

Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V. Im Uhrig 7 60433 Frankfurt a.M.

Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen
Postfach 85 05 55
51030 Köln

nur per E-Mail über goAML-Mailbox

Im Uhrig 7
60433 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 11 77-15
Telefax: (069) 52 10 90
www.bvzi.de
info@bvzi.de

VR 14320
Amtsgericht Frankfurt am Main

Präsidium (Vorstand):
Stephan Neuberger (Sprecher)
Dr. Karsten von Diemar
Stephan Dumröse
Christof Kohns
Dr. Claudia Willershausen

**Konsultationsverfahren mit den Verpflichteten –
Stellungnahme zu neuen Meldungsindikatoren,
Validierungsregeln und angepassten XML Schema**

Frankfurt am Main, 29. März 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

am 26. Februar 2018 haben Sie das Konsultationsverfahren mit den Verpflichteten zur Stellungnahme in Bezug auf neue Meldungsindikatoren und Validierungsregeln sowie zum angepassten XML-Schema veröffentlicht.

Der Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V. (**BVZI**) bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Der BVZI ist die Interessenvertretung der Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute in Deutschland. Die vom BVZI vertretenen Mitglieder bilden eine wichtige Schnittstelle im System des bargeldlosen Zahlungsverkehrs. Sie ermöglichen es, den angebotenen Handelsunternehmen und Dienstleistungsunternehmen Zahlungen im Rahmen eines bargeldlosen Zahlungsdienstes anstelle von Bargeld anzunehmen. Als Spitzenverband vertritt der BVZI die Interessen seiner Mitglieder. Die Zahlungs- und E-Geldinstitute sind Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (**Geldwäschegesetz – GwG**) und insoweit von den vorgesehenen Änderungen der Meldungsindikatoren und Validierungsregeln betroffen.

1. VORBEMERKUNG - KOMMUNIKATIONSKANAL

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation als einzigen Kommunikationsweg für die Abgabe einer Stellungnahme nur die goAML-Mailbox eines jeweiligen Verpflichteten vorzusehen, ist der Sache nicht dienlich.

Der BVZI ist als Spitzenverband seiner Mitglieder selbst nicht Verpflichteter nach dem Geldwäschegesetz. Insoweit verfügt der BVZI auch nicht über einen Zugang zu goAML. Folglich ver-/behindert diese Art des Kommunikationsweges grundlegend die Abgabe einer Stellungnahme durch den BVZI und damit die Interessenvertretung seiner Mitglieder.

Dabei werden Stellungnahmen, sei es innerhalb von Gesetzgebungsverfahren, vor Erlass von Rechtsvorordnungen oder der Konsultationen von zuständigen Aufsichtsbehörden regelmäßig durch den jeweiligen Spitzenverband als Interessenvertretung der organisierten Mitglieder abgegeben. Dieses Vorgehen dient nicht zuletzt der Bündelung von ansonsten durch jedes Mitglied einzeln abzugebenden Stellungnahmen.

Aufgrund des von Ihnen vorgesehenen, limitierten Kommunikationswegs wurde die BB Rechtsanwaltsgesellschaft mbH beauftragt, in Vertretung des BVZI und der in ihm organisierten Verpflichteten im Sinne des Geldwäschegesetzes, die Stellungnahme des BVZI und seiner Mitglieder zum Konsultationsverfahren über ihre goAML-Mailbox abzugeben.

Wir fordern Sie auf, bei künftigen Konsultationen mindestens einen Kommunikationskanal vorzusehen, der allen Interessierten, insbesondere Interessenvertretern, offen und ohne Notwendigkeit einer vorherigen Anmeldung, zur Verfügung steht. Mit diesem Anliegen dürfte der BVZI nicht allein stehen. Sondern dies wird gleichsam alle anderen Spitzenverbände betreffen, in denen die nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten, je nach Art deren gewerblicher Tätigkeit, organisiert sind.

Von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (**FIU**) wird sicher nicht beabsichtigt gewesen sein, von einer Vielzahl von Verpflichteten jeweils eine Stellungnahme mit weitestgehend gleichem Inhalt zu bekommen, anstatt anderenfalls lediglich eine einzelne gebündelte Stellungnahme durch deren Spitzenverband.

Zu den von der FIU geplanten Änderungen wird im Einzelnen Stellung genommen.

