

Bundesministerium der Finanzen
Referat VII A5
11016 Berlin

per E-Mail an VIIA5@bmf.bund.de

14. Juni 2021

Stellungnahme des Verbands der Auslandsbanken in Deutschland e.V. (VAB) zum Entwurf einer Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen (Ministerverordnung) über verstärkte Sorgfaltspflichten bei der Übertragung von Kryptowerten (Kryptowertetransferverordnung – KryptoTransferV) aufgrund des § 15 Absatz 10 Satz 1 Nummer 1 des Geldwäschegesetzes (GwG)

Ihr Zeichen: VII A 5 - WK 5634/21/10008

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns sehr für die Zusendung des oben genannten Verordnungsentwurfs vom 26. Mai 2021 und die damit verbundene Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir hiermit gerne wahrnehmen.

Der Verband der Auslandsbanken in Deutschland e.V. vertritt die Interessen von über 200 ausländischen Banken, Kapitalverwaltungsgesellschaften und Finanzdienstleistungsinstituten aus über 30 Ländern, die in Deutschland Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen unterhalten und darüber Bank- und Finanzdienstleistungen erbringen. Entscheidend für die Verbandsmitgliedschaft ist der ausländische Mehrheitsbesitz. Nahezu alle in Deutschland tätigen ausländischen Finanzinstitute sind im VAB organisiert. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsinstitute sind Verpflichtete nach dem Geldwäschegesetz (GwG).

Die im VAB organisierten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute als auch die inländischen Zweigstellen und Zweigniederlassungen von ausländischen Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (Verpflichtete nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GwG) würden somit als sogenannte „Beteiligte bei der Übertragung von Kryptowerten“ in den Anwendungsbereich der geplanten Kryptowerte-

Andreas Kastl

Verband der Auslandsbanken
Weißfrauenstraße 12-16
60311 Frankfurt am Main
Tel: +49 69 975850 0
Fax: +49 69 975850 10
andreas.kastl@vab.de
www.vab.de

Interessenvertretung
ausländischer Banken,
Kapitalverwaltungsgesellschaften,
Finanzdienstleistungsinstitute
und Repräsentanzen

Eingetragen im Transparenzregister
der Europäischen Kommission,
Registrierungsnummer:
95840804-38

transferverordnung fallen, sofern sie solche Übertragungen im Sinne des Verordnungsentwurfs vornehmen.

Die im Entwurf vorliegende Kryptowertetransferverordnung soll der Umsetzung der FATF-Empfehlung 15, Auslegungsnote 7 Buchst. b dienen, wonach **neben** den Virtual Assets Service Provider (VASP) **auch** Finanzinstitute beim Senden oder Empfangen von Überweisungen virtueller Vermögenswerte im Namen eines Kunden die erforderlichen Informationen einholen sollen. Zu diesem Zweck soll die Anwendung der Verordnung (EU) 2015/847 (sog. Geldtransferverordnung) durch eine untergesetzliche Verordnung in entsprechender Art und Weise erfolgen; als Ermächtigungsgrundlage für diese entsprechende Anwendung wird § 15 Abs. 10 S. 1 Nr. 1 GwG angeführt.

Die genannte Rechtsgrundlage dient dem Wortlaut nach der Bestimmung von Fallkonstellationen durch das BMF, in denen die Verpflichteten bestimmte verstärkte Sorgfaltspflichten und Gegenmaßnahmen zu erfüllen haben, weil ein potenziell höheres Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung – unter anderem im Hinblick auf Kunden, Produkte, Dienstleistungen, Transaktionen oder Vertriebskanäle – bestehen könnte.

Im Rahmen der verstärkten Sorgfaltspflichten haben die Verpflichteten grundsätzlich dem Risiko angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Dies entspricht dem risikobasierten Ansatz des GwG, der künftig in einem neuen § 3a eigens normiert werden wird.

Die Regelungsinhalte des vorliegenden Verordnungsentwurf lassen jedoch Grundsätze des risikobasierten Ansatzes vermissen, da zum Beispiel ein klarer Verweis auf die Ausnahmen von der Überprüfungspflicht in Art. 5 Abs. 3 sowie Art. 7 Abs. 4 der Geldtransferverordnung fehlt.

Darüber hinaus sind Zweifel angebracht, ob die gewählte Ermächtigungsgrundlage geeignet ist, die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von (personenbezogenen) Daten bei Übertragungen im Sinne des Verordnungsentwurf anzuordnen:

