



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.



Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
1010 Wien

Wien, 3. Mai 2019
GZ 302.797/002-P1-3/19

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Finanzmarkt–Geldwäschegesetz, das Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz, das Kontenregister- und Konteneinschaugesetz und das Glücksspielgesetz geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 10. April 2019, GZ: BMF–460000/0005–III/6/2019, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt hiezu aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

(1) Zufolge der dem Entwurf zugrunde liegenden wirkungsorientierten Folgenabschätzung soll der Erfolg der Maßnahme 1 („*Verbesserung des aufsichtsrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusbekämpfung*“) zur Erreichung des Ziels 1 („*Verbesserung der Prävention von Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung und der Messbarkeit der Effektivität der gesetzten Maßnahmen*“) mit dem bei Ziel 1 formulierten Indikator gemessen werden: „*Durch die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 wird der aufsichtsrechtliche Rahmen zur Verhinderung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung weiter gestärkt (...).*“

(2) Der RH weist darauf hin, dass das Ziel, die zur Zielerreichung erforderliche Maßnahme und der zur Messung der Zielerreichung benötigte Indikator annähernd gleich formuliert sind. Darüber hinaus dürfte eine Erfolgsmessung aufgrund der Vorgabe „weiter gestärkt“ nur erschwert möglich sein, da insbesondere unklar bleibt, ob der Begriff „weiter“ in zeitlicher Hinsicht (wie „weiterhin“) und/oder inhaltlich (wie „stärker“) zu verstehen ist.



2. Inhaltliche Bemerkungen

2.1 Zu § 5a Abs. 3 WiEReG (Compliance-Package)

(1) Nach der genannten Bestimmung kann (unter bestimmten weiteren Voraussetzungen) die Übermittlung einer Urkunde durch die Übermittlung eines vollständigen Aktenvermerks an das Register ersetzt werden, wenn der berufsmäßige Parteienvertreter, der die wirtschaftlichen Eigentümer des Rechtsträgers festgestellt und überprüft hat, Einsicht in die Urkunde genommen hat.

(2) Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Behörden – deren Vertreter der Verschwiegenheitspflicht unterliegen – keine Einsicht in die Urkunden erhalten sollen. Der RH regt daher an, die Übermittlung solcher Urkunden getrennt von der Frage, ob diese Dokumente öffentlich zugänglich sein sollen, zu regeln. Entsprechende Vorsorge könnte in § 9 Abs. 5a, § 10 oder § 10a WiEReG getroffen werden.

2.2 Zu § 12 WiEReG (Behördliche Einsicht in das Register)

(1) Der Entwurf sieht in § 12 WiEReG u.a. verbesserte Suchmöglichkeiten im Register für bestimmte Behörden und ein Einsichtsrecht in an die Registerbehörde eingeschränkt übermittelte Compliance-Packages nur durch die Registerbehörde vor.

(2) Der RH hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem u.a. das WiEReG erlassen wurde, vom 16. Mai 2017, GZ 302.858/001-2B1/17, darauf hingewiesen, dass die Bestimmung des § 12 WiEReG, die regelt, welche Behörden zu einer Einsicht in das Register berechtigt sind, zu Missverständnissen bzw. Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Einschaurechte des RH im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger führen könnte, weil der RH nicht in den in § 12 angeführten Einrichtungen genannt wird, die zur Einsicht in das Register berechtigt sind. Er hat daher darauf hingewiesen, dass er im Fall der Einrichtung eines solchen Registers, das vom Bundesminister für Finanzen als Registerbehörde zu führen ist, aufgrund der verfassungsgesetzlich vorgesehenen Prüfungs- und Einschaurechte auch berechtigt ist, zum Zweck der Durchführung von Gebarungsüberprüfungen in das Register Einblick zu nehmen.

Der RH weist darauf hin, dass ihm dieses Recht von Verfassung wegen uneingeschränkt zusteht.

2.3 Zu § 15 Abs. 1 Z 2 WiEReG (Strafbestimmungen)

(1) Die genannte Bestimmung definiert ein Finanzvergehen, wenn jemand vorsätzlich wirtschaftliche Eigentümer nicht offenlegt, indem er seiner Meldepflicht gemäß § 5 beharrlich nicht nachkommt. Nach den Erläuterungen liegt eine beharrliche Meldepflichtverletzung vor, wenn der Rechtsträger trotz zweimaliger Androhung und Festsetzung von Zwangsstrafen keine Meldung abgibt.

(2) Der RH weist auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (z.B. VfSlg 18.516/2008) hin, wonach der Gesetzgeber klar und unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen hat, wo er strafen will, und dass die Rechtsordnung dem Einzelnen die Möglichkeit geben muss, sich dem Recht gemäß zu verhalten (VfSlg. 12.947/1991 mwN). Auch Art. 7 EMRK schließt das Gebot in sich, Strafvorschriften so klar zu



gestalten, dass es dem Einzelnen möglich ist, sein Verhalten am Gesetz zu orientieren (VfSlg. 11.776/1988 mwH). Dabei ist auch im Zusammenhang mit Verwaltungsstrafatbeständen davon auszugehen, dass Art. 18 B–VG einen dem jeweiligen Regelungsgegenstand adäquaten Determinierungsgrad verlangt (VfSlg. 13.785/1994, 16.993/2003).

