

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesse-
rung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkri-
minalitätsbekämpfungsgesetz)



Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Telefon: +49 30 2020-5000 · Telefax: +49 30 2020-6000
Lobbyregister-Nr. R000774

Rue du Champ de Mars 23, B-1050 Brüssel
Telefon: +32 2 28247-30 · Telefax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55
www.gdv.de

Ansprechpartner

Abteilung Recht / Compliance / Verbrau-
cherschutz

E-Mail

recht@gdv.de

Zusammenfassung

Der GDV bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Aufgrund der knapp bemessenen Frist für die Anhörung der Verbände beschränken wir uns auf die für die Versicherungswirtschaft kritischen Aspekte des Referentenentwurfs:

- Die vorgesehene Einbeziehung von **Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellten Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds ausüben**, in den Katalog der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten ist vom Zeitpunkt her angesichts der derzeit laufenden Verhandlungen über die grundlegende Neuausrichtung der europäischen Rechtsgrundlagen nicht nachvollziehbar und auch unter Risikogesichtspunkten nicht gerechtfertigt. Diese Gesellschaften pflegen keine bzw. keine aus geldwäschepräventiver Sicht relevanten Kundenbeziehungen. Die Einbeziehung geht über die aktuellen europarechtlichen Vorgaben hinaus und benachteiligt die deutschen Versicherungskonzerne im Vergleich mit ihren europäischen Wettbewerbern.
- Wenn der Gesetzgeber trotz dieser Bedenken an der Entscheidung festhält, muss sichergestellt werden, dass die Rechtsfolgen der Erweiterung auf die **Sicherstellung einer einheitlichen Gruppenaufsicht beschränkt bleiben**. Die Anwendbarkeit von Kundensorgfaltspflichten auf Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellte Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds ausüben, muss rechtssicher ausgeschlossen sein. Zudem muss klargestellt werden, dass für die Einhaltung gruppenweiter Pflichten nur auf Ebene des obersten Mutterunternehmens Sorge zu tragen ist; die geldwäschepräventive Beaufsichtigung von Sub-Gruppenstrukturen ist weder zielführend noch verhältnismäßig.
- Die Ausweitung der einheitlichen Gruppenaufsicht muss von einer **sachgerechten Übergangsregelung** flankiert werden. Die Registrierung bei der BaFin und die Umsetzung einheitlicher Gruppenpflichten benötigen einen angemessenen zeitlichen Vorlauf und können nicht bereits mit dem geplanten Inkrafttreten des Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes zum 1. Januar 2024 erfolgen.
- Die ab 1. Januar 2025 vorgesehene **Pflicht zur regelmäßigen Datenübermittlung im Zusammenhang mit der Umsetzung von EBA-Leitlinien** sollte gestrichen werden. Die Heranziehung der Verpflichteten zur Erfüllung einer der BaFin obliegenden Erklärungspflicht über die Umsetzung rechtlich unverbindlicher Leitlinien ist nicht verhältnismäßig. Zudem wird die Bestimmung des erforderlichen Datenumfangs in das alleinige Ermessen der Behörde gestellt.

1. Einzelaspekte

1.1 Einbeziehung von Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellten Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds ausüben (Art. 19 Nr. 3 RefE)

Art. 19 Nr. 3 des Referentenentwurfs (Einführung von § 2 Absatz 1 Nummern 7a-7c GwG-E) sieht Erweiterungen des Verpflichteten-Kreises in Bezug auf Konzern-Sachverhalte im Versicherungssektor vor. Erfasst werden neben Versicherungs-Holdinggesellschaften weitere Gesellschaften, denen Versicherungsgesellschaften oder Pensionsfonds nachgeordnet sind.

Nach unserem Verständnis und ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs zielt dies darauf ab, diese Gesellschaften unter die Geldwäschaufsicht der BaFin zu stellen (vgl. RefE S. 164). Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass in erster Linie gruppenweite Pflichten der Obergesellschaft begründet (bzw. für die bisher dem Grunde nach gem. §§ 9 Abs. 1 i.V.m. 2 Abs. 1 Nr. 6 und 1 Abs. 24 GwG insoweit bereits erfassten Versicherungs-Holdinggesellschaften fortgeführt) werden sollen. **Die vorgesehene Regelung geht jedoch über dieses Ziel deutlich hinaus, indem sie diese Gesellschaften ohne weitere Einschränkung als geldwäscherechtlich Verpflichtete erfassen würde.** Geldwäscherechtlich Verpflichtete haben insbesondere die in Abschnitt 3 des GwG geregelten Kundensorgfaltspflichten zu erfüllen.

