

Anregungen der Deutschen Kreditwirtschaft für die Umsetzung der 4. Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2015/849

Die vierte EU-Richtlinie zur Geldwäscheprävention soll nach dem Aktionsplan der EU-Kommission zur Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom 2. Februar 2016 bis Jahresende in nationales Recht umgesetzt werden. Aus der Praxis wurde uns jedoch berichtet, dass die Umsetzung der 4. Geldwäsche-Richtlinie (EU) 2015/849 erheblichen Umsetzungsaufwand für die Banken, etwa im Hinblick auf nötige Anpassungen des Risikomodells und der IT-Systeme mit sich bringt. Daher regen wir an die Umsetzung entsprechend der ursprünglichen Vorgabe der Richtlinie erst zum 26. Juni 2017 durchzuführen. Die Umsetzung erfolgt in einem Umfeld, das durch globale Bedrohungen durch Terrorismus, ein rasantes Voranschreiten internet-basierter Technologien und Geschäftsmodelle sowie durch ein wirtschaftlich schwieriges Umfeld für den Finanzsektor gekennzeichnet ist. Vor diesem Hintergrund kommt der Umsetzung der o. g. Richtlinie eine besondere Bedeutung zu.

Die Deutsche Kreditwirtschaft möchte daher im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens auf Regelungsvorschläge hinweisen, die zu wesentlichen Verbesserungen des geltenden Regelungsinstrumentariums führen könnten.

1. Schaffung eines „One-Stop-Shops“ für die Identifizierung und Abklärung des wirtschaftlich Berechtigten bei der Begründung der Geschäftsbeziehung zu Unternehmenskunden (juristische Personen, Handelsgesellschaften und andere Personenmehrheiten)

Die Anforderungen an die Kundenidentifizierung und insbesondere die Feststellung des wirtschaftlich Berechtigten sind im Verlauf der Geldwäschegesetzgebung immer komplexer geworden. Insbesondere erfordern die gemäß § 4 Abs. 5 Geldwäschegesetz (GwG) risikobasierten Maßnahmen in komplexer strukturierten Unternehmen aufwändige Recherchen der GwG-Adressaten (zuvorderst der Kreditinstitute). Der damit verbundene schon im Einzelfall erhebliche Aufwand steigt ins Übermaß, wenn ein Unternehmen mehrere Bankverbindungen unterhält. Denn in jedem Einzelfall müssen die Kreditinstitute aufgrund der gesetzlichen Anforderungen individuell und für sich dieselben Daten über das Unternehmen und über dessen wirtschaftlich Berechtigte erheben, prüfen und aufzeichnen. Die Qualität der bei diesen Kundenannahmeprozessen erhobenen Daten könnte deutlich gesteigert werden, wenn die GwG-Adressaten bei der Erhebung der im Gesetz aufgeführten formalen Daten auf eine verlässliche und sicherheitstechnisch geschützte Quelle zugreifen könnten, deren Schaffung Art. 30 Richtlinie (EU) 2015/849 vorsieht.

