

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschebekämpfungsergänzungsgesetz – GwBekErgG) – Drucksache 16/9038 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung orientiert sich eng an dem Prinzip der Eins-zu-eins-Umsetzung der Vorgaben der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie und der dazu von der Europäischen Kommission erlassenen Durchführungsrichtlinie. Die Bundesregierung versteht – auch mangels konkreter Hinweise, an welchen Stellen über die Eins-zu-eins-Umsetzung hinausgegangen wird – die Aussage und die Prüffrage des Bundesrates insofern als einen Hinweis auf solche Felder, wo diese Richtlinien keine abschließende Regelung enthalten und deshalb den nationalen Gesetzgeber ein Gestaltungsauftrag trifft. Es ist anzumerken, dass die Stellungnahme des Bundesrates selbst Forderungen und Vorschläge enthält (zum Beispiel die Nummern 3 und 5), die über die Anforderungen der genannten Richtlinien hinausgehen.

Zu Buchstabe b

Entsprechend den Vorgaben des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates hat die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf die für die Wirtschaft durch neu begründete und geänderte Informationspflichten resultierenden zusätzlichen Kosten abgeschätzt. Die Kosten, die durch geänderte oder gegenüber der bisherigen Rechtslage entfallende Informationspflichten eingespart werden, sind dabei ebenfalls bewertet und bei dem Ergebnis der Schätzung berücksichtigt worden. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Angaben zu den Bürokratiekosten stellen dabei auf Grund der Vielschichtigkeit der gesetzlichen Verpflichtungen, der unterschiedlichen rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Verpflichteten sowie vielfach mangels belastbaren Zahlenmaterials eine bestmögliche, aber dennoch zum Teil grobe Abschätzung dar. Der Nationale Normenkontrollrat hat den Gesetzentwurf auf die durch Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten geprüft und keine Bedenken geäußert.

Zu Buchstabe c

Es wäre systemfremd, dem Vorschlag des Bundesrates entsprechend in die Vorschriften über den Inhalt des Unternehmensregisters (§ 8b HGB) Veröffentlichungspflichten über die Eigentumsverhältnisse von Gesellschaftsanteilen aufzunehmen. Das Unternehmensregister bildet nur ab, was nach handels-, gesellschafts- oder kapitalmarktrechtlichen Vorschriften veröffentlichungspflichtig ist. § 8b HGB enthält dementsprechend keine eigenständigen Veröffentlichungspflichten, sondern regelt nur, welche nach anderen Vorschriften bestehenden Veröffentlichungen auch über das Unternehmensregister zugänglich sind. Dabei hat bereits derzeit jedermann einen direkten Zugriff auf die im Unternehmensregister vorhandenen Informationen. So sind zum Beispiel schon nach derzeitiger Rechtslage gemäß § 8b Abs. 2 Nr. 9 HGB die Veröffentlichungen über die Stimmrechte an börsennotierten Gesellschaften nach § 25 WpHG von jedermann jederzeit über das Internet im Unternehmensregister abrufbar.

Ob es im Hinblick auf die erweiterten Informationsbeschaffungspflichten der nach § 2 GwG-E Verpflichteten künftig zusätzlicher Veröffentlichungspflichten hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse von Gesellschaftsanteilen bedarf, erscheint im Hinblick auf die bestehenden Regelungen (§ 21 ff. WpHG) sowie die im Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG) neu vorgesehenen Regelungen (§ 40 GmbHG-E) sehr zweifelhaft. Was die GmbH als die zahlenmäßig mit ca. 1 Million Gesellschaften bedeutendste Rechtsform in Deutschland betrifft, so wird durch das erwähnte MoMiG die Transparenz der Beteiligungsverhältnisse erheblich verbessert. Bereits bisher musste im Handelsregister eine Liste der Gesellschafter hinterlegt werden. Diese Vorschrift wird künftig deutlich stärker sanktioniert und durchgesetzt: Nur noch derjenige erlangt gegenüber der Gesellschaft die Stellung eines Gesellschafters mit allen Rechten (Stimmrecht, Dividende etc.), der in der beim Handelsregister hinterlegten Gesellschafterliste aufgeführt ist.