Man könnte zwar argumentieren, dass reine Versicherungs-Holdinggesellschaften, die ausschließlich Beteiligungen an (Rück-) Versicherungsunternehmen erwerben, halten oder veräußern, keine Kundenbeziehungen in diesem Sinne pflegen. Ob die zukünftig zuständige BaFin (Art. 19 Nr. 36 lit. b)) diese Auslegung teilt, ist jedoch keineswegs sicher. Zudem besteht laut Begründung ein „besonderes aufsichtliches Interesse“ daran, Beteiligungsgesellschaften bzw. Mutterunternehmen mit einer spartenunabhängigen Erlaubnis zum Betrieb des Erst- oder Rückversicherungsgeschäfts unter Geldwäschaufsicht der BaFin zu stellen.

Der beherrschende Einfluss auf ein Versicherungsunternehmen als Auslöser der Verpflichteten-Eigenschaft geht zu weit. Nicht berücksichtigt wird, dass die beherrschende Gesellschaft zwar selbst Kundenbeziehungen unterhalten kann, diese jedoch außerhalb eines geldwäscherechtlichen Risikos liegen können. Als Beispiele lassen sich eine Rück- oder Krankenversicherung als beherrschende Gesellschaft anführen. Die Krankenversicherung wäre ggf. verpflichtet, geldwäschepreventive Kundensorgfaltspflichten gegenüber den Versicherungsnehmern der Krankenversicherung anzuwenden. Solche Verträge beinhalten nach Auffassung der Financial Action Task Force (FATF) und anderer Standardsetzer kein Risiko für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Eine Anwendung der Kundensorgfaltspflichten auf diese Versicherungsnehmer würde nicht nur über die gelwäscherechtlichen Pflichten für die Unternehmen des deutschen Versicherungssektors über die aktuellen und perspektivisch sich abzeichnenden EU-Vorgaben weit hinausgehen. Sie würden sich auch auf Geschäftsbereiche erstrecken, in denen nach Einschätzung aller relevanten nationalen und internationalen Stakeholder keine ersichtlichen Risiken für Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung existieren. Das stünde im Widerspruch zur Ankündigung der Bundesregierung, überflüssige bürokratische Hemmnisse für die deutsche Wirtschaft zu beseitigen.

Daher ist u. E. zumindest eine Begrenzung der Pflichten dieser Gesellschaften auf die Anwendung gruppenweiter Pflichten geboten.

Zudem muss mit Blick auf Unternehmen klargestellt werden, dass gruppenweite Pflichten nur dann greifen, wenn das nachgeordnete Versicherungsunternehmen seinerseits GwG-Verpflichteter ist. Der in § 2 Abs. 1 Nr. 7c GwG-E enthaltene Einschub „im Sinne dieser Vorschrift“ greift u.E. aufgrund der veränderten Normhierarchie ins Leere. Wir schlagen vor, direkt auf die Nummer 7 des § 2 Abs. 1 zu verweisen. Darüber hinaus sollte der Verweis auf § 236 Abs. 1 S. 1 VAG eingegrenzt werden. Pensionsfonds sind institutionell keine Verpflichtete des GwG. Geldwäscherechtlich relevant sind lediglich Geschäfte der Verwaltung von Pensionsfonds, nicht aber die Gewährung von Versorgungszusagen durch Pensionsfonds (vgl. Ziffer I 1.6 der Auslegungs- und Anwendungshinweise zum Geldwäschegesetz der BaFin).

Begrenzung der gruppenweiten Pflichten auf Mutterunternehmen i.S.d. § 1 Abs. 25 GwG

Gerade größere vertikale Versicherungsgruppen sind häufig über mehr als zwei Ebenen strukturiert. Da § 2 Abs. 1 Nr. 7a-7c GwG-E nicht auf Mutterunternehmen abstellen, würden die Gruppenpflichten auch auf Zwischenholdings oder beherrschende Unternehmen durchlagen, denen noch ein anderes Unternehmen übergeordnet ist. Das widerspricht der Wertung des § 9 Abs. 1 GwG. Daher muss die Zuordnung von Gruppenpflichten auf Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellten Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen ausüben auf Mutterunternehmen i.S.d. § 1 Abs. 25 GwG beschränkt werden.

Notwendigkeit einer Übergangsregelung

Die Verpflichtung von Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellten Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen ausüben und das damit einhergehende Anzeigeeerfordernis bei

der BaFin (Art. 19 Nr. 36 lit. b)) sollen bereits zum 1. Januar 2024 in Kraft treten (Art. 27). Das ist unabhängig vom Umfang der damit verbundenen Pflichten nicht umsetzbar. Wenn die vorgenannten Unternehmen auch Kundensorgfaltspflichten unterliegen würden und bei Vorliegen der Voraussetzungen Verdachtsmeldungen abgeben müssten, wäre eine rechtzeitige Erfüllung der Registrierungspflicht bei der Zentralstelle für Transaktionsuntersuchungen (§ 59 Abs. 6 GwG) beispielsweise unmöglich. Selbst wenn der Verpflichtungsumfang auf Gruppenpflichten beschränkt wird, erfordern die Risikoanalyse für alle Zweigstellen, Zweigniederlassungen und gruppenangehörigen Unternehmen sowie die Durchführung der auf Grundlage dieser Risikoanalyse ggf. zu treffenden Maßnahmen einen angemessenen zeitlichen Vorlauf. Für eine beschleunigte Umsetzung der Regelungen unter dem Blickwinkel einer risikobasierten Aufsicht besteht zudem auch kein Bedürfnis. Wir regen daher an, dass die Erweiterung der Verpflichtungstatbestände frühestens zum 1. Januar 2025 in Kraft tritt.

