechtigten suchen können soll (§ 31 Abs. 8 GwG-E), war noch im Referentenentwurf vorgesehen, wurde aber im Kabinettsentwurf gestrichen. Wir denken, dass diese Bestimmung unbedingt wieder aufgenommen werden sollte.
- **Die erweiterte Meldepflicht bei Immobilientransaktionen und die Klarstellung in Bezug auf die berufliche Verschwiegenheitspflicht (§ 43 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Absatz 6 GwG-E).** Damit entfällt der von den betroffenen Berufsgruppen regelmäßig vorgebrachte Grund für das geringe Meldeaufkommen. Wir würden die Meldepflicht aber nicht von einer weiteren Entscheidung des BMF abhängig machen, sondern sie direkt im Geldwäschegesetz festlegen. Darüber hinaus sollten die schon im Gesetz (§ 43 Abs. 5 GwG) vorgesehenen typisierten Meldungen gestärkt und klargestellt werden, dass diese regelmäßig die Verschwiegenheitspflicht aufheben. Betroffen sein sollten nicht nur Grundstücksgeschäfte, sondern auch Eintragungen ins Handelsregister. Die Typisierung würde es zudem den Verpflichteten erleichtern, ihrer Pflicht rechtssicher nachzukommen.
- **Das Verbot der Offenlegung der bei der Einsichtnahme erhobenen Daten gegenüber den betroffenen Firmen (§ 22 Abs. 3 GwG-E).** Eine solche Offenlegung gefährdet Ermittlungen genauso wie Arbeit, Sicherheit und Leben der investigativen Journalisten und der interessierten Öffentlichkeit. Auch dass Einsicht genommen wurde, sollte den betroffenen Firmen nicht mitgeteilt werden, weil dies bei Kriminellen einer Vorwarnung gleich kommen würde, die zum Beispiel bei der Einsichtnahme in das Kontenregister durch Behörden in das Kontenregister auch ausgeschlossen ist.
- **Die Ausweitung der Verpflichteten, insbesondere die Regulierung der Kryptobörsen und E-Wallets.** Generell geben wir aber zu bedenken, dass eine ständige Ausweitung der Verpflichteten nicht zwingend zum Erfolg führt. Schwerpunkt sollte auf der effektiven Durchsetzung bestehender Pflichten und Sanktionierung von Pflichtverstößen bei Banken und danach auch im Nicht-Finanzbereich liegen.
- **Die Ausweitung der verstärkten Sorgfaltspflichten und zusätzliche Eingriffsrechte der Behörden im Fall von Hochrisikoländern (§ 15 Abs. 3 und 5 GwG-E).** Allerdings hat eine hohe Risikoeinstufung durch die Deutsche Bank in Bezug auf die Danske-Bank in Lettland umfangreichen Missbrauch an-

¹⁵ Detailliertere Ausführungen zu den einzelnen Punkten finden sich in der Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 19.05.2019, https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2019/19-05-31_Stellungnahme_5.EU-Geldwaesche-Richtlinie.pdf

scheinend nicht verhindert.¹⁶ Ob ein Verbot von Korrespondenzbankbeziehungen innerhalb des EWR europarechtlich umsetzbar ist, sollte geprüft werden.