Der RH regt vor diesem Hintergrund an, die in den Erläuterungen vorgenommene Präzisierung der beharrlichen Meldepflichtverletzung in das Gesetz aufzunehmen, um insbesondere bei Strafbestimmungen eine einfache und zweifelsfreie Normenanwendung zu ermöglichen.

2.4 Zu § 16 Abs. 1 WiEReG (Zwangsstrafen)

(1) § 16 Abs. 1 WiEReG sieht in der derzeit geltenden Fassung vor, dass die Abgabenbehörde eine Zwangsstrafe verhängen kann, wenn die Meldung gemäß § 5 nicht oder nicht vollständig erstattet wird.

Nunmehr soll die Abgabenbehörde eine Zwangsstrafe verhängen können, wenn die Meldung gemäß § 5 nicht erstattet wird. Nach den Erläuterungen handelt es dabei um eine sprachliche Anpassung.

(2) Der RH weist darauf hin, dass es sich beim Umstand, dass die Abgabenbehörde dann keine Zwangsstrafe mehr verhängen kann, wenn die Meldung nicht vollständig erstattet wird, um keine sprachliche Änderung, sondern um eine materiell–rechtliche Änderung handelt. Ausführungen in den Erläuterungen über die Gründe dieser Änderung wären daher wünschenswert.

2.5 Zu § 19 Abs. 4 WiEReG (Inkrafttreten)

§ 19 Abs. 4 WiEReG sieht auch hinsichtlich Bestimmungen, die keine Umsetzung der Richtlinie (EU) 2015/849 darstellen, unterjährige Inkrafttretens–Zeitpunkte vor (5. November 2019, 1. April 2020, 10. November 2020).

Die Erläuterungen enthalten keine Angabe der für die Wahl dieser Inkrafttretens–Zeitpunkte ausschlaggebenden Gründe. Entsprechende Ausführungen wären wünschenswert gewesen.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

(1) Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsreich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV, BGBl. II 490/2012 i.d.g.F.) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen. Aus dieser hat insbesondere hervorzugehen, wie hoch die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt im laufenden Finanzjahr und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern sein werden und wie diese finanziellen Auswirkungen zu bedecken sind.



Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA–FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

(2) Die Erläuterungen rechnen mit Kosten für die technische Umsetzung der Änderungen durch die Richtlinie (EU) 2018/843 in Höhe von 387.818 EUR im Jahr 2019 und mit Kosten für die technische Umsetzung des Ausbaus des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer zu einer zentralen Plattform zur Speicherung der für die Feststellung und Überprüfung der wirtschaftlichen Eigentümer erforderlichen Dokumente (Compliance–Package) in Höhe von 572.760 EUR im Jahr 2020. Dazu führen die Erläuterungen aus, dass „*(d)ie Kosten (...) auf der Grundlage des Begutachtungsentwurfs von der Statistik Austria und der BRZ GmbH geschätzt (wurden) und (...) für die einbringende Stelle de(m) Grunde und der Höhe nach plausibel (sind)*“.

Die Kosten für die Umsetzung des Compliance–Packages sollen nach den Erläuterungen in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderungen über die Nutzungsentgelte für die Einsicht in Compliance–Packages wieder ausgeglichen werden. Da aufgrund der neuen Funktionalitäten des Registers und der zukünftigen Möglichkeiten zum Abruf von Auszügen über einen Webservice des Unternehmensserviceportals mit einer stark steigenden Nutzung zu rechnen sei, sei davon auszugehen, dass auch die Kosten der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 über Nutzungsentgelte ausgeglichen würden. Diese Nutzungsentgelte sollen nach den Erläuterungen „*in einer Novelle der WiEReG NutzungsentgelteV festgelegt und in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zu dieser Novelle dargestellt werden*“.

Die dem Grunde nach absehbare Erhöhung der Betriebskosten kann nach den Erläuterungen derzeit noch nicht zahlenmäßig abgeschätzt werden.

(3) Die Erläuterungen stellen die Kosten für die technische Umsetzung der Änderungen durch die Richtlinie (EU) 2018/843 und die Kosten für die technische Umsetzung des Compliance–Packages zwar zahlenmäßig dar, verweisen hinsichtlich ihrer Berechnung jedoch auf Schätzungen der Statistik Austria und der BRZ GmbH, ohne die Werte anzuführen, die diesen Schätzungen zugrunde liegen. Mangels Anführung der Berechnungs– bzw. Schätzungsgrundlagen in den Erläuterungen ist die Darstellung der angeführten Kosten nicht nachvollziehbar bzw. eine Überprüfung der Zahlenangaben auf Plausibilität ist nicht möglich.