- Zum einen enthält der Verordnungsentwurf keine Ausführungen darüber, welchen Aufbewahrungsvorschriften diese personenbezogenen Daten unterliegen sollten (eine dem Art. 16 der Geldtransferverordnung vergleichbare Regelung weist der Entwurf jedenfalls nicht auf). Sollten die personenbezogenen Daten somit den Anforderungen des § 8 GwG unterliegen, müsste zweifelsfrei klargelegt werden, dass die Erhebung, Speicherung und Übermittlung von Daten bei Übertragungen aufgrund der Kryptowertetransferverordnung durch § 11a Abs. 1 GwG abgedeckt ist, der es dem Wortlaut nach den Verpflichteten gestattet, personenbezogene Daten **nur** soweit zu verarbeiten, soweit dies auf Grundlage des GwG für Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erforderlich ist.
- Zum anderen wird durch die Anwendbarkeitserklärung der Geldtransferverordnung in einem Maße in die unternehmerische Freiheit der betroffenen Verpflichteten eingegriffen, wie es im Mindesten auch durch die Geldtransferverordnung selbst geschieht; der Unterschied liegt jedoch darin, dass die Geldtransferverordnung entsprechend demokratisch legitimiert ist, nämlich nach Zustimmung durch das Europäische Parlament und durch den Rat der EU im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens 2013/0024/COD. Der geplanten Kryptowertetransferverordnung wird nach einfachem Erlass durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) kein vergleichbares Maß an Legitimierung aufweisen können.

- Außerdem ist zu beachten, dass die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung eine entsprechende Risikobewertung unter Berücksichtigung der nationalen und sektorspezifischen Risikolage erfordert (BT-Drucks. 18/11555, S. 123). In diesem Zusammenhang ist es zwar zutreffend, dass die nationale Risikoanalyse vom 19. Oktober 2019 in Kapitel 6 Ausführungen mit Bezug zu den Risiken der Kryptowerte enthält, allerdings wurde der Aspekt des Transfers bzw. Übertragung von Kryptowerten durch den Gesetzgeber bereits in der Vergangenheit entsprechend berücksichtigt (BT-Drucks. 19/13827, S. 48f.) und auch jüngst im Gesetzgebungsverfahren zum Transparenzregister- und Finanzinformationsgesetz (BR-Drucksache 133/21, S. 43) mit der Einführung des § 10 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. c GwG-neu als eigenständiger Auslöser der geldwäscherechtlichen Sorgfaltspflichten außerhalb einer Geschäftsbeziehung bedacht. Das Gesetzgebungsverfahren, mit dem insbesondere eine Erlaubnispflicht für das Kryptoverwahrgeschäft eingeführt wurde, hatte ebenfalls die Erkenntnisse der nationalen Risikoanalyse berücksichtigt (BT-Drucks. 19/13827, S. 66). Da eine neuere nationale Risikoanalyse, die über den Erkenntnisstand der aktuellen Risikoanalyse hinausgeht, nicht vorliegt, ist es fraglich, ob die Voraussetzung des § 15 Abs. 10 S. 1 Nr. 1 GwG überhaupt gegeben ist, weil bereits gesetzliche Regelungen bestehen.

Der Verordnungsentwurf führt ferner in seinem Begründungsteil unter Abschnitt VI („Befristung; Evaluierung“) aus, dass das Ministerium bereits heute über entsprechende Pläne zur Erweiterung der Geldtransferverordnung auf EU-Ebene Kenntnis hat, die dem Regelungsziel der geplanten Kryptowertetransferverordnung entsprechen: *„Soweit entsprechende Regeln der Union für Kryptowerteübertragungen beschlossen werden, wird mit deren Inkrafttreten die Verordnung anzupassen oder aufzuheben sein.“* Leider sind dem Verordnungsentwurf keine erläuternden Ausführungen über das voraussichtliche Inkrafttreten dieser europäischen Regelung zu entnehmen, außer dass gemäß § 5 KryptoTransferV-E ein Evaluierungsbericht bis Ende des Jahres 2023 zu erstellen ist. Dabei ist der Antwort der Bundesregierung ([Drucksache 19/30141](#)) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/29510) in Beantwortung der Fragen 2a und 2b unter anderem zu entnehmen, dass nach Auskünften der EU-Kommission mit einem Vorschlag zur EU-weiten Umsetzung der Travel Rule als Teil eines Vorschlags für eine Geldwäscheverordnung **bereits im Juli 2021** zu rechnen ist.

Damit ist festzustellen, dass im Falle der geplanten Kryptowertetransferverordnung der deutsche Verordnungsgeber nicht auf eine abgestimmte und einheitliche (oder zumindest harmonisierte) Einführung entsprechender Regeln für Kryptowerteübertragungen zusammen mit den weiteren Mitgliedstaaten der EU (und vermutlich auch des EWR) warten möchte, sondern einen nationalen Alleingang anstrebt. Aus der Perspektive eines einheitlichen Binnenmarktes und unter dem Aspekt des damit verbundenen Level Playing Fields ist ein solcher Sonderweg abzulehnen, da er nicht zu gleichen Wettbewerbsbedingungen führt und insbesondere die in Deutschland ansässigen betroffenen Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute einseitig benachteiligt.