2. MELDUNGSINDIKATOREN

Die Reduzierung der Meldekategorien für den Bereich D von bisher 31 auf künftig nur noch 7, ist im Ansatz sinnvoll, jedoch unzureichend. Als zwingendes Pflichtfeld ist das Meldefeld „Gründe der Meldung“ ganz aufzuheben.

Es würde weiterhin dabei bleiben, dass bei einer Verdachtsmeldung im Pflichtfeld „Gründe für die Meldung“ aus der Unmenge der bisherigen 123 Kategorien abzüglich der vorgesehenen Reduzierung auf 99 Kategorien, vom Verpflichteten eine Vorauswahl getroffen werden muss. Zumal insbesondere die beabsichtigte Streichung der Kategorie „D1014 – Money Laundering (§ 261 StGB)“ als zentrale strafrechtliche Norm nicht nachvollziehbar ist.

Dabei ist es gerade nicht die Aufgabe der Verpflichteten eine rechtliche Prüfung vorzunehmen, um den meldepflichtigen Vorgang bereits vorweg einer ganz bestimmten Kategorie/ Straftat zuzuordnen oder nur einer einfacheren Datenauswertung zuzuführen.

Die Prüfung, ob und wenn ja welchem strafrechtlichen Tatbestand der Vorfall letztlich zugeordnet werden kann, ist Aufgabe der zuständigen inländischen Strafverfolgungsbehörden. Eine Auslagerung dieser Aufgabe auf die Verpflichteten ist unzulässig. Die Verpflichteten haben nur die Aufgabe, den Sachverhalt zu schildern. Soweit die Sachverhaltsschilderung in der Verdachtsmeldung für eine Bearbeitung des Vorganges durch die FIU bzw. nach Abgabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden, nicht ausreichend ist, muss behördlich nachermittelt werden. Dies bedeutet nicht, dass von vornherein die Annahme der Verdachtsmeldung verhindert werden darf, nur weil der Meldegrund nicht vorausgewählt wird. Die notwendige Schilderung des Sachverhalts nebst den weiteren zur Transaktion vorzunehmenden Angaben, binden bereits jetzt erhebliche personelle, technische und zeitliche Ressourcen bei den Verpflichteten.

Nach dem Geldwäschegesetz haben die Verpflichteten gemäß § 43 GwG lediglich die Pflicht, Vorgänge bei denen sich der Verdacht auf einen Zusammenhang mit Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung ergibt, zu melden.

In der Begründung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung zu § 43 Abs. 1 GwG heißt es:

„Die Auslegungshinweise des Bundesministeriums der Finanzen zur Handhabung des Verdachtsmeldewesens (§ 11 GwG) vom 6. November 2014 sind weiterhin aktuell. Darin wurde hinsichtlich der Verdachtsmeldeschwelle ausgeführt: „Für den Verpflichteten und die für ihn handelnden Mitarbeiter muss keinesfalls Gewissheit über den Bezug einer Transaktion oder Geschäftsbeziehung zu einer Geldwäsche, einer entsprechenden konkreten Vortat oder zu einer Terrorismusfinanzierung bestehen. Für das Vorliegen eines meldepflichtigen Verdachts reicht es bereits aus, dass Tatsachen auf das Vorliegen einer Geschäftsbeziehung oder Transaktion hindeuten, die der Terrorismusfinanzierung dienen oder mit der illegale Gelder dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden entzogen oder mit der die Herkunft illegaler Vermögenswerte verdeckt werden sollen.“

...

„Die Meldung soll nicht „ins Blaue hinein erfolgen. Umgekehrt muss aber auch nicht eine rechtliche Subsumtion vorgenommen werden. Vielmehr hat der Verpflichtete „einen Sachverhalt nach allgemeinen Erfahrungen und dem bei seinen Mitarbeitern vorhandenen beruflichen Erfahrungswissen unter dem Blickwinkel seiner Ungewöhnlichkeit und Auffälligkeit im jeweiligen geschäftlichen Kontext [zu] würdigen [...]“. Bei dieser Würdigung sind zu berücksichtigen: Zweck und Art der Transaktion; Besonderheiten in der Person des Kunden oder des wirtschaftlich Berechtigten; der finanzielle und geschäftliche Hintergrund des Kunden sowie die Herkunft der eingebrachten oder einzubringenden Vermögenswerte.“ (BT-Drucks. 18/11555, S. 156 f.)

Außerdem ist in der Gesetzesbegründung zu § 45 GwG ausgeführt:

„Durch die Vorgaben der Eingabemaske soll das Verfahren möglichst nutzerfreundlich gestaltet ... werden“ (BT-Drucks. 18/11555, S. 157)

Das Pflichtfeld „Gründe für die Meldung“ mit einer Vielzahl an aufgelisteten Kategorien, ist auch keinesfalls nutzerfreundlich. Die Suche was „irgendwie“ passend sein könnte, ist ressourcenintensiv und bietet zudem fachlich keinerlei Gewähr dafür, dass die Auswahl letztlich zutreffend ist und mit der Sachverhaltsschilderung übereinstimmt. Letztlich ist diese Art der Kategorisierung wiederum für sich selbst einschränkend. Außerdem fehlt es an einer jeweiligen klaren Ausführung, was unter der jeweiligen Kategorie tatsächlich verstanden werden soll. Mit anderen Worten, die vorgegebenen Kategorien lassen jedem Verpflichteten einen individuellen Beurteilungsspielraum, was für sich bereits einer einheitlichen Datenerfassung und damit Verbesserung der Datenqualität entgegensteht.

Außerdem wird eine Grundlage für Fehler in der Zuordnung eventuell strafbarer Handlung geschaffen. Schließlich wird die laienhafte Einschätzung des Verpflichteten, der gerade kein Experte der Regeln des Strafgesetzbuches sein muss, letztendlich nicht stets mit einer juristisch korrekten Subsumtion und diesbezüglich zutreffender Zuordnung zu einer konkreten Straftat übereinstimmen.

Des Weiteren wird hiermit ein Fehlerpotential für die Datenzuordnung und Datenauswertung geschaffen. Die Auswertung von bereits im Vorfeld nicht klar definierten Feldern, muss

zwangsläufig zu einer fehlerhaften statistischen Auswertung führen. Es wird also genau das Gegenteil erreicht.

3. VALIDIERUNGSREGELN

Für künftige Verdachtsmeldungen sollen weitere, verpflichtend auszufüllende Datenfelder eingeführt werden. Aus Sicht der FIU mag dies für die Datenauswertung zweckmäßig erscheinen. In der Praxis ist es dies jedoch nicht.

Die Erweiterung der vorgesehenen, verpflichtend auszufüllenden Datenfelder soll nur dann erscheinen, wenn zuvor als Beteiligter „Mein Kunde“ ausgewählt worden ist. Allein die Bezeichnung „Mein Kunde“ erscheint bereits unpräzise. Immerhin handelt es sich nicht um den „Kunden“ der natürlichen Person, die die Meldung abgibt, sondern um den „Vertragspartner“ des Meldepflichtigen im Sinne von § 2 Abs. 1 GwG. Zur Vermeidung von Missverständnisse sollte der juristische Begriff „Vertragspartner“ bzw. „kein Vertragspartner“ verwendet werden.

Mit der weiterführenden Untergliederung bei „Beteiligter“ nach „Person“, „Konto“ bzw. „Organisation“, passen die vorgesehenen „unechten Pflichtfelder“ nicht in jedem Einzelfall auf die Vielfalt der Verdachtsfälle und eine diesbezügliche Datenerhebung wäre teilweise sogar rechtlich unzulässig.

Soweit keine gesetzliche Grundlage zu einer Ausweitung der Datenerhebung besteht, dürfen die Verpflichteten dies auch nicht vornehmen, selbst dann nicht, wenn die FIU dies verlangen wollte.

Das Geldwäschegesetz gibt in § 11 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 GwG für natürliche Personen und juristische Personen und Personengesellschaften (**juristische Personen**) eindeutig und abschließend vor, welche Daten zur Identifizierung im Sinne des deutschen Rechts für die Erfüllung des Geldwäschegesetzes erhoben werden dürfen:

„(4) Bei der Identifizierung hat der Verpflichtete folgende Angaben zu erheben:

