

Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin
Abteilung VII –Finanzmarktpolitik
z.Hd. Herr Dr. Levin Holle,
Frau Doris Dietze
Frau Barbara Buchalik

Berlin, 6. Juni 2019

Verlassen auf Dritte nach dem Referentenentwurf zur Umsetzung der Fünften Geldwäscherichtlinie

Sehr geehrter Herr Holle,

wir beziehen uns auf die Diskussion vom 23. Mai 2019, für die wir uns noch einmal bedanken möchten.

In diesem Termin hatten wir unter anderem über einen spezifischen Punkt im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Finanzen vom 20. Mai 2019 zur Umsetzung der Richtlinie 2018/843 („5. Geldwäscherichtlinie) gesprochen („Ref-E GwG 2019“). In § 17 Abs. 1 Satz 3 Ref-E GwG 2019 soll folgender Satz ergänzt werden:

„Der Verpflichtete hat sicherzustellen, dass die Dritten in diesen Fällen stets die Vorschriften dieses Gesetzes beachten.“

Diese zunächst unscheinbare Ergänzung führt zu erheblichen Nachteilen für deutsche Finanztechnologieunternehmen und macht die Nutzung des Verlassens auf Dritte in

grenzüberschreitenden Fällen praktisch unmöglich. Die Nutzung von früheren Identifikationsdaten spielt in der Praxis bei Kooperationen in der Finanzbranche eine erhebliche Rolle. Insbesondere bei modernen Marktplatz-Angeboten, bei denen die Finanzdienstleister nicht nur eigene, sondern eine Auswahl der für den Kunden sinnvollen externen Angebote einbinden wollen, ist dies unvermeidbar. Aber auch bei den traditionellen Banken wird schon seit einiger Zeit nicht mehr die gesamte Wertschöpfungskette (z.B. Kreditvergabe oder Versicherungsdienstleistung) in-house abgedeckt. Aus Sicht des Kunden ist die wiederholte Identifikation, insbesondere bei einheitlichen Plattform- oder Open-Banking-Angeboten, praktisch nicht vermittelbar. Wir wollen praktische, sicherlich nicht beabsichtigte Folgen unten am Beispiel von Raisin/WeltSparen erläutern, diese sind aber auf viele weitere Geschäftsmodelle von Anbietern mit Sitz in Deutschland übertragbar.

Mit dieser Regelung besteht im Falle des Angebots von Raisin/WeltSparen ein erhebliches Risiko, dass (i) deutsche Banken keine Einlagen auf unseren Plattformen in der EU anbieten können, (ii) eine deutsche Bank nicht die Dienstleistungen für die Kunden im Zahlungsverkehr für die europäische Plattform durchführen kann.

Im Geschäftsmodell von Raisin/WeltSparen bieten Banken über unsere Online-Plattformen Tages- und Festgelder an (sog. Partnerbanken). Um dies zu ermöglichen, eröffnet der Kunde ein Konto bei einer Bank, die zentral die Identifikation und den Zahlungsverkehr durchführt (sog. Servicing-Bank). Die Servicing-Bank kann ihren Sitz in Deutschland oder im EU-Ausland haben. Die Auswahl der Servicing-Bank für eine Plattform hat verschiedene wirtschaftliche und operative Gründe. Die Servicing-Bank identifiziert die Kunden nach ihrem jeweiligen Recht, d.h. z.B. die deutsche Servicing-Bank nach deutschem Geldwäscherecht, eine belgische Servicing-Bank aber nach belgischem Geldwäscherecht.

Die Partnerbanken verlassen sich mit Blick auf die Identifikation auf die von der jeweiligen Servicing-Bank durchgeführte Identifikation nach § 17 Abs. 1 GwG. Nach der vorgeschlagenen Regelung müssten deutsche Partnerbanken letztlich die Servicing-Bank – unabhängig von deren Sitz und dem auf die Servicing-Bank anwendbaren Recht – auf das deutsche Geldwäscherecht verpflichten. Das ist praktisch nicht möglich, soweit es sich um eine nicht in Deutschland ansässige Servicing-Bank handelt. Eine Bank kann und darf sich nicht verpflichten, für einen Kunden statt dem tatsächlich auf sie anwendbaren Recht ausländisches Recht anzuwenden. Sie kann sich auch nicht verpflichten ergänzend ausländisches Recht anzuwenden, weil es insofern in der Praxis Regelungen gibt, die sich widersprechen. Die Methoden zur digitalen Identifikation sind innerhalb der verschiedenen

Länder unterschiedlich – so gibt es Länder, wie z.B. Frankreich, in denen eine Videoidentifikation nicht zulässig ist, andere Länder, wie z.B. Deutschland, in denen die Identifikation durch Referenztransaktion nicht akzeptiert wird. Die Identifikation nach EIDAS ist zwar theoretisch in allen EU-Staaten möglich, funktioniert aber mangels hinreichender Verbreitung entsprechender Ausweise in der Praxis nicht im Massengeschäft.