Auch die Argumentation des Verordnungsentwurfs und der oben genannten Antwort der Bundesregierung, dass man angesichts der mutmaßlich bestehenden geldwäscherechtlichen Risiken mit der nationalen Verordnung vorgehen möchte, um eine sogenannte Brückenfunktion bis zum Inkrafttreten der EU-Verordnung zu erfüllen, überzeugt nicht. Denn Risiken aus Kryptowerteübertragungen existieren selbstverständlich nicht nur singulär in Deutschland, sondern wenn dann weltweit. Sofern die Bedrohungslage durch Kryptowerteübertragungen so ernst ist wie dargestellt,

dann überrascht es, dass dem Anschein nach die anderen Mitgliedstaaten der EU ihrerseits (seit dem Vorliegen der FATF-Empfehlung 2019) bislang keine eigenen nationalen Alleingänge zur Einführung einer Brückenfunktion eingeschlagen haben, um die Geldtransferverordnung in entsprechender Art und Weise anwendbar zu erklären und dem voraussichtlichen Inkrafttreten der EU-Geldwäscheverordnung somit vorzugreifen. Der oben genannte Antwort der Bundesregierung auf die Frage 2 ist jedenfalls zu entnehmen, dass ihr kein Überblick über Umsetzungsmaßnahmen der anderen Mitgliedstaaten der EU vorliege. Dabei ist dies auch nicht sonderlich überraschend, da über die Einführung einer entsprechenden EU-Geldwäscheverordnung bereits Konsens zu herrschen scheint.

Auch in dem in der Antwort der Bundesregierung genannten „12-Month-Review“-Dokument der FATF ist keine Liste nationaler Umsetzungsmaßnahmen enthalten, was ebenfalls nicht verwundert, da solche Maßnahmen auch die eigentlichen Adressaten der Travel Rule betreffen würden, nämlich die **Virtual Assets Service Provider**. Denn dass die Erstellung eines Regulierungskonzepts für VASP komplex und nicht trivial sein sollte und daher Zeit benötigt, liegt auf der Hand. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass ein Vorschlag des deutschen Ordnungsgebers Anwendung der Geldtransferverordnung in entsprechender Art und Weise durch VASP bislang nicht vorliegt, wengleich für diesen Adressatenkreis viel eher die Etablierung einer Brückenfunktion bis zum Inkrafttreten der EU-Geldwäscheverordnung zu begründen wäre als es bei den durch die Kryptowerttransferverordnung ausschließlich adressierten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten der Fall ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der vorliegende Entwurf einer Kryptowerttransferverordnung nicht im gleichen Maße wie die Geldtransferverordnung dem risikobasierten Ansatz entspricht, möglicherweise auf einer datenschutzrechtlich unzureichenden Rechtsgrundlage bestehen soll, anders als die Geldtransferverordnung Eingriffe in die unternehmerische Freiheit ohne entsprechende demokratische Legitimation begründen möchte, zu einer Wettbewerbsverzerrung im Binnenmarkt durch Benachteiligung von in Deutschland ansässigen Kreditinstituten und Finanzdienstleistungsinstituten führen wird, und ohne die eigentlich im Fokus der Travel Rule stehenden Virtual Assets Service Provider zu betreffen.

Aus diesen Gründen ist die Einführung einer Kryptowerttransferverordnung insgesamt abzulehnen.

Der deutsche Ordnungsgeber sollte sich stattdessen auf europäischer Ebene für ein beschleunigtes Verfahren zur Anpassung und Erweiterung der bestehenden Geldtransferverordnung – also noch vor dem voraussichtlichen Inkrafttreten der neuen EU-Geldwäscheverordnung – einsetzen, und dabei die Einbeziehung von VASP in den Anwendungsbereich der Geldtransferverordnung fordern. Dass zügig durchgeführte Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene nicht unmöglich sind, konnte vor Kurzem anhand der Verabschiedungen des sog. CRR „quick fix“¹ und des sog. MiFID „quick fix“² beobachtet werden.

¹ Verordnung (EU) 2020/873 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund bestimmter Anpassungen infolge der COVID-19-Pandemie, ABl. L 204 vom 26. Juni 2020, S. 4–17. Einleitung des Verfahrens 2020/0066/COD erfolgte mit Kommissionsvorschlag COM/2020/310 final vom 28. April 2020.

² Richtlinie (EU) 2021/338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2021 zur Änderung der Richtlinie 2014/65/EU im Hinblick auf die Informationspflichten, die Produktüberwachung und die Positionslimits sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/878 im Hinblick auf ihre Anwendung auf Wertpapierfirmen, zur Förderung der wirtschaftlichen Erholung von der COVID-19-Krise, ABl. L 68 vom 26. Februar 2021, S. 14–28. Einleitung des Verfahrens 2020/0152/COD erfolgte mit Kommissionsvorschlag COM/2020/280 final vom 24. Juli 2020.

Eine gleichgelagerte Regulierung auf europäischer Ebene von VASP und den anderen Verpflichteten, die Kryptowerteübertragungen vornehmen, unterstützen wir ausdrücklich, ganz nach dem Leitsatz: gleiches Geschäft, gleiches Risiko, gleiche Regulierung.

Für Rückfragen steht Ihnen der Rechtsunterzeichner zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Prechtel

Andreas Kastl