1. *bei einer natürlichen Personen:*
 - a) *Vorname und Nachname,*
 - b) *Geburtsort,*
 - c) *Geburtsdatum,*
 - d) *Staatsangehörigkeit,*
 - e) *eine Wohnanschrift oder, sofern kein fester Wohnsitz mit rechtmäßigem Aufenthalt in der Europäischen Union besteht und die Überprüfung der Identität im Rahmen des Abschlusses eines Basiskontovertrags im Sinne von § 38 des Zahlungskontengesetzes erfolgt, die postalische Anschrift, unter der der Vertragspartner sowie die gegenüber dem Verpflichteten auftretende Person erreichbar ist;*
2. *bei einer juristischen Person oder Personengesellschaft:*
 - a) *Firma, Name oder Bezeichnung,*
 - b) *Rechtsform,*
 - c) *Registernummer, falls vorhanden,*
 - d) *Anschrift des Sitzes oder der Hauptniederlassung und*
 - e) *Namen der Mitglieder des Vertretungsorgans oder die Namen der gesetzlichen Vertreter und, sofern ein Mitglied des Vertretungsorgans oder der gesetzliche Vertreter eine juristische Person ist, von dieser juristischen Person die Daten nach den Buchstaben a) bis d)*

Bei der Datenerhebung bestehen somit bei natürlichen Personen und juristischen Personen deutliche Unterschiede. Diese gesetzlich festgelegte Unterscheidung kann nicht einseitig von der FIU ohne Rechtsgrundlage aufgeweicht, abgeändert und unzulässig erweitert werden.

Die Erweiterung der verpflichtenden Datenfelder führt zu einer behördlichen Verhinderung der Abgabe von Verdachtsmeldungen. Damit wird das von der Europäischen Union ausgerufene Ziel, die Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aktiv zu bekämpfen, ins Gegenteil verkehrt. Meldepflichtige Vorgänge könnten nicht gemeldet werden, weil von der FIU einseitig als „zwingend“ verlangte Daten nicht angegeben werden können. Würde der Verpflichtete die betreffenden Datenfelder in der Absicht mit „Scheinangaben“ füllen, nur um eine Annahme der Verdachtsmeldung durch die FIU zu erreichen, dann würde dies eine Ordnungswidrigkeit im Sinne von § 56 Abs. 1 Nr. 59 GwG begründen.

Letztlich sind die Verpflichteten bei der Datenerhebung weiterhin zur Datensparsamkeit verpflichtet.

3.1 Geschlecht

Das Geldwäschegesetz verlangt bei der Identifizierung keine Erfassung des Geschlechts. Mit diesem Datenfeld würde ohne Gesetzesgrundlage eine rechtswidrige und damit unzulässige Datenerhebung erfolgen. Die Verpflichteten dürfen dem nicht nachkommen, ohne damit gleichzeitig gegen die Vorschriften des gegenwärtig noch anwendbaren Bundesdatenschutzgesetzes zu verstoßen. Wobei eine derartige Datenerhebung auch künftig nach der 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) nicht ohne weitere Ermächtigungsgrundlage erlaubt ist.

Außerdem ist bei juristischen Personen eine geschlechtsspezifische Unterscheidung generell unmöglich.

Selbst bei natürlichen Personen ist die hier geforderte Kategorisierung nicht stets zutreffend feststellbar. Zumal diese Art der Beschränkung des Geschlechts einen verfassungsrechtlichen Verstoß gleich kommt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16 folgende Leitsätze beschlossen:

- „1. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) schützt die geschlechtliche Identität. Es schützt auch die geschlechtliche Identität derjenigen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen.*
- 2. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG schützt auch Menschen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen, vor Diskriminierungen wegen ihres Geschlechts.*
- 3. Personen, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen, werden in beiden Grundrechten verletzt, wenn das Personenstandsrecht dazu zwingt, das Geschlecht zu registrieren, aber keinen anderen positiven Geschlechtseintrag als weiblich oder männlich zulässt.“*

Die Einführung als Pflichtfeld muss bereits aus rechtlichen Erwägungen abgelehnt werden.

3.2 Geburtsdatum

Beim Datenfeld „Geburtsdatum“ hat sich dies per se nur auf natürliche Personen zu beziehen. Juristische Personen haben kein Geburtsdatum. Gleichzeitig gibt es keine Rechtsgrundlage, die die Erfassung des Gründungsdatums einer juristischen Person verlangen würde. Es wäre von vornherein eine nicht richtige Erfassung, wenn ein Verpflichteter das „Gründungsdatum“ als „Geburtsdatum“ der juristischen Person erfassen würde.