Ist der Käufer eines Geschäftsanteils nicht in dieser Liste aufgeführt, so läuft er im Übrigen Gefahr, dass ein Dritter den Anteil gutgläubig erwerben kann. Es ist davon auszugehen, dass damit die Gesellschaftertransparenz wirkungsvoll durchgesetzt wird.

2. Zu Artikel 2 (§ 1 Abs. 5 GwG)

Die Begriffsbestimmung des Bargeldes in § 1 Abs. 5 GwG-E ist in der im Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Neufassung des Geldwäschegesetzes allein für die Sonderregelung für gewerbliche Güterhändler in § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG-E von Bedeutung. Mit der dort enthaltenen Beschränkung der Identifizierungspflicht auf die Fälle der Annahme von Bargeld wird die Vorgabe des Erwägungsgrundes 18 der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie umgesetzt, wonach Personen, die mit Edelmetallen, Edelsteinen oder Kunstwerken handeln, unter die Richtlinie fallen, „sofern an sie Barzahlungen in Höhe von 15 000 Euro oder mehr geleistet werden“.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausweitung des Begriffs des Bargeldes würde dazu führen, dass gewerbliche Güterhändler auch bei der Annahme von Wertpapieren, Edelmetallen, Edelsteinen oder Kunstwerken zur Identifizierung verpflichtet wären. Dies ginge nicht nur über die Vorgaben der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie hinaus und widerspräche damit der vom Bundesrat eingeforderten Einhaltung des Prinzips der Eins-zu-eins-Umsetzung, vielmehr würde es für diesen Personenkreis auch eine Verschärfung gegenüber der derzeitigen Rechtslage darstellen, wonach sonstige Gewerbetreibende lediglich bei der Annahme von Bargeld, nicht jedoch bei der Annahme von Wertpapieren, Edelmetallen, Edelsteinen oder Kunstwerken zur Identifizierung verpflichtet sind (§ 3 Abs. 1 Satz 2 GwG).

Die Bundesregierung hält es hingegen für erwägenswert, die Sonderregelung für gewerbliche Güterhändler in § 3 Abs. 2 Satz 3 GwG-E dahingehend zu ergänzen, dass dieser Personenkreis zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten (und damit auch zur Erfüllung der Identifizierungspflicht) auch bei der Annahme von Bargeld im Wert von 15 000 Euro innerhalb bestehender Geschäftsbeziehungen verpflichtet wird. Eine solche Ergänzung könnte dem Umstand Rechnung tragen, dass der fragliche Personenkreis – der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie folgend – Kunden nicht bereits bei Begründung der Geschäftsbeziehung identifizieren muss.

Die in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GwG-E enthaltene, an die Stelle von § 2 Abs. 2 GwG tretende und somit für alle anderen Verpflichteten geltende Regelung zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten stellt – im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage – nicht mehr nur auf Bartransaktionen, sondern allgemein auf die Durchführung von Transaktionen im Wert von mindestens 15 000 Euro ab. Hiervon sind mit Blick auf den weiten Transaktionsbegriff (§ 1 Abs. 4 GwG-E) neben der Bargeldannahme auch Wertpapiere, Edelmetalle, Edelsteine und Kunstwerke erfasst.

3. Zu Artikel 2 (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 GwG)

Eine vom Bundesrat vorgeschlagene Identifizierungspflicht des persönlich Auftretenden ginge über die Vorgaben der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie hinaus und widerspräche der vom Bundesrat selbst eingeforderten Einhaltung des

Prinzips der Eins-zu-eins-Umsetzung. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist im Einklang mit der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie und den Empfehlungen der FATF auf die Identifizierung von Kunden und – insoweit deutlich weitgehender als das bisherige Recht – die Identifizierung von etwaigen wirtschaftlich Berechtigten, die selbst keine Vertragspartner sind, ausgerichtet. Damit werden die internationalen Standards der Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsprävention erfüllt. Ungeachtet dessen wird die Bundesregierung den Vorschlag im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens nochmals prüfen.

