

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. der D...GmbH,
vertreten durch die Geschäftsführer G..., S..., S..., W..., W...,

2. des Herrn S...,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Noerr LLP,
Brienner Straße 28, 80333 München -

- gegen
1. § 10 Absatz 1, § 11 Absatz 1, Absatz 4, Absatz 5, Absatz 9 Satz 1, Satz 2, § 12 Absatz 1, Absatz 2, § 13 Absatz 1, § 14 Absatz 1, Absatz 2, § 15 Absatz 1, Absatz 2, Absatz 3, Absatz 4, Absatz 5, Absatz 7, Absatz 9 jeweils in Verbindung mit § 10 Absatz 6, § 1 Absatz 5 des Geldwäschegesetzes (GwG) in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der 4. EU Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23. Juni 2017 (BGBl I S. 1822),
 2. § 43 Absatz 1 Nummer 1, § 46 Absatz 1 Satz 1 des Geldwäschegesetzes (GwG) in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der 4. EU Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23. Juni 2017 (BGBl I S. 1822)

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Kirchhof,

die Richterin Ott

und den Richter Christ

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 19. November 2018 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

1. Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1, 4 und 5, § 12 Abs. 1 und 2, § 13 Abs. 1, § 14 Abs. 1 und 2, § 15 Abs. 1, 2, 3, 4, 5, 7 und 9, jeweils in Verbindung mit § 10 Abs. 6, § 1 Abs. 5 sowie gegen § 43 Abs. 1 Nr. 1, § 46 Abs. 1 Satz 1 des am 26. Juni 2017 in Kraft getretenen Geldwäschegesetzes vom 23. Juni 2017 (GwG - BGBl I S. 1822). 1

2. Sie ist nicht zur Entscheidung anzunehmen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Ihr kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt, weil sie keine Aussicht auf Erfolg hat. Sie genügt - ungeachtet weiterer Zulässigkeitsaspekte - jedenfalls nicht dem Grundsatz der Subsidiarität. 2

a) Die Verfassungsbeschwerde eines von der angegriffenen Rechtsnorm selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffenen Grundrechtsträgers ist nach dem Grundsatz der Subsidiarität unzulässig, wenn er in zumutbarer Weise Rechtsschutz durch die Anrufung der Fachgerichte erlangen kann (vgl. BVerfGE 120, 274 <300>; 123, 148 <172>). Das Durchlaufen des Rechtswegs ist grundsätzlich auch zu verlangen, wenn das Gesetz keinen Auslegungs-, Ermessens- oder Beurteilungsspielraum offenlässt, der es den Fachgerichten erlauben würde, die geltend gemachte Grundrechtsverletzung kraft eigener Entscheidungskompetenz zu vermeiden (vgl. BVerfGE 79, 1 <20>; 123, 148 <173>). Obwohl dann die vorherige fachgerichtliche Prüfung für den Beschwerdeführer günstigstenfalls dazu führen kann, dass die ihm nachteilige gesetzliche Regelung gