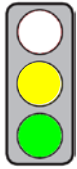


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers soll erleichtert werden, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorzubeugen und besser bekämpfen zu können.

Betroffene: Zahlungsdienstleister, insbesondere Banken.



Pro: Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf EU-Ebene ist geboten, da die Zahlungsströme in immer größerem Umfang grenzüberschreitend sind.

Contra: Die Verordnung kann nicht auf die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden. Es bleibt nur die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV), die Einstimmigkeit im Rat verlangt.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 44 vom 5. Februar 2013 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers**

Kurzdarstellung

► Ziel, Definitionen und Hintergrund

- Die Verordnung soll eine lückenlose Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers sicherstellen. So sollen „Prävention, Aufdeckung und Untersuchung“ von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erleichtert werden. (Erwägungsgrund 6, Art. 1)
- Die Verordnung soll die Empfehlungen der Financial Action Transaction Force (FATF) von 2012 umsetzen. Die FATF ist ein internationales Gremium, welches Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erarbeitet.
- Die Verordnung legt fest, welche Angaben Zahlungsdienstleister über den Auftraggeber und den Begünstigten von Geldtransfers übermitteln und speichern müssen (Art. 1, Art. 16).
- „Zahlungsdienstleister“ sind natürliche oder juristische Personen, die gewerbsmäßig Geldtransferdienstleistungen erbringen, etwa Banken (Art. 2 Abs. 8).
- „Zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister“ sind Zahlungsdienstleister, die lediglich Geldtransfers im Auftrag anderer Zahlungsdienstleister weiterleiten. Dies sind beispielsweise Korrespondenzbanken, die Geldtransfers an ausländische Institute weiterleiten. (Art. 2 Abs. 9)
- Die Verordnung ersetzt die Geldtransferverordnung [(EG) Nr. 1781/2006]. Begleitend schlägt die Kommission eine Neufassung der Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung [COM(2013) 45] vor.

► Anwendungsbereich

- Die Verordnung gilt für Geldtransfers zwischen zwei Zahlungsdienstleistern, von denen mindestens einer seinen Sitz in der EU hat (Art. 3 Abs. 1).
- Die Verordnung gilt nicht für die Bezahlung von Waren und Dienstleistungen mit Kredit- und Debitkarten, Mobiltelefonen oder anderen IT-Geräten, sofern dabei die Nummer der Karte bzw. des Geräts übermittelt wird. Diese Ausnahme gilt jedoch nicht für Geldtransfers zwischen zwei natürlichen Personen, etwa bei einem Kauf über ein Internetauktionshaus. (Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 13)
- Die Verordnung gilt auch nicht für (Art. 3 Abs. 2)
 - Bargeldabhebungen,
 - Steuer- und Bußgeldzahlungen sowie andere Abgaben an Behörden.
 - Geldtransfers zwischen Zahlungsdienstleistern, wenn diese im eigenen Namen handeln (Interbankengeschäfte).

► Angaben bei Geldtransfers innerhalb der EU

- Bei Geldtransfers innerhalb der EU muss der Zahlungsdienstleister des Auftraggebers (im Folgenden: Zahlstelle) dem Zahlungsdienstleister des Begünstigten (im Folgenden: Empfangsstelle) folgende Angaben übermitteln (Art. 5 Abs. 1):
 - Kontonummer oder individuelle Transaktionskennziffer des Auftraggebers.
Die Kennziffer ist eine vom Zahlungsdienstleister für jede Transaktion festgelegte Kennziffer, die die Rückverfolgung der Transaktion zu Auftraggeber und Begünstigtem ermöglicht (Art. 2 Abs. 12).
- Auf Antrag der Empfangsstelle oder eines zwischengeschalteten Dienstleisters muss die Zahlstelle innerhalb von drei Tagen zusätzlich folgende Angaben übermitteln (Art. 5 Abs. 2):
 - Name und Kontonummer des Begünstigten,
 - Name des Auftraggebers,
 - Anschrift oder Passnummer oder Kundennummer oder Geburtsdatum und -ort des Auftraggebers.