- **Die Ermittlungspflichten der Unternehmen und die Strafbewährung von Fehlmeldungen.** Im Transparenzregister eingetragene Gesellschaften sollen von ihren Anteilseignern, wenn diese von sich aus keine Angaben machen, „in angemessenem Umfang“ Auskunft zu Berechtigten verlangen, allerdings nur „soweit sie ihr bekannt sind“ (§ 20 Abs. 3a GwG-E). Diese Formulierung ist jedoch unnötig schwach. Außerdem ist immer noch nicht ganz klar, dass die Ermittlungspflicht sich auf die gesamte Unternehmensstruktur erstreckt. Weil eine Ermittlung der „gesamten Kontroll- und Beteiligungsstruktur“ nötig ist um mittelbare Beteiligungen oberhalb der Berichtsgrenzen auszuschließen, sollte diese für alle Fälle vorgeschrieben sein. Der Rückgriff auf einen fiktiven Berechtigten mangels Ermittelbarkeit der tatsächlich Berechtigten sollte ausgeschlossen werden. Behelfsweise muss zumindest der Grund der Nichtermittelbarkeit zweifelsfrei dokumentiert und im Registereintrag erkenntlich festgeschrieben werden. Für Gesellschaften mit Streubesitz sollte die Definition des wirtschaftlich Berechtigten durch eine Absenkung der Meldeschwelle (wie z.B. auch im Handelsregister) und/oder durch die Verpflichtung zumindest die größten Anteilseigner festzuhalten weiterentwickelt werden.
- **Die Verpflichtung Unstimmigkeiten zu melden (§ 23a GwG-E).** Allerdings sollte dafür eine einfache Meldemöglichkeit geschaffen werden und auch staatliche Behörden sollten erkannte Unstimmigkeiten immer melden, also ohne die jetzige Einschränkung, wenn „dadurch die Funktionen [...] nicht unnötig beeinträchtigt werden“.
- **Das erweiterte Informations- und Zugriffsrecht der FIU (§ 31 GwG und § 492 StPO) auch auf als schutzwürdig eingestufte Daten und das staatsanwaltliche Verfahrensregister.** Hierbei sollte dem Schutz von polizeilichen Ermittlungen so weit wie unbedingt erforderlich, zum Beispiel durch Beschränkungen im Einzelfall oder des berechtigten Personenkreises bei der FIU, Rechnung getragen werden.

¹⁶ Deutsche Bank: 2nd set of questions received from the TAX3 Committee at European Parliament. 04.02.2019. https://sven-giegold.de/wp-content/uploads/2019/02/DeutscheBank_replies_additional-questions.pdf.

Nötige zusätzliche Maßnahmen

Die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die LINKE sowie die nationale Risikoanalyse enthalten eine Reihe nötiger Zusatzmaßnahmen für eine effektive Geldwäschebekämpfung, darunter:

- **Erfassung der wirtschaftlich Berechtigten für alle deutschen Immobilien.** Um die Eigentümer/innen von deutschen Immobilien zu ermitteln, muss derzeit die Information aus den Grundbüchern zu den legalen Eigentümern*innen mit den verschiedenen Firmenregistern der in den Eigentümerketten vertretenen Firmen verknüpft werden. Eine gezielte Personensuche ist nicht möglich, weil:
 - Eine Verknüpfung von Grundbuch und Firmenregistern nur mit hohem Aufwand machbar ist,
 - Ausländische Register oft keine Informationen zu Eigentümern und wirtschaftlich Berechtigten enthalten,
 - Die Namenssuchfunktion im deutschen Handelsregister schlecht funktioniert und im Transparenzregister nicht existiert und gleichzeitig kommerzielle Anbieter die Namenssuchen in den weltweit zugänglichen Firmenregistern ermöglichen bisher keinen Zugang zu Transparenzregisterdaten haben.

Der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ermöglicht eine für erfolgreiche Ermittlungen dringend nötige Suche nach den wirtschaftlich Berechtigten für alle deutschen Immobilien und trägt dabei dem Datenschutz Rechnung. Dafür verbindet er Grundbuch und Transparenzregister über eine ID und sorgt dafür, dass auch ausländische Grundbucheigentümer im deutschen Transparenzregister vermerkt sein müssen, so wie das auch in mehreren anderen europäischen Staaten geplant ist. Die Stellungnahme der Bürgerbewegung Finanzwende zum Kabinettsentwurf schlägt vor eine zumindest teilweise vergleichbare Lösung über einen §23 b GWG umzusetzen.¹⁷

- **Bessere Definition der wirtschaftlich Berechtigten.** Um sicherzustellen, dass das Transparenzregister die wirtschaftlich Berechtigten tatsächlich erfasst, muss die Meldeschwelle von 25% abgesenkt werden. Vorbild könnte hier das Handelsregister sein, in dem bereits jetzt alle Anteilseigner offengelegt werden müssen. Alternativ könnten zumindest die zehn größten Anteilseigner/innen gemeldet werden müssen.
- **Verbot oder Begrenzung von Barzahlungen beim Immobilienkauf und bessere Kontrolle von Zahlungsströmen.** Angesichts der üblichen Transaktionsvolumina bei Immobiliengeschäften, sollte ein Verbot von Barzahlungen erwogen werden. Auch die Wiedereinführung der Pflicht zur Benutzung von Notaranderkonten bei Immobilientransaktionen oder die Einrichtung einer zentralen Abwicklungsstelle wie in Österreich sollte geprüft und vor allem in Hinsicht auf Kosten-Nutzen und Missbrauchsanfälligkeit geprüft werden.
- **Bessere Umsetzung von Finanzsanktionen und Rückführung von illegitimen Geldern.** Hierzu könnte wie bereits in der nationalen Risikoanalyse ausgeführt zum Beispiel auch „das Schaffen einer zentralen Stelle gehören, welche bundesweit dafür zuständig ist, das Vermögen gelisteter Personen zu er-