Eine solche Quelle könnte in Deutschland das bereits bestehende Unternehmensregister sein, das neben den Angaben zu wirtschaftlich Berechtigten auch die Identifizierungsangaben nach § 4 Abs. 3 Nr. 2 GwG enthalten sollte. Das Unternehmensregister müsste die Daten zuvor aufgrund eindeutiger gesetzlicher Bestimmungen unmittelbar am Ursprung – d. h. bei dem jeweiligen Unternehmen – erhoben haben. Die Mitwirkungspflicht des Unternehmens gegenüber dem Unternehmensregister sollte durch entsprechende Angabepflichten verankert und durch spürbare Sanktionen für den Fall von Pflichtverstößen flankiert werden. Diese verstärkte Ausrichtung des GwG auf die unmittelbar Handelnden ist vor dem Hintergrund des Charakters der Geldwäscheprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe geboten. Im Prinzip vergleichbare Regelungen kennt das GwG für das Verhältnis Kreditinstitut – potentieller Kunde bereits (siehe § 4 Abs. 6 GwG). Da die Aufzeichnungen über diese Angaben bei den Kreditinstituten verbleiben, lässt sich damit allerdings keine zentrale Transparenz über Unternehmensstrukturen erreichen, die eine Einstellung in ein Register bieten würde.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, auf der Grundlage von Art. 30 Richtlinie (EU) 2015/849 im Geldwäschegesetz eine Meldepflicht von Unternehmen gegenüber dem Unternehmensregister zu statuieren. Das Register sollte zum einen die gesetzlich zum wirtschaftlich Berechtigten geforderten Daten umfassen. Ferner sollten dort auch die Identifizierungsdaten gemäß § 4 GwG und § 154 Abgabenordnung zu Vertragspartnern und Verfügungsberechtigten in dem nach dem derzeit geltenden Recht üblichen Umfang abgerufen werden können. Schließlich sollten dem Register weitere Angaben (z. B. über die nationale Steuerpflicht und die Steuer-ID – soweit vorhanden - gemäß FKAustG) entnommen werden können, die im Kundenannahmeprozess zu erheben und zu dokumentieren sind. Zu diesem Register sollten jedenfalls die Adressaten des Geldwäschegesetzes und ihre Kooperationspartner Zugang erhalten. Im Übrigen sollten berechnete Geheimhaltungsinteressen der in dem Register erfassten Unternehmen berücksichtigt werden.

Wir regen eine Regelung an, welche den Datenaustausch hinsichtlich der Identifizierungsdaten einmal identifizierter Kunden eines Kreditinstitutes innerhalb eines Konzerns und auch zwischen Kreditinstituten ausdrücklich zulässt und die entsprechende datenschutzrechtliche Ermächtigung enthält. Darüber hinaus sollte festgestellt werden, dass die geldwäscherechtlichen Regelungen spezieller und daher vorrangig im Verhältnis zu den datenschutzrechtlichen Regelungen sind.

2. Digitale Identifizierung

Das Erfordernis der physischen Anwesenheit von GwG-Adressaten und ihrem Gegenüber während des Kundenannahmeprozesses („Filialidentifizierung“) prägt noch immer das geltende Geldwäschegesetz. Dies ist in Zeiten der digitalen Informationsgesellschaft nicht mehr zeitgemäß. Die Zielsetzung einer sicheren und verlässlichen Kundenidentifizierung

muss in ein angemessenes Verhältnis zu dem in der Internet-Gesellschaft gewachsenen Bedürfnis der Bürger gebracht werden, eine Identifizierung in angemessener Zeit, mit im Alltag regelmäßig verfügbaren Identifizierungsmedien und ohne Medienbruch durchzuführen.

Zwar hat das geltende GwG die Notwendigkeit von Identifikationsverfahren ohne Medienbruch bereits erkannt (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2 GwG); doch ist diesen Verfahren eine breitere Akzeptanz in der Bevölkerung bislang versagt geblieben. Die gemäß BaFin-Rundschreiben 1/2014 in der Fassung vom 10. Dezember 2014 zusätzlich vorgesehene Video-Identifizierung ist in diesem Kontext ein Schritt in die richtige Richtung; erscheint jedoch nicht als Endpunkt der Entwicklung.

Um den aktuellen Anforderungen gerecht zu werden, wäre es sachgerecht, den vom Gesetzgeber im Glückspielbereich (§ 9b GwG) gewiesenen Weg auszubauen. Gemäß § 9b Abs. 2 Nr. 2 GwG hat ein Internet-Glücksspielveranstalter Spieler durch die Hereinnahme eines kopierten oder eingescannten geeigneten Legitimationsdokuments zu identifizieren. Alternativ böte es sich an generell für die Identifikation einer ortsabwesenden Person die Einholung einer einfachen Kopie, anstatt wie bisher einer beglaubigten Kopie, eines geeigneten Legitimationsdokuments vorzusehen, und hierzu das Wort „beglaubigt“ in § 6 Abs. 2 Nr. 2 b) GwG zu streichen. Zusätzlich sind flankierende Maßnahmen zur Überprüfung der Identität zu treffen, die von einer glaubwürdigen unabhängigen Quelle stammen und für die Überprüfung geeignet sind.