► Angaben bei Geldtransfers mit Drittstaatbezug

- Bei Geldtransfers zwischen einem Zahlungsdienstleister mit Sitz in der EU und einem Zahlungsdienstleister mit Sitz in einem Drittstaat muss die Zahlstelle folgende Angaben übermitteln (Art. 4 Abs. 1 und 2):
 - Name und Kontonummer des Auftraggebers und des Begünstigten sowie
 - Anschrift oder Passnummer oder Kundennummer oder Geburtsdatum und -ort des Auftraggebers.
- Wird für den Geldtransfer kein Konto genutzt, muss statt der Kontonummer die individuelle Transaktionskennziffer übermittelt werden (Art. 4 i.V.m. Art. 2 Abs. 12).
- Bei Geldtransfers in einen Drittstaat bis zu 1000 Euro müssen lediglich übermittelt werden (Art. 6 Abs. 2)
 - die Namen des Auftraggebers und des Begünstigten und
 - die Kontonummern des Auftraggebers und des Begünstigten oder die individuelle Transaktionskennziffer.

► Überprüfungspflichten für die Zahlstelle

- Der Zahlungsdienstleister des Auftraggebers muss die Richtigkeit der vom Auftraggeber gemachten Angaben anhand von „Dokumenten, Daten oder Informationen aus einer verlässlichen und unabhängigen Quelle“ überprüfen (Art. 4 Abs. 3). Die Prüfung und Speicherung der Identität des Auftraggebers bei Kontoeröffnung genügt (Art. 4 Abs. 4 lit. a).
- Die Überprüfungspflicht entfällt bei
 - kontungebundenen Geldtransfers unter 1000 Euro, sofern es keine Anhaltspunkte für Verbindungen zu anderen Geldtransfers gibt, mit denen in der Summe ein Betrag von über 1000 Euro zustande käme (Art. 4 Abs. 5) sowie
 - Geldtransfers in Drittländer unter 1000 Euro, sofern kein Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung besteht (Art. 6 Abs. 2).

► Überprüfungspflichten für die Empfangsstelle und einen zwischengeschalteten Zahlungsdienstleister

- Die Empfangsstelle und der zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister müssen
 - durch „wirksame Verfahren“ die Vollständigkeit der übermittelten Angaben überprüfen (Art. 7 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2),
 - bei fehlenden Angaben durch „wirksame risikobasierte Verfahren“ feststellen, ob ein Geldtransfer auszuführen, zurückzuweisen oder auszusetzen ist (Art. 12 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1),
- Die Empfangsstelle muss die Identität des Begünstigten überprüfen bei einem Geldtransfer aus einem Drittstaat (Art. 7 Abs. 3 und 4)
 - von mehr als 1000 Euro
 - von bis zu 1000 Euro, sofern ein Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung besteht.
- Die Empfangsstelle und der zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister müssen Maßnahmen gegen „regelmäßig“ säumige Zahlungsdienstleister ergreifen, die von Verwarnungen bis zur Zurückweisung der Transferaufträge und zum „Überdenken“ der Geschäftsbeziehung reichen (Art. 8 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 2).
- Ein zwischengeschalteter Zahlungsdienstleister kann bei Zahlungseingängen aus Drittstaaten der Empfangsstelle die Angaben zum Auftraggeber aus technischen Gründen blockieren; dann muss er allerdings in der Lage sein, die Empfangsstelle auf anderem Wege über fehlende Angaben zu informieren (Art. 14 Abs. 3). Auf Antrag muss der zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister diese Angaben innerhalb von drei Arbeitstagen zur Verfügung stellen (Art. 14 Abs. 4).

► Aufbewahrungs- und Zusammenarbeitspflichten der Zahlungsdienstleister

- Ein Zahlungsdienstleister muss Anfragen der zuständigen Behörden zu den Angaben unverzüglich beantworten (Art. 15).
- Ein Zahlungsdienstleister muss die Angaben fünf Jahre lang speichern. Ein zwischengeschalteter Zahlungsdienstleister muss die Angaben nur dann speichern, wenn er die Angaben der Empfangsstelle vorhält. Die Mitgliedstaaten können die Höchstspeicherdauer auf maximal zehn Jahre ausdehnen. (Art. 16)

► Sanktionen

- Die Mitgliedstaaten legen die Maßnahmen und Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Verordnung verhängt werden (Art. 17 Abs. 1).
- Ein Verstoß gegen die Verordnung liegt vor bei (Art. 18 Abs. 1)
 - Nichtübermittlung der Angaben,
 - Verletzung des Speicherpflichten,
 - Versäumnis bei der Einführung wirksamer risikobasierter Verfahren und Grundsätze.
- Maßnahmen und Sanktionen sind zum Beispiel die öffentliche Bekanntmachung des Verstoßes, der Entzug der Zulassung sowie Geldbußen. Letztere können bei einer natürlichen Person bis zu 5 Millionen Euro und bei einer juristischen Person bis zu 10% des jährlichen Gesamtumsatzes betragen. (Art. 18 Abs. 2)

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher musste die Zahlstelle nur Angaben zum Auftraggeber an die Empfangsstelle übermitteln.
- Bisher fielen Geldtransfers mit Kredit- und Debitkarten, Mobiltelefonen und IT-Geräten zwischen natürlichen Personen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung.