4. Zu Artikel 2 (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GwG)

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 4 GwG-E enthaltene, vom Bundesrat kritisierte Aktualisierungspflicht setzt die verbindliche Vorgabe des Artikels 8 Abs. 1 Buchstabe d letzter Satzteil der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie um. Die dort genannte Pflicht, Dokumente, Daten und Informationen „stets“ zu aktualisieren, wird im Gesetzentwurf im Interesse der Verständlichkeit für die Adressaten praxisgerechter und verständlicher dahingehend umgesetzt, dass eine Aktualisierung „in angemessenem zeitlichen Abstand“ verlangt wird. Dadurch wird klargestellt, dass die Aktualisierungspflicht nicht in Permanenz, sondern periodisch wiederkehrend zu erfüllen ist.

5. Zu Artikel 2 (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 1 GwG)

Artikel 7 Buchstabe b der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie, der mit der fraglichen Regelung umgesetzt wird, stellt ausdrücklich auf die Abwicklung „gelegentlicher“, d. h. außerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung erfolgender, Transaktionen ab. Eine vom Bundesrat vorgeschlagene Identifizierungspflicht bei Bargeldannahme auch innerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung ginge über die Vorgaben der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie hinaus und widerspräche der auch vom Bundesrat eingeforderten Einhaltung des Prinzips der Eins-zu-eins-Umsetzung. Für eine Identifizierungspflicht bei Bargeldannahme auch innerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung besteht auch keine Notwendigkeit, da der Kunde bereits bei Begründung der Geschäftsbeziehung identifiziert werden muss. Im Übrigen treffen den Verpflichteten innerhalb einer bestehenden Geschäftsbeziehung zusätzlich die Pflicht zur kontinuierlichen Überwachung der Geschäftsbeziehung (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 GwG-E) und die Identifizierungspflicht im Verdachtsfall (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GwG-E).

6. Zu Artikel 2 (§ 3 Abs. 6 Satz 2a – neu –, 2b – neu –, 2c – neu – GwG)

Die in § 3 Abs. 6 Satz 2 GwG-E enthaltenen Verpflichtungen, bei Vorliegen der im Tatbestand genannten Voraussetzungen eine Geschäftsbeziehung nicht zu begründen oder fortzusetzen, keine Transaktion durchzuführen und eine bestehende Geschäftsbeziehung mit dem Vertragspartner zu beenden, dienen der Umsetzung der verbindlichen Vorgabe des Artikels 9 Abs. 5 Satz 1 der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Einschränkung dieser Verpflichtung wäre daher nicht richtlinienkonform und würde die Bundesrepublik Deutschland der Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens aussetzen. In der Sache ist anzumerken, dass der Vorschlag des Bundes-

rates die behördliche Überprüfung der Erfüllung von Sorgfaltspflichten in vielen Fällen erheblich erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen würde.

Für die vom Bundesrat darüber hinaus vorgeschlagene ausdrückliche Regelung einer Haftungsfreistellung besteht keine Notwendigkeit, da sich diese bereits aus allgemeinen Grundsätzen ergibt. Die Begründung des Gesetzentwurfs enthält dementsprechend einen klarstellenden Hinweis.

7. Zu Artikel 2 (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 – neu – GwG)

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Verzicht auf eine eigenständige Regelung im Geldwäschegesetz für die Identifizierung der Mitglieder des Vertretungsorgans oder der gesetzlichen Vertreter ist abzulehnen, da im Geldwäschegesetz auch Kriterien für die Identifizierung von solchen juristischen Personen und Personengesellschaften enthalten sein müssen, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben und dementsprechend nicht der Abgabenordnung unterfallen. Die Bundesregierung wird im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen, ob der Regelungsgedanke des § 154 der Abgabenordnung zumindest für die Verpflichteten, die der Abgabenordnung unterfallen, auf das Geldwäschegesetz übertragen werden kann.