¹⁷

https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/20190918_Stellungnahme_Geldwaesche.pdf

heben und aufzuspüren“ gehören. Auch ein eigenes Gesetz nach dem Vorbild zum Beispiel der Schweiz wäre zu erwägen.

- **Verstärkung der Kapazitäten und Strukturen bei der Umsetzung der Geldwäschebekämpfung**, unter anderem durch:
 - Mehr qualifiziertes Personal für Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte sowie Behörden wie das Bundesverwaltungsamt zur Geldwäschebekämpfung, Registerführung und Einziehung illegitimer Vermögen.
 - Eine unabhängige Evaluierung der FIU.
 - Die Veröffentlichung von Sanktionen bei Verstößen gegen das Geldwäschegesetz, Statistiken zu Geldwäsche und ein Lagebild Geldwäsche.
 - Eine bundeseinheitliche Aufsicht über die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Geldwäschegesetz.
 - Eine engere Zusammenarbeit mit den Steuerbehörden sowohl als Grundlage für den risikobasierten Prüfungsansatz der Geldwäscheaufsicht als auch über die bereits verpflichtenden Verdachtsanzeigen an die FIU.
 - Eine effektive Bekämpfung von Kriminalität im Finanzmarkt.

Bei der Überarbeitung des Vortatenkatalogs sollte Steuerhinterziehung unabhängig von der banden- und gewerbsmäßigen Begehung als Vortat eingestuft werden. Die nationale Risikoanalyse führt hierzu aus: „[a]us strafverfolgungspraktischer Sicht würde die Ausweitung der Strafbarkeit durch Aufnahme sämtlicher Steuerhinterziehungsdelikte in den Vortatenkatalog den Tatnachweis erleichtern.“

Quellen:

Bussmann (2015): „Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren.“ Abschlussbericht vom 12. August 2015.

EC (2019): „Estimating international tax evasion by individuals“. Taxation Paper 76. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

TJN (2012): „The Price of Offshore Revisited“. Verfügbar unter: https://taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf

UNODC (2011): „Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes“. Verfügbar unter: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit-financial-flows_31Aug11.pdf

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer*innen und –verwalter*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Blog: www.blog-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)



Prepaid Verband Deutschland (PVD), Marburger Str. 2, 10789 Berlin

An die
Mitglieder des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestags
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Email an: finanzausschuss@bundestag.de

Prepaid Verband Deutschland e. V.
Marburger Str. 2
10789 Berlin

Tel.: 030/85 99 46 250
Fax: 030/85 99 46 100
E-Mail: info@prepaidverband.de
www.prepaidverband.de

Vereinsregister Berlin VR 36814 B
EU Transparenz-Register
Nr. 431151613776-29

31. Oktober 2019

Stellungnahme zum Regierungsentwurf zur Umsetzung der 5. Geldwäscherichtlinie

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung und die Gelegenheit, im Rahmen der Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843] (im Folgenden: 5. Geldwäscherichtlinie – 5AMLD) Stellung beziehen zu können, möchte ich mich im Namen des Prepaid Verbandes Deutschland (PVD) herzlich bedanken. Nachstehend geht der PVD näher auf einige Punkte des Gesetzentwurfes ein, welche zu Lasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern über die EU-Vorgaben hinausgehend umgesetzt werden sollen, ohne dabei einen tatsächlichen Mehrwert beim Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu leisten.