- ▶ Bisher mussten die Angaben zum Auftraggeber und zum Begünstigten bei Geldtransfers in ein Drittland generell überprüft werden.
- ▶ Bisher musste die Identität des Begünstigten bei einem Geldtransfer von einem Drittland in die EU generell nicht überprüft werden.
- ▶ Bisher waren die Verfahren, wie bei fehlenden Angaben vorzugehen ist, nicht risikoorientiert, sondern regelbasiert.
- ▶ Bisher mussten zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister die übermittelten Angaben nicht auf Vollständigkeit überprüfen.
- ▶ Bisher gab es keine explizite Höchstgrenze bei der Speicherfrist von Angaben.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission fürchtet eine Beeinträchtigung des „reibungslosen Betriebs“ der EU-Zahlungssysteme durch nationale Alleingänge.

Politischer Kontext

Bisher regelte die Geldtransferverordnung [(EG) Nr. 1781/2006] die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers. Parallel wird derzeit die „dritte Geldwäscherichtlinie“ (2005/60/EG), die die Nutzung des Finanzsystems für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verhindern soll, überarbeitet [COM (2013) 45]. Weitere Rechtsakte zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sind die Verordnung über die Überwachung von Barmitteln, die in die EU oder aus der EU verbracht werden [(EG) Nr. 1889/2005], die Zahlungsdienstrichtlinie über Zahlungsdienste im Binnenmarkt (2007/64/EG) sowie die Verordnung über spezifische restriktive Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung [(EG) Nr. 2580/2001].

Stand der Gesetzgebung

05.02.2013 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Federführender Ausschuss des EP:	Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres; Berichterstatter Timothy Kirkhope (ECR-Fraktion, UK)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus schaden den Bürgern und Staaten der EU unmittelbar und, indem sie das Vertrauen in den Rechtsstaat untergraben, auch mittelbar. **Ihre Bekämpfung auf internationaler Ebene** durch die FATF und die EU **ist sachlich geboten, da die Zahlungsströme in immer größerem Umfang grenzüberschreitend sind**. Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der FATF und die globale Umsetzung ihrer Empfehlungen verhindert Regulierungsarbitrage und Wettbewerbsverzerrungen.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Geldtransfers zwischen natürlichen Personen ist angesichts der rapiden technologischen Veränderungen bei den Geldtransferverfahren folgerichtig. Sie verringert zum einen die Möglichkeiten von Geldwäschern und Terroristen, auf wenig regulierte Bezahlfverfahren auszuweichen. Zum anderen wird die Wettbewerbsneutralität zwischen verschiedenen Zahlungsverfahren gestärkt.

Die nunmehr verpflichtende Übermittlung von Angaben zum Begünstigten eines Geldtransfers **vereinfacht die Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers** und damit die justizielle Aufarbeitung von Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsfällen. Aus dem gleichen Grund ist sachgerecht, dass auch zwischengeschaltete Zahlungsdienstleister die Angaben zu Auftraggeber und Begünstigtem auf Vollständigkeit überprüfen und ggf. aufbewahren müssen. Dadurch sind Fehlerquellen bei der Übermittlung von Angaben – insbesondere wenn mehrere Zahlungsdienstleister zwischengeschaltet sind – leichter zu entdecken und Nachforschungsprozesse weniger zeitraubend. Dies verbessert wiederum die Rückverfolgbarkeit der Geldtransfers.

Der Übergang von regelbasierten zu risikobasierten Verfahren zur Feststellung, wie bei fehlenden Angaben vorzugehen ist, ist ebenfalls sinnvoll: **Durch die individuelle Einschätzung und Gewichtung von Risiken können die Zahlungsdienstleister Ressourcen explizit auf die Bereiche mit hohem Geldwäscherisiko lenken**. Sie können damit eher auf länderspezifische Risiken und solche, die ihre eigene Geschäftstätigkeit betreffen, einge-