8. Zu Artikel 2 (§ 4 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GwG)

Während nach dem derzeitigen Geldwäschegesetz eine Identifizierung nur anhand eines Personalausweises oder eines Reisepasses möglich ist (§ 1 Abs. 5 Satz 1 GwG) und weitere Legitimationsdokumente lediglich für den Bereich der Kredit- und Versicherungswirtschaft auf der Grundlage von Verlautbarungen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht anerkannt sind, ermöglicht der Gesetzentwurf der Bundesregierung ausdrücklich die Identifizierung anhand sämtlicher zur Erfüllung der Pass- und Ausweispflicht geeigneter Dokumente und damit insbesondere auch anhand eines Kinderpasses. Weitere Sonderfälle sollten aus Sicht der Bundesregierung nicht im Geldwäschegesetz selbst, sondern gegebenenfalls in Verwaltungsvorschriften oder in einer Rechtsverordnung geregelt werden, für deren Erlass der Gesetzentwurf in § 4 Abs. 4 Satz 2 GwG-E eine Rechtsgrundlage vorsieht.

9. Zu Artikel 2 (§ 4 Abs. 5 Satz 1 GwG)

Die Aufnahme weiterer zwingender Identifizierungsmerkmale als Pflichtangabe bei der Identifizierung des wirtschaftlich Berechtigten in das Geldwäschegesetz wäre mit Blick auf den Begriff des wirtschaftlich Berechtigten neuer Prägung nicht praxismäßig. Der wirtschaftlich Berechtigte nach dem Verständnis des bisherigen § 8 GwG zielt ab auf die Person bzw. auf das Unternehmen, auf dessen Rechnung gehandelt wird. Die gesetzlich verlangte Feststellung ihres bzw. seines Namens und der Anschrift ist für den Verpflichteten ohne größeren Aufwand leistbar. Die aus der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie in den Gesetzentwurf übernommene, sich von der bisherigen Rechtslage stark unterscheidende Definition des wirtschaftlich Berechtigten zielt hingegen ab auf die bei wirtschaftlicher Betrachtung im Hintergrund stehenden, letztlich von der Geschäftsbeziehung oder der Transaktion wirtschaftlich profitierenden natürlichen Personen. Hier ist es für den Verpflichteten nicht in allen Fällen möglich, von sämtlichen wirtschaftlich

Berechtigten detaillierte persönliche Informationen wie Geburtsort, Geburtsdatum und Anschrift festzustellen. Deswegen erscheint die Regelung des Gesetzentwurfs sinnvoll, die Pflicht zur Erhebung über den Namen hinausgehender Identifizierungsmerkmale von dem im Einzelfall bestehenden Geldwäsche- oder Terrorismusfinanzierungsrisiko abhängig zu machen.

10. Zu Artikel 2 (§ 6 GwG)

Eine ausführliche Begriffsbestimmung der als politisch exponiert anzusehenden Personen in § 6 GwG-E in Form einer Aufzählung der in der Durchführungsrichtlinie enthaltenen Bestimmungen würde die Anwendbarkeit des § 6 GwG-E aus Sicht der Bundesregierung nicht maßgeblich erleichtern.

Im Übrigen ist anzumerken, dass dem Erwägungsgrund 25 der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie die in die Begründung des Gesetzentwurfs übernommene Vorgabe zu entnehmen ist, dass gegenüber in Deutschland ansässigen politisch exponierten Personen zumindest die allgemeinen Sorgfaltspflichten nach § 3 Abs. 1 GwG-E zu erfüllen sind, so dass der Gesetzentwurf diesbezüglich nicht über die Anforderungen der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie hinausgeht.

11. Zu Artikel 2 (§ 6 Abs. 1 Satz 2 GwG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

12. Zu Artikel 2 (§ 7 Abs. 1 GwG) und

13. Zu Artikel 2 (§ 7 Abs. 1 GwG)

Auf Grund der abschließenden Regelungen der Artikel 14 bis 16 der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie können weder Botschaften und Konsulate noch Außenhandelskammern als Dritte im Sinne des § 7 Abs. 1 GwG-E vorgesehen werden. Ein entsprechender Vorschlag der Bundesregierung fand bei den Verhandlungen der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie keine Berücksichtigung. Es besteht für die Verpflichteten jedoch nach § 7 Abs. 2 GwG-E die Möglichkeit, die Durchführung der zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten erforderlichen Maßnahmen – über die in § 7 Abs. 1 GwG-E enthaltene Rückgriffsmöglichkeit hinaus – auf der Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung auf andere, zuverlässige Personen zu übertragen.