Wir regen an, diese Form der Kundenidentifikation (Kopie/Scan eines geeigneten Ausweisdokumentes plus geeignete weitere Verifikationsmaßnahmen), sowie die weiteren in der Verordnung (EU) 910/2014 genannten Instrumente (z.B. Vertrauensdiensteanbieter) auch der Kreditwirtschaft zu eröffnen. Beispiele für die zusätzlichen Maßnahmen zur Überprüfung der Identität sollten im Wege der Verwaltungspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Anwendungs- und Auslegungshinweise zum Geldwäschegesetz) gegeben werden¹.

3. Identifizierung von Flüchtlingen

Mit dem am 18. April 2016 verkündeten Zahlungskontengesetz wurde in Deutschland ein Kontrahierungszwang für die Eröffnung von Basiskonten geschaffen. Wesentliche Gründe für eine Ablehnung bzw. Kündigung der Eröffnung bzw. Führung von Basiskonten liegen in der Nichterfüllung von Sorgfaltspflichten nach dem Geldwäschegesetz. Dies trifft auch auf die Sorgfaltspflichten bei der Kontoeröffnung für Flüchtlinge zu. Unabhängig von der am 21. August 2015 von der BaFin publizierten „Übergangsregelung“ ist dem Vernehmen nach vorgesehen, Asylsuchenden bis Spätsommer 2016 ein neues Ausweisdokument zu

¹ Beispiele könnten dabei die folgenden Punkte Aufgreifen: Nutzung von Kontoinformationsdiensten gemäß PSD 2; Referenzüberweisungen; technische Unterstützung zur Ausweisüberprüfung; Mindestanforderungen an die Ausweisqualität (z. B. des Lichtbilds); Notwendigkeit eines Vier-Augen-Prinzips.

15. Juni 2016

erteilen. Dieses soll im Rahmen einer Verordnung gemäß § 4 Abs. 4, letzter Satz GwG als ein neues zulässiges Identifizierungsmedium verankert werden.

Als ein solches neues Identifizierungsmedium könnte der so genannte „Ankunftsnachweis“ in Frage kommen, der im Februar 2016 eingeführt worden ist (Ankunftsnachweisverordnung, BGBl. I 2016, S. 162). Hierfür ist zum einen eine möglichst rasche und weitgehende Verbreitung dieses Dokuments erforderlich, das die in der Praxis verwendeten, vielfach nicht dem GwG entsprechenden, ausländerrechtlichen Papiere ablösen soll.

Wir gehen davon aus, dass die Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 4 S. 2 GwG dazu dient, solche Dokumente als zur Überprüfung der Identität geeignet zu normieren, die eine oder sogar mehrere der gemäß § 4 Abs. 4 S. 1 GwG gestellten Anforderungen nicht erfüllen. Wir nehmen ferner an, dass eine Anknüpfung an den Ankunftsnachweis als weiteres zur Überprüfung der Identität geeignetes Dokument im Wege der Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 4 S. 2 GwG trotz der fehlenden Eignung des Ankunftsnachweises zur Erfüllung der Pass- und Ausweispflicht wirksam und in der Folge der Ankunftsnachweis, nach Erlass der Verordnung, zur GwG-Identifikation tauglich ist.

4. Kompetenz für die Beaufsichtigung von GwG-Adressaten außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der BaFin

Die Erfahrungen mit mehr als 20 Jahren Geldwäscheprävention haben nach Auffassung der Kreditwirtschaft erwiesen, dass die Beaufsichtigung der GwG-Adressaten durch Behörden bzw. Aufsichtsstellen außerhalb des Finanzsektors an manchen Stellen nicht gerecht wird. Dies dokumentieren auch die Prüfungsergebnisse der Financial Action Task Force.

Wir regen daher an zu prüfen, die Beaufsichtigung der GwG-Adressaten außerhalb des Finanzsektors und außerhalb der verkammerten Berufe in eine Bundeskompetenz zu überführen und in einer Behörde zu bündeln.