Insbesondere der geplante maximale Transaktionsbetrag in Höhe von 20 Euro für Fernzahlungsvorgänge ohne vorherige Kundenidentifizierung, der damit deutlich unter den von der EU-Richtlinie vorgesehenen 50 Euro liegt, ist aus Sicht des PVD ungerechtfertigt und schränkt den Einsatz risikoarmer E-Geld-Produkte ohne erkennbare Notwendigkeit deutlich ein. Der PVD befürwortet im Sinne der Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes darüber hinaus eine Angleichung weiterer E-Geld spezifischer Regelungen und Schwellenwerte an die EU-Vorgaben – z. B. die Abschaffung des Sonderregimes des E-Geld-Agenten und der E-Geld-Vertriebsstelle oder die Angleichung des monatlichen Transaktionslimits und maximalen Speicherbetrages in § 25i Abs. 2 KWG von 100 Euro auf 150 Euro.

Der Prepaid Verband Deutschland e. V. ist eine Branchenvereinigung und Interessenvertretung der in Deutschland tätigen Prepaid-Industrie. Dazu gehören zum Beispiel Anbieter von Prepaid-Zahlungsmitteln (z. B. Kreditinstitute und E-Geld-Institute), Processingunternehmen, Handelsunternehmen, die Gutscheinkarten herausgeben, Wallet-Anbieter, Kartenorganisationen, Anbieter von Loyalty-Systemen und Distributoren der Prepaid-Zahlungsprodukte im Handel.

Für den PVD steht die Notwendigkeit zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung außer Frage. Vor diesem Hintergrund stehen der PVD und viele seiner Mitglieder in einem regelmäßigen Austausch mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), der Financial Intelligence Unit (FIU) und den Strafverfolgungsbehörden. Darüber hinaus haben der PVD und seine Mitglieder in den vergangenen

Jahren in enger Abstimmung mit dem BMF und der BaFin zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Nutzung von E-Geld für die Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Die von den E-Geld-Emittenten implementierten, risikomindernden Maßnahmen haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Gefahren einer Nutzung von E-Geld für diese Zwecke als sehr gering einzustufen sind. Entgegen dieses Trends mussten wir jedoch feststellen, dass die sowohl im Referenten- als auch die im Regierungsentwurf vorgeschlagenen Vorgaben in Bezug auf E-Geld ohne weitere substantielle Begründung deutlich über die europäischen Anforderungen hinausgehen. Vor allem die vorgeschlagene Änderung hinsichtlich der Ausnahme von der Erfüllung der Allgemeinen Sorgfaltspflichten in Bezug auf E-Geld in § 25i Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 Kreditwesengesetz ist unseres Erachtens unverhältnismäßig.

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 2 Nr. 3 einen maximalen Transaktionsbetrag von 20 Euro für Fernzahlungsvorgänge vor. Auf europäischer Ebene wurde hier jedoch ein Höchstbetrag von 50 Euro festgesetzt. Die an dieser Stelle vorgenommene Reduzierung des maximalen Transaktionsbetrages um mehr als die Hälfte ist für uns nicht nachvollziehbar und lässt unseres Erachtens das tatsächliche, sehr geringe Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsrisiko, das mit derartigen E-Geld Produkten verbunden ist, außer Acht.

Der europäische Gesetzgeber hat den Schwellenwert für Fernzahlungsvorgänge bewusst mit 50 Euro festgesetzt, um den legitimen Interessen europäischer Bürgerinnen und Bürger an der Nutzung von risikoarmen E-Geld-Produkten im Internet Rechnung zu tragen. Den geldwäscherechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit E-Geld-Produkten wurde bei Festlegung dieses Schwellenwertes großer Stellenwert eingeräumt, sodass keinerlei Bedarf besteht, aus geldwäscherechtlichen Gründen den auf europäischer Ebene festgesetzten Betrag in Frage zu stellen. Die nun vorgeschlagene weitere Reduzierung auf 20 Euro kann zu gravierenden Einschränkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Nutzung von E-Geld-Produkten führen. Zahlungen in geringen Höhen, unter Wahrung der persönlichen Integrität, sind unseres Erachtens und unserer Erfahrung nach, nicht nur unbedenklich im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, sondern entsprechen vielmehr dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und erlauben es Verbrauchern, ihre persönlichen Daten auch im Internet effektiv zu schützen. Dies leistet zudem einen wichtigen Beitrag zu sozialer und finanzieller Inklusion. Der strenge regulatorische Rahmen, das Produktdesign, der Einsatz engmaschiger und höchstmoderner Transaktionsüberwachungsmaßnahmen führen dazu, dass die Gefahr des Missbrauchs von E-Geld Produkten für strafbare Handlungen effektiv gemindert werden kann.