hen. Risikobasierte Verfahren können darüber hinaus schneller als regelbasierte Verfahren an neue Risiken angepasst werden, die etwa durch künftige Technologieentwicklungen entstehen können. Unverständlich ist, weshalb die Kommission teilweise neue Begriffsbestimmungen aufstellt, statt auf bestehende Rechtsakte zurückzugreifen, etwa auf die Zahlungsdiensterichtlinie (Richtlinie 2007/64/EG). In dieser wird spezifiziert, welche Dienstleister als Zahlungsdienstleister gelten (z.B. E-Geld-Institute). Dies führt zu Inkonsistenzen und damit zu Rechtsunsicherheit. Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung kann nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden, die die EU zur Angleichung nationaler Vorschriften im Interesse des Binnenmarkts ermächtigt. **Denn sie bezweckt ausdrücklich „Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“** (Art. 1). Im Schwerpunkt soll also nicht das Funktionieren des Binnenmarkts, sondern sollen die Möglichkeiten der Strafverfolgung verbessert werden sollen. Allerdings ist zu erwarten, dass der EuGH die Binnenmarktkompetenz als Rechtsgrundlage billigen wird [vgl. EuGH, Rs. C-301/06 vom 10. Februar 2009 zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG)].

Auch die Kompetenzgrundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 87 AEUV) ist nicht einschlägig, da sie eine Zusammenarbeit zwischen Behörden voraussetzt.

Als Kompetenzgrundlage bleibt nur die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV). Diese ermöglicht ein Tätigwerden der EU in den Politikbereichen der EU-Verträge, um eines der Ziele der Verträge zu erreichen, wenn die dafür erforderlichen Befugnisse in den Verträgen nicht vorgesehen sind. Die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist ein Politikbereich der Verträge (Art. 82 ff. AEUV), die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ein geeignetes Ziel (Art. 3 Abs. 2 EUV). Die Verträge übertragen der EU zudem nicht an anderer Stelle die Befugnis, Private zur Erhebung und Speicherung von Informationen zu verpflichten (s.o.). Die Flexibilitätsklausel erfordert Einstimmigkeit im Rat.

Subsidiarität

Die Zahlungsströme sind in immer größerem Maße grenzüberschreitend, sodass Regelungen auf EU-Ebene sinnvoll sind.

Verhältnismäßigkeit

Die Wahl der Rechtsform der Verordnung ist verhältnismäßig. Die FATF-Empfehlungen enthalten kaum Umsetzungsspielraum. Im Interesse des einheitlichen Zahlungsraumes innerhalb der EU sollten auch die von der FATF eingeräumten wenigen Wahlmöglichkeiten EU-weit einheitlich geregelt werden.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die anlasslose Speicherung der bei Geldtransfers erforderlichen Angaben greift in das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten ein [Art. 8 Charta der Grundrechte der EU (GRCh), Art. 16 AEUV]. Dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt. Sowohl die „Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ als auch das Funktionieren des Binnenmarkts sind als Unionsziele (Art. 3 EUV) zulässige Einschränkungsründe. Insbesondere dient die Verordnung ausdrücklich nur der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die anlasslose Speicherung der bei Geldtransfers erforderlichen Angaben greift zwar in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein [Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG)]. Auch hat das Bundesverfassungsgericht in dem Umsetzungsgesetz zur Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung (2006/24/EG) wegen datenschutzrechtlicher Bedenken einen Grundrechtsverstoß gegen das – gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung speziellere – Telekommunikationsgeheimnis (Art. 10 GG) gesehen (BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010). Um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen, sei unter anderem eine Begrenzung der Zwecke der Datenverwendung erforderlich. Die Verordnung über Angaben zu Geldtransfers sieht allerdings vor, dass Geldtransferdaten nur zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung verwendet werden dürfen, so dass dieser Bedingung Genüge getan ist.

Im Übrigen lehnt das Bundesverfassungsgericht eine grundrechtliche Prüfung von EU-Sekundärrecht ab, solange auf EU-Ebene generell ein wirksamer Grundrechtsschutz gewährleistet ist, der dem deutschen Grundrechtsschutz im Wesentlichen entspricht (BVerfG, 2 BvR 197/83 vom 22. Oktober 1986, „Solange II“-Beschluss).

Zusammenfassung der Bewertung

Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus schaden den Bürgern und Staaten der EU; ihre Bekämpfung auf internationaler Ebene ist sachlich geboten, da die Zahlungsströme in immer größerem Umfang grenzüberschreitend sind. Die verpflichtende Übermittlung von Angaben zum Begünstigten eines Geldtransfers vereinfacht die Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers. Durch die individuelle Einschätzung und Gewichtung von Risiken können die Zahlungsdienstleister Ressourcen explizit auf die Bereiche mit hohem Geldwäscherisiko lenken. Die Verordnung kann aber nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden, denn sie bezweckt ausdrücklich „Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“. Es bleibt daher nur die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV), die Einstimmigkeit im Rat verlangt.