1.2 Rechtssichere Abgrenzung gegenüber der Erfassung von Finanzunternehmen ((Art. 19 Nr. 3 lit. a) bb)

Soweit die Erfassung von Versicherungsunternehmen über § 2 Abs. 1 Nr. 7 GwG und künftig ggf. für weitere Konzernsachverhalte (Nr. 7a bis 7c) geregelt wird, muss ausgeschlossen werden, dass parallel eine Verpflichtung als Finanzunternehmen gem. § 2 Abs. 1 Nr. 6 GwG erfolgt oder in Betracht kommt. Die Anpassung des § 2 Abs. 1 Nr. 6 GwG muss daher um einen Verweis auf Nr. 7a-7c erweitert werden.

1.3 Pflicht zur regelmäßigen Übermittlung von Daten zur Umsetzung von EBA-Leitlinien (Art. 19 Nr. 38)

Ab 1. Januar 2025 sollen Verpflichtete regelmäßig Daten zur Umsetzung von EBA-Leitlinien an die BaFin übermitteln (§ 52 Abs. 7 GwG-E). Welche Daten zu welchen Zeitpunkten zu liefern sind, soll die BaFin in einer Allgemeinverfügung festlegen dürfen. Diese Pflicht ist unverhältnismäßig und sollte daher gestrichen werden. Die Begründung weist zutreffend darauf hin, dass die auf Grundlage von Art. 16 Abs. 3 der Verordnung (EU) 1093/2010 erlassenen Leitlinien rechtlich nicht bindend sind. Sie richten sich an die nationalen Aufsichtsbehörden und nicht die Verpflichteten. Art. 16 ist entgegen der Begründung zudem keine Pflicht der nationalen Aufsichtsbehörden zu entnehmen, gegenüber der EBA über ihre Anstrengungen zur Umsetzung von Leitlinien Rechenschaft abzulegen. Eine Berichterstattungspflicht der Finanzinstitute (bzw. Verpflichteten) sieht Art. 16 Unterabsatz 4 der Verordnung nur in begründeten Ausnahmefällen vor. Diese anlassbezogene Berichterstattungspflicht bezieht sich lediglich auf das Ob und nicht das Wie der Leitlinien-Compliance.

Der mit der Berichterstattungspflicht einhergehende zusätzliche Bürokratie- und

Kostenaufwand für die Verpflichteten ist auch deshalb nicht zu rechtfertigen, weil die EBA ihre Zuständigkeiten in der europäischen Geldwäschepräventionsaufsicht mit Umsetzung des neuen Rechtsrahmens, der zurzeit im Trilog der europäischen Co-Gesetzgeber final verhandelt wird, an die neu geschaffene AMLA abgeben wird und die Leitlinien ab diesem Zeitpunkt mutmaßlich ihre Bedeutung für die Aufsichtspraxis verlieren werden.

Sollte der Gesetzgeber an der Berichterstattungspflicht festhalten, sollten die wesentlichen Berichtsinhalte und -intervalle unmittelbar im Gesetz geregelt werden. Die Verpflichteten brauchen ein klares Bild über die kommenden Anforderungen und Belastungen, um schnellstmöglich Planungssicherheit zu bekommen. Die Regelung der wesentlichen Fragen darf nicht auf Grundlage einer weitreichenden und inhaltlich unbestimmten Allgemeinverfügungsermächtigung an die BaFin delegiert werden.

1.4 Abschließende Hinweise

Wir bitten aus Gründen der Rechtsklarheit um eine Überprüfung des Referententwurfs hinsichtlich der im Zusammenhang mit der Einbeziehung von Versicherungs-Holdinggesellschaften, gleichgestellten Unternehmen und Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds ausüben, verwendeten Verweistechnik. Die in § 2 Abs. 1 Nr. 7a-7c GwG-E zugrunde gelegte Gliederungshierarchie wird in einer Reihe von Folgeänderungen nicht eins zu eins nachvollzogen (Bezugnahmen nur auf Nr. 7a), ohne dass ein sachlicher Grund dafür ersichtlich ist.

Mit Art. 20 Nr. 3 lit. b) sollen laut Begründung die Prüfungspflichten des Abschlussprüfers entsprechend auf Unternehmen, die einen beherrschenden Einfluss auf ein Versicherungsunternehmen oder einen Pensionsfonds tatsächlich ausüben (§ 2 Abs. 1 Nr. 7c GwG-E), ausgeweitet werden. Das kommt in dem offenkundig unvollständigen Wortlaut des § 293 Abs. 5 VAG-E nicht zum Ausdruck.

Berlin, den 22.09.2023