Der PVD unterstützt eine eins-zu-eins Umsetzung der EU-Vorgaben in deutsches Recht. Dies ist auch im Einklang mit den Bestrebungen zur Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes. Darüber hinaus haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag vereinbart, die Möglichkeiten der bargeldlosen Zahlung im digitalen Zeitalter erweitern zu wollen. Unseres Erachtens schränken restriktive Vorschriften im innovativen E-Geld-Bereich, die deutlich über die EU-Vorgaben hinausgehen, diese Möglichkeiten jedoch ein, nicht nur zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger, sondern letztlich auch zum Nachteil des Wirtschaftsstandortes Deutschland.

Mit freundlichen Grüßen

Jonny Natelberg
Geschäftsführender Vorstand des PVD

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Vierten EU-Geldwäscherichtlinie [Richtlinie (EU) 2018/843]

1. Anpassung des Maximalbetrages für Fernzahlungsvorgänge an EU-Vorgabe

Die in Artikel 2 Nr. 3 des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung vorgeschlagene Änderung des § 25i Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 Kreditwesengesetz (KWG) sieht einen maximalen Transaktionsbetrag von 20 Euro für Fernzahlungsvorgänge vor, sollte das verpflichtete Unternehmen gemäß § 25i Absatz 2 KWG von der Ausnahmeregelung in Bezug auf E-Geld Gebrauch machen und daher von der Erfüllung der Allgemeinen Sorgfaltspflichten absehen. Dieser Betrag liegt deutlich unterhalb des Betrages in Höhe von 50 Euro, der vom europäischen Gesetzgeber vorgesehen wurde. Unseres Erachtens ist dieser Schritt unverhältnismäßig und schränkt den Einsatz risikoarmer E-Geld-Produkte für Verbraucherinnen und Verbraucher in beträchtlicher Weise ein, ohne dabei das tatsächliche Risiko jener E-Geld-Produkte zu berücksichtigen.

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass der Schwellenwert „[i]m Rahmen des Gleichlaufs mit der bereits bestehenden Regelung und Schwellenwerten, die auf einer entsprechenden Risikobewertung beruhen, [...] auf 20 Euro pro Transaktion festgesetzt“ wird. Das Transaktionslimit für Fernzahlungsvorgänge ist allerdings ein vom europäischen Gesetzgeber gänzlich neu eingeführtes Kriterium. Insofern gibt es keine bestehende Regelung oder Schwellenwerte zu genau diesem Themenbereich, mit der ein Gleichlauf hergestellt werden könnte. Es ist für uns nicht erkenntlich, dass auf nationaler Ebene eine faktenbasierte Risikoanalyse des neu eingeführten Transaktionslimits für Fernzahlungsvorgänge in Höhe von 50 Euro durchgeführt wurde, die eine derartige Senkung des Maximalbetrages rechtfertigen würde. Auch im Sinne des risikobasierten Ansatzes sollte ein Abweichen hiervon daher nicht ohne fundierte und evidenzbasierte Risikoanalyse dieser speziellen Vorgabe stattfinden.

Dieser Schwellenwert ist für zahlreiche Marktteilnehmer der E-Geld-Branche von elementarer Bedeutung, um die Attraktivität der Produkte im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhalten. Auch steht eine Senkung des Betrages unseres Erachtens nicht im Einklang mit dem im Koalitionsvertrag festgehaltenen Vorhaben, digitale Bezahlssysteme zu fördern, da sie die Nutzung ebensolcher in einer Weise einschränkt, die von der europäischen Regulierung nicht gefordert ist.

Darüber hinaus sind die Kriterien, die zur Inanspruchnahme der in § 25i Absatz 2 KWG umgesetzten Ausnahmeregelung in Bezug auf E-Geld vorliegen müssen, bereits heute sowohl auf EU-Ebene als auch vom deutschen Gesetzgeber sehr restriktiv gefasst, um den missbräuchlichen Gebrauch von E-Geld-Produkten zu unterbinden. Lediglich Produkte, die sich innerhalb dieser eng gesetzten Grenzen bewegen, können überhaupt von der Ausnahme von der Erfüllung der Sorgfaltspflichten profitieren.