14. Zu Artikel 2 (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 letzter Halbsatz GwG)

Die Regelung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist an dem unterschiedlichen Maß an Risikoträchtigkeit der jeweiligen Geschäftsfelder orientiert.

15. Zu Artikel 2 (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 GwG)

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zielt darauf ab, die Verantwortung der Verpflichteten im Bereich der internen Sicherungsmaßnahmen zu stärken und bürokratische Vorgaben auf das notwendige Maß zu beschränken. Dementsprechend ist bei der im Gesetzentwurf weiterhin bestehenden Pflicht zur Unterrichtung der Beschäftigten die Vorgabe der Regelmäßigkeit nicht enthalten. Die Verpflichteten sollen nunmehr selbst risikoorientiert entscheiden können, wann eine solche Unterrichtung sinnvoll ist. Auch Artikel 35

Abs. 1 Satz 2 der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie enthält keine Vorgabe hinsichtlich der Frequenz der Unterrichtung.

Auch für die vom Bundesrat vorgeschlagene ausdrückliche Festlegung einer Pflicht, die Beschäftigten auch über die vom Bundeskriminalamt mitgeteilten Informationen zu unterrichten, sieht die Bundesregierung keine Notwendigkeit. Im Sinne einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit sollte es den Verpflichteten selbst obliegen, aus verschiedenen Quellen Informationen über Methoden der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung zu sammeln und an ihre Beschäftigten weiterzugeben.

16. Zu Artikel 2 (§ 11 Abs. 6 GwG)

Die Bundesregierung wird die vorgeschlagene Ergänzung im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

17. Zu Artikel 2 (§ 12 Abs. 1 Satz 3 GwG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

18. Zu Artikel 2 (§ 14 Abs. 2 GwG) und
Artikel 7a – neu – (Abgabenordnung)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens prüfen.

19. Zu Artikel 2 (§ 16 GwG)

Zu der Frage, in welchen Nicht-EU-Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen mit den gesetzlichen Anforderungen in der EU vergleichbar sind, wird gegenwärtig von einer

Arbeitsgruppe der EG-Kommission eine Positivliste ausgearbeitet. Damit werden EU-einheitliche Festlegungen geschaffen. Diese Liste wird von der Bundesregierung nach Fertigstellung adressatengerecht veröffentlicht werden. Für ein Tätigwerden der deutschen Aufsichtsbehörden im Sinne des Vorschlags besteht deshalb kein Anlass.

20. Zu Artikel 3 Nr. 5 (§ 25f Abs. 3 Satz 1, 2 – neu –
KWG)

Das Sortengeschäft weist nach nationalen und internationalen Erfahrungen ein erhöhtes Geldwäscherisiko auf. Demzufolge ist ein Abweichen von der in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GwG-E enthaltenen Regelung, dass eine Identifizierung erst bei Transaktionen ab einem Wert von 15 000 Euro zu erfolgen hat, geboten. Die Bundesregierung erachtet es für noch vertretbar, für das Sortengeschäft den bisher durch Verlautbarung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht festgesetzten Schwellenwert von 2 500 Euro gesetzlich festzuschreiben. Eine weitere Anhebung lehnt die Bundesregierung ab. Die Regelung des § 25f Abs. 3 KWG-E für das Finanztransfersgeschäft bleibt hiervon unberührt.

21. Zu Artikel 11 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Die Dritte EG-Geldwäscherichtlinie sieht keinen Einführungs- oder Übergangszeitraum für die neuen und geänderten Regelungen vor. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass die Aufsichtsbehörden mit den Fachverbänden der Verpflichteten Gespräche über eine angemessene Aufsichtspraxis für einen Übergangszeitraum aufnehmen werden.