Im Idealfall mag zwar davon auszugehen sein, dass bei natürlichen Personen das Geburtsdatum bekannt ist. Dem entgegen gibt es jedoch Fälle, in denen das Geburtsdatum nicht zweifelsfrei festzustellen ist. Im Rahmen der Ausgabe von Ausweisdokumenten wird zumindest in Deutschland diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass die Tages- und Monatsangaben mit „00“ erfasst werden. Die Konsultation lässt indes keinerlei Rückschlüsse zu, ob die Validierungsregelung sachgerecht eine solche Erfassung akzeptieren würde.

Die Einführung als Pflichtfeld muss bereits aus rechtlichen Erwägungen abgelehnt werden.

3.3 Nationalität

Für juristische Personen wird nach dem Geldwäschegesetz keine Erfassung einer Nationalität gefordert.

Schließlich gibt es für juristische Personen auch keine Nationalität, wie dies bei natürlichen Personen der Fall ist.

Juristische Personen können auch in mehreren Ländern Niederlassungen haben, bzw. deren Geschäfte über verschiedene Länder führen, ohne dass nur eine einzige, landesbezogene Zuordnung möglich wäre.

Die Einführung als Pflichtfeld muss bereits aus rechtlichen Erwägungen abgelehnt werden.

3.4 Geburtsland

Das Geldwäschegesetz verlangt bei natürlichen Personen keine Feststellung des Geburtslandes. Es handelt sich also um Daten, die von den Verpflichteten nicht aufgrund der geldwäscherechtlichen Vorgaben erhoben werden dürfen und deshalb grundsätzlich nicht zur Verfügung stehen.

Für juristische Personen gibt es kein Geburtsland.

Die Einführung als Pflichtfeld muss bereits aus rechtlichen Erwägungen abgelehnt werden.

3.5 Ausweisnummer

Juristische Personen haben keinen Personalausweis oder sonstiges Ausweisdokument. Es existiert also keinerlei Ausweisnummer.

Die Einführung als Pflichtfeld muss bereits aus rechtlichen Erwägungen abgelehnt werden.

3.6 Ausstellendes Land

Mangels eines Ausweisdokumentes für juristische Personen, ist eine diesbezügliche Datenerhebung von vornherein unmöglich.

3.7 Rechtsform

Anders als juristische Personen, haben natürliche Personen keine Rechtsform, soweit ihnen nicht auf Grund einer geschäftlichen Tätigkeit eine Rechtsform zugewiesen wird.

4. XML-SCHEMA

Welchen Ansatz zu einer Erhöhung der Datenqualität soll es haben, wenn in der Auflistung „country_type“ die Auswahlmöglichkeit um „unbekannt“ erweitert wird?

Beim Abgleich des bisher geltenden „Handbuch goAML“ mit dem „Handbuch goAML (Entwurf)“ in Bezug auf das Datenfeld „email-address“ erschloss sich nicht, wo hier tatsächliche Änderungen Einzug halten sollen. Als verwendbare Zeichen sind sämtliche der im geltenden „Handbuch goAML“ aufgelisteten Zeichen eins zu eins unverändert in dem „Handbuch goAML (Entwurf)“ angeführt.

5. ERFASSUNGSSTRUKTUR

Die Struktur der Programmführung zur manuellen Erfassung einer Verdachtsmeldung könnte optimiert werden. Gerade im Bereich des bargeldlosen Zahlungsverkehrs am Point of Sale kommt es oft zu einer Vielzahl von Einzeltransaktionen, die insgesamt bei der Abgabe einer Verdachtsmeldung in Bezug auf den Vertragspartner berücksichtigt werden müssen. Die gegenwertige Systematik von goAML macht es im Rahmen der Erfassung einer Verdachtsmeldung erforderlich, für jede einbezogene Transaktion, sowohl die personenbezogenen Daten als auch teilweise die Bewegungsdaten (z.B. bei Kartenzahlungen), in identischer Art und Weise einzeln zu erfassen. Es erscheint ausreichend, wenn die personenbezogenen Stammdaten und spezifische Bewegungsdaten nur auf einer den Transaktionsdaten übergeordneten Ebene erfasst werden. Die Möglichkeit Anhänge in bestimmten Datenformaten beizufügen, kommt über die bestehende Menüsteuerung zu spät und sollte früher möglich sein.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der Zahlungsinstitute e.V.

Christof Kohns
stellvertretender Sprecher des Vorstands

Stephan Dumröse
Schriftführer