Auch lässt der Gesetzentwurf unseres Erachtens die risikomindernden Maßnahmen der E-Geld-Emittenten außer Acht. Transaktionen mit E-Geld sind aufgrund der Verfügbarkeit von detaillierten Transaktionsdatensätzen sehr gut nachvollziehbar. Alle E-Geld Produkte hinterlassen automatisch einen elektronischen Fußabdruck, was beispielsweise beim Einsatz von Bargeld nicht der Fall ist. Das ermöglicht das Erfassen und die Analyse jeder einzelnen Transaktion.

Das Transaktionsmonitoring der E-Geld-Emittenten hat sich stetig weiterentwickelt und nutzt heute modernste Technologien, um verdächtige Transaktionen in Echtzeit aufzuspüren und zu unterbinden. Zum engmaschigen Transaktionsmonitoring zählen unter anderem:

- die Erhebung von Ort und Zeit der Ausgabe sowie Einlösung des E-Geld-Produktes, sodass der gesamte Kreislauf des Produktes überwacht werden kann,
- sog. device identifiers zur Geräteerkennung des benutzten Endgerätes,
- die Feststellung von bestimmten Ausgabeverhalten bzw. -mustern auf Basis der Transaktionshistorie von bestimmten Endgeräten sowie
- die Erhebung von IP-Adressen im Fall von online-Zahlungen.

Diese „unique identifiers“ erlauben es, Transaktionen einer Person zuordenbar zu machen, selbst wenn das E-Geld-Produkt ohne vorherige Kundenidentifizierung ausgegeben wurde. E-Geld-Produkte sind in der Regel für einen spezifischen Nutzen im Internet konzipiert, sodass auffällige Verhaltensmuster, die außerhalb des erwarteten Nutzens liegen, sehr gut festgestellt werden können. Darüber hinaus helfen neueste Technologien wie Artificial Intelligence und Predictive Modelling dabei, das Transaktionsmonitoring der Emittenten stetig weiter zu verbessern.

Zusätzlich können Informationen bei Händlern und gegebenenfalls Verkaufsstellen abgefragt werden, um weitere Erkenntnisse einzuholen. Schlussendlich kommen Emittenten selbstverständlich ihren Pflichten zum Melden verdächtiger Transaktionen nach.

2. Keine Einbeziehung von E-Geld-Agenten und E-Geld-Vertriebsstellen als geldwäscherechtlich Verpflichtete

Das deutsche Geldwäschegesetz (GwG) führte mit dem E-Geld-Agenten und der E-Geld-Vertriebsstelle zwei Kategorien geldwäscherechtlich Verpflichteter ein, die auf europäischer Ebene nicht existieren. Dieser Verpflichtetenkreis schließt E-Geld-Distributoren (Großhändler wie Lekkerland) sowie Endverkaufsstellen (Point of Sale (POS), wie Kioske oder Tankstellen) ein und stellt neben der gleichzeitigen Verpflichtung der E-Geld-Emittenten eine aus unserer Sicht nicht notwendige Doppelverpflichtung dar, die mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Dieser Regelungsansatz geht über die europäischen Vorgaben hinaus, denn eine Verpflichtung der E-Geld-Agenten und der E-Geld-Vertriebsstellen wird weder von der 4. Geldwäscherichtlinie (4AMLD) noch von der jetzt umzusetzenden 5AMLD gefordert. Er ist zur Erreichung der politischen Ziele auch nicht notwendig. Während des legislativen Prozesses der 5AMLD wurde vom Europäischen Parlament die Ergänzung des Kreises der geldwäscherechtlich Verpflichteten gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 um „E-Geld-Distributoren“ vorgeschlagen. Im weiteren Verlauf des Trilog-Prozesses wurde dieser Ergänzungsvorschlag jedoch als unverhältnismäßig kostenintensiv und kaum praktikabel erkannt und entsprechend nicht in den finalen Richtlinienentwurf übernommen.

Die bereits vor der Verabschiedung der 4. Geldwäscherichtlinie erfolgte Einbeziehung der E-Geld-Agenten und der E-Geld-Vertriebsstellen in den Kreis der geldwäscherechtlich Verpflichteten nach dem GwG sollte verhindern, dass E-Geld-Emittenten aus dem EU-Ausland in Deutschland E-Geld-Produkte vertreiben, die hinter dem hier geltenden Schutzniveau zurückbleiben. Der von der Bundesregierung verabschiedete Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 Absatz 3 a) bb) nun aber vor, § 2 Absatz 1 Nummer 4 GwG dahingehend zu ergänzen, dass auch jene im europäischen Wirtschaftsraum autorisierte E-Geld- und Zahlungsinstitute nach deutschem Recht verpflichtet sind, die aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit

im Inland ansässigen Distributoren als in Deutschland niedergelassen gelten. Die zusätzliche Verpflichtung der E-Geld-Agenten und E-Geld-Vertriebsstellen ist jedenfalls aus diesem Grund obsolet geworden. Es ist nicht ersichtlich, warum bei dem Vertrieb von E-Geld zwei unterschiedliche Verpflichtete dieselben geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten einhalten müssen, bei anderen Finanzprodukten, die für Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach unserer Wahrnehmung „besser“ genutzt werden (z. B. Girokonten), hingegen nur ein Verpflichteter ausreicht. Mit der in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Doppelbeaufsichtigung wird E-Geld gegenüber anderen Finanzprodukten in ungerechtfertigter Weise benachteiligt.

Der Umstand, dass eine Doppelbeaufsichtigung für E-Geld nicht zu rechtfertigen ist, gilt umso mehr, da durch die 5AMLD die strengen Rahmenbedingungen für „anonyme“ E-Geld-Produkte zusätzlich weiter verschärft werden, die dem in Deutschland implementierten hohen Schutzniveau entsprechen. Dies schafft ein einheitliches Schutzniveau auf EU-Ebene, ohne den Vertriebspartnern der E-Geld-Emittenten in Deutschland unverhältnismäßige Pflichten aufzuerlegen, die keinen erkennbaren Mehrwert zur Zielerreichung beitragen. Auch durch diese zusätzliche europaweite Harmonisierung erscheint ein Festhalten an dem Sonderregime für E-Geld-Agenten und E-Geld-Vertriebsstellen nicht mehr sachgemäß.

Darüber hinaus sind ausschließlich an der Distribution beteiligte E-Geld-Agenten und E-Geld-Vertriebsstellen nicht an der Ausführung von Zahlungsvorgängen beteiligt. Sie stellen in erster Linie die technische Infrastruktur für den Vertrieb der Produkte zur Verfügung und sind nicht in die internen Abläufe des Emittenten eingebunden, dessen alleinige Verantwortung die Sicherstellung der geldwäscherechtlichen Pflichten sein sollte.

Der PVD spricht sich daher nachdrücklich dafür aus, das Sonderregime des E-Geld-Agenten und der E-Geld-Vertriebsstelle abzuschaffen und die betreffenden Sätze in den Paragraphen § 2 Abs. 1 Nr. 4 GwG und § 2 Abs. 1 Nr. 5 GwG ersatzlos zu streichen. Diese Angleichung bzw. Harmonisierung an EU-Recht entspricht außerdem dem Koalitionsvertrag, wonach die Bundesregierung eine eins-zu-eins Umsetzung der europäischen Vorgaben ohne zusätzliche bürokratische Belastungen auf nationaler Ebene anstrebt.

3. Anpassung der Schwellenwerte bei Ausgabe und Rücktausch von E-Geld gemäß § 25i KWG

Die Schwellenwerte für den Verzicht der Sorgfaltspflichten nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 betragen für die E-Geld-Emittenten derzeit gemäß § 25i Abs. 2 KWG:

1. 100 Euro monatliche Begrenzung der Zahlungsvorgänge (für nicht wieder aufladbare Zahlungsinstrumente bzw. für wieder aufladbare Instrumente, die nur im Inland eingesetzt werden können)
2. 100 Euro als maximaler Speicherbetrag
3. 20 Euro als maximaler Rücktauschbetrag durch Barauszahlung

Die 5. Geldwäscherichtlinie sieht höhere Schwellenwerte vor: 150 Euro (statt 100 Euro für die oben unter 1 und 2 genannten Werte) bzw. 50 Euro für den unter 3 genannten Schwellenwert. Im Sinne der europäischen Harmonisierung befürwortet der PVD eine Anpassung der oben genannten Schwellenwerte für risikoarme E-Geld-Produkte an die entsprechenden Werte gemäß der 5AMLD.

4. Klarstellung des Begriffs „Fernzahlungsvorgang“ bzw. Begrenzung auf Internet-Zahlungen

Der in der 5AMLD verabschiedete neue Schwellenwert für Fernzahlungsvorgänge in Höhe von 50 Euro pro Transaktion (Art. 1 Abs. 17) bezieht sich auf die Definition eines Fernzahlungsvorgangs gemäß Art. 4 Nr. 6 der Richtlinie (EU) 2015/2366: „Zahlungsvorgang, der über das Internet oder mittels eines Geräts, das für die Fernkommunikation verwendet werden kann, ausgelöst wird.“ Der Wortlaut dieser Definition wurde im ZAG unverändert übernommen (§ 1 Abs. 19 ZAG).

Trotz der Bedeutung von Fernzahlungsvorgängen als Tatbestandsvoraussetzung für die Anforderung einer starken Kundenauthentifizierung gemäß § 55 ZAG wurde der Begriff des Fernzahlungsvorgang bislang nicht eindeutig spezifiziert. Die Legaldefinition in § 1 Abs. 19 ZAG lässt Interpretationsspielräume und führt damit zu Rechtsunsicherheit.

Aufgrund der unklaren gesetzlichen Definition des Fernzahlungsvorgangs in § 1 Abs. 19 ZAG könnte z. B. die Zahlung mit einer Prepaid-Karte, mit der der Karteninhaber kontaktlose Zahlungen an einer Ladenkasse durchführen kann, als ein Fernzahlungsvorgang aufgefasst werden. Das gleiche gilt für eine mobile Zahlung an der Ladenkasse per Smartphone, in der ein auf E-Geld basierendes Zahlungsinstrument in einer Zahlungsapplikation digital gespeichert ist. Die unklare Definition eines Zahlungsvorgangs kann demnach dazu führen, dass auch Zahlungsvorgänge an der Ladenkasse (Face-to-Face) von dem Schwellenwert (50 Euro pro Transaktion) betroffen sind. In der Begründung für das Gesetz Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (Bundestagsdrucksache 18/11495) erwähnt die Bundesregierung ausdrücklich die Möglichkeit, dass auch eine Zahlung am physischen POS als Fernzahlungsvorgang eingestuft werden kann (S. 140). Leider verzichtet die Begründung an dieser Stelle auf die Nennung von Kriterien und Voraussetzungen, wonach eine POS-Zahlung als Fernzahlungsvorgang klassifiziert werden soll. Daraus resultiert die Gefahr, dass Zahlungen am physischen POS, die z. B. mittels Mobiltelefonen vorgenommen werden (z. B. Kontaktloszahlungen mittels der NFC-Technologie oder QR-Codes) als Fernzahlungsvorgänge im Sinne von § 25i Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KWG n.F. angesehen werden und für „anonyme“ E-Geld-Produkte entsprechend limitiert werden müssen wie ein E-Geld-Produkt, mit dem ausschließlich in Online-Handel eingekauft werden kann.

Diese denkbare, aber wohl unbeabsichtigte Folge steht im klaren Widerspruch zu der Intention der 5AMLD, nach der nur Internetzahlungen im Fernabsatz von der Einschränkung betroffen sein sollen. Vor diesem Hintergrund plädiert der PVD dafür, in der Gesetzesbegründung klarzustellen, dass Zahlungen am POS keine Fernzahlungsvorgänge im Sinne von § 25i Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 KWG sind, unabhängig von dem Nutzermedium, das zum Auslösen des Zahlungsvorgangs verwendet wird.

5. Klarstellung des Begriffs „virtuelle Währung“

Wir begrüßen ausdrücklich die Klarstellung in Bezug auf die Definition von „virtuellen Währungen“ bzw. Kryptowerten in Artikel 2 Absatz 1 b) bb) sowie in der Begründung hierzu, wonach E-Geld und monetäre Werte, die auf Instrumenten im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 10 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes gespeichert sind, sowie elektronische Gutscheine, die in einem Zwei-Parteiensystem herausgegeben werden, keine Kryptowerte sind.