Die Regelung führt zu einer extraterritorialen Wirkung des deutschen Geldwäscherechts, welche nach unserem Verständnis nicht mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Art. 25 ff. Richtlinie EU 2015/849 („4. Geldwäscherichtlinie“) sehen abschließend die Anforderungen vor, die für das Verlassen auf Dritte gestellt werden dürfen. Mit Blick auf das anwendbare Recht legt Art. 26 Abs. 1 4. Geldwäscherichtlinie fest, dass es sich dabei um rechtliche Bestimmungen handeln muss, die denjenigen der 4. Geldwäscherichtlinie entsprechen und von einer Aufsichtsbehörde überwacht werden. Danach ist eine Erstreckung des Rechts, welchem das sich verlassende Institut unterliegt, auf den zuverlässigen Dritten unzulässig. Das europäische Recht soll eine Nutzung des Verlassens in grenzüberschreitenden Fällen ermöglichen, die bei Erstreckung des Rechts auf das Ausland nicht möglich wäre. Selbst wenn das Recht z.B. vertraglich auf den Dritten erstreckt würde – könnte die weitere Voraussetzung des europäischen Rechts – namentlich die aufsichtsrechtliche Überwachung – nicht sichergestellt werden. Weder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht noch die Heimatbehörde sind zuständig, um die Einhaltung deutschen Rechts bei dem zuverlässigen Dritten zu prüfen. Im Ergebnis führt die Regelung zu einem faktischen Verbot sich auf einen im EU-Ausland ansässigen Dritten zu verlassen.

Letztlich wirkt es als sei die Regelung überschießend – es sollte vermutlich ein spezifischer Missbrauchsfall geregelt werden. Nach unserem Verständnis entsprach es der Verwaltungspraxis, ein im Ausland beheimatetes Institut nicht zur Identifikation der in Deutschland ansässigen Kunden einzuschalten, worin eine Umgehung der Regelungen des Geldwäschegesetzes gesehen wurde, an diese Praxis haben wir uns wie auch fast alle Marktteilnehmer gehalten. Diese Regelung kann aus unserer Sicht auch explizit gemacht werden. Die vorgeschlagene neue Regelung umfasst allerdings alle Fälle des grenzüberschreitenden Verlassens auf Dritte und erstreckt das deutsche Recht letztlich auf eine Vielzahl von Fällen, die in keiner Weise missbräuchlich sind. Dieser deutsche Alleingang belastet letztendlich nur deutsche Finanzdienstleister (ob FinTech oder Bank), die so deutsche Finanzprodukte unter deutlich erschwerten Bedingungen bzw. gar nicht in Partnerschaft mit im EU-Ausland ansässigen Servicing- oder Hausbanken werden anbieten können.

Auch die weiteren vorgeschlagenen Anforderungen in § 17 Abs. 3a Ref-E GwG schränken das Verlassen auf Dritte erheblich ein. Insbesondere soll ein Verlassen auf einen Dritten ausgeschlossen sein, wenn die Erstidentifikation älter als 24 Monate ist oder der Ausweis in der Zwischenzeit abgelaufen ist. Auf unserer Plattform führt dies faktisch dazu, dass ein Kunde, der bei einer deutschen Partnerbank anlegen möchte, mindestens alle zwei Jahre eine vollständige Neuidentifikation durchführen muss und dies unabhängig von der Risikoeinstufung des Kunden. Diese Regelung bevorzugt insbesondere etablierte Geschäftsbanken, die (zum Nachteil des Kunden) nur hauseigene Produkte anbieten. Nach der gegenwärtigen Regulierungspraxis ist bei Bestandskunden, die im mittleren Risikobereich liegen, eine Aktualisierung der Informationen lediglich alle 10 Jahre notwendig. Eine Neuidentifikation ist in keinem Fall erforderlich. Eine Pflicht, stets aktuelle Ausweise vorzuhalten, besteht ebenfalls nicht. Das ist auch nachvollziehbar, weil die Informationslage zum Kunden mit der Dauer der Geschäftsbeziehung – soweit diese aktiv ist – stetig zunimmt. So ist dies auch auf unserer Plattform. Insofern ist es für Kunden schlicht nicht nachvollziehbar, dass, obwohl ggf. schon eine oder mehrere Anlagen erfolgreich über die Raisin/Weltsparen Plattform gemacht wurden, eine erneute Identifikation erfolgen muss.

Die Regelungen passen auch nicht zu dem risikoorientierten Ansatz des Geldwäscherechts. Sie stellen formalisierte Anforderungen an Geschäftsmodelle, ohne Berücksichtigung des konkreten mit dem Geschäftsmodell verbundenen Risikos für Geldwäsche. Im Geschäftsmodell von Raisin beispielsweise können Kunden Tages- und Festgelder bei einer Partnerbank anlegen. Am Ende der Laufzeit wird der Betrag wieder auf das Konto des Kunden zurücküberwiesen, d.h. aus geldwäscherechtlicher Sicht besteht ein geschlossener Kreislauf, der die Nutzung für die Geldwäsche wenig wahrscheinlich erscheinen lässt. Dennoch würden die zusätzlichen Regelungen in § 17 Ref-E GwG das Verlassen auf einen zuverlässigen Dritten erheblich erschweren.

Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie diese Punkte zum Verlassen auf Dritte aufgreifen könnten. Aus unserer Sicht ist es ein sehr drängender Punkt, der für eine Vielzahl von Fintechs und Banken aus Deutschland wesentlich ist.

Wir stehen natürlich für weitere Diskussionen gern zur Verfügung und verbleiben mit freundlichen Grüßen


Dr. Tamaz Georgadze

Dr. Marc Roberts