Auch der Verweis in den Erläuterungen hinsichtlich der angenommenen Deckung der Kosten für die Umsetzung des Compliance–Packages und der Kosten der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/843 auf die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zu einer künftigen Novelle der Verordnung zur Festlegung der Nutzungsentgelte für die Nutzung des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer (WiEReG–NutzungsentgelteV, BGBl. II 77/2018) genügt dem Erfordernis der Nachvollziehbarkeit nicht. Es wären jedenfalls die Angabe jener Höhe der künftigen Nutzungsentgelte, die zur Deckung der angeführten Kosten erforderlich sind, eine zahlenmäßige Schätzung der einzuhebenden Nutzungsentgelte und eine Gegenüberstellung der sich jeweils ergebenden Werte wünschenswert und auch möglich gewesen.

Der RH weist auch darauf hin, dass es angesichts der Möglichkeit einer genauen Schätzung der Kosten für die technische Umsetzung der Änderungen durch die Richtlinie (EU) 2018/843 und der Kosten für die

GZ 302.797/002-P1-3/19



Seite 5 / 6

technische Umsetzung des Compliance–Packages nicht plausibel ist, dass nicht auch eine – zumindest annähernde – Schätzung der zu erwartenden Betriebskosten möglich ist.

(4) Der Entwurf des WiEReG sieht in § 15 eine deutliche Ausweitung der Strafbestimmungen vor. Zuständig für die Strafverfahren ist die zuständige Finanzstrafbehörde. Es ist daher davon auszugehen, dass es zu einem größeren Arbeitsanfall für die Finanzstrafbehörde(n) kommen wird, der sich entsprechend auf die Personalressourcen auswirken wird.

Der RH weist darauf hin, dass die Erläuterungen diesbezügliche finanzielle Auswirkungen weder dem Grunde noch der Höhe nach anführen.

(5) Die Erläuterungen entsprechen aus den genannten Gründen insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und den hiezu ergangenen WFA–Grundsatz–Verordnung (WFA–GV, BGBl. II 489/2012 i.d.g.F.) und WFA–FinAV.

4. Sonstige Anmerkungen

(1) Der Entwurf verwendet mehrfach den Begriff „*Geldwäscherei*“. Die verwiesenen unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen verwenden hingegen den Begriff „*Geldwäsche*“. Zur Klarstellung sollte in allen Rechtsquellen durchgehend ein einheitlicher Begriff „*Geldwäsche*“ verwendet werden.

(2) Der RH weist darauf hin, dass der vorliegende Entwurf zahlreiche Schreibfehler und redaktionelle Versehen enthält, wobei nur beispielsweise auf folgende hingewiesen wird:

- In § 12 Abs. 3 erster Satz WiEReG dürfte die Wortfolge „*können zu durch Eingabe*“ durch die Wortfolge „*können durch Eingabe*“ zu ersetzen sein.
- In der Textgegenüberstellung muss es statt „*Wirtschaftliches Eigentümer Registergesetz*“ „*Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz*“ und statt „*Glückspielgesetz*“ „*Glücksspielgesetz*“ heißen.
- Die Fassung des § 43 Abs. 4 erster Satz FM–GwG in der Textgegenüberstellung weicht insofern vom Entwurf der genannten Bestimmung ab, als sie den 1. August 2019, der Entwurf hingegen den Ablauf des Tages der Kundmachung als Zeitpunkt des Inkrafttretens nennt.
- Die Tabellen in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung auf Seiten 1 und 6 geben die in den Tabellen angeführten Beträge „*in Tsd. €*“ an. Dabei dürfte es sich angesichts der textlichen Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen um ein Versehen handeln.

5. Zur Begutachtungsfrist

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass gemäß § 9 Abs. 3 WFA–GV den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll.

Der vorliegende Entwurf wurde mit dem Ersuchen um allfällige Stellungnahme bis 3. Mai 2019 so versendet, dass er am 12. April 2019 beim RH per E–Mail eingelangt ist. Somit stand lediglich eine Frist von



GZ 302.797/002-P1-3/19

Seite 6 / 6

13 Arbeitstage für eine Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Diese Frist ist im Hinblick auf den Umfang der vorgeschlagenen Änderungen als nicht ausreichend zu bezeichnen.

Die in § 9 Abs. 3 WFA–GV genannte Frist von sechs Wochen wurde seitens des Bundesministeriums für Finanzen ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Entgegen den Ausführungen im Anschreiben des Bundesministeriums für Finanzen ist – grundsätzlich und über den vorliegenden Anlassfall hinausgehend – festzuhalten, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass „*keine Bedenken bestehen*“, wenn innerhalb einer dermaßen kurzen Begutachtungsfrist keine Stellungnahmen zum übermittelten Entwurf beim versendenden Ressort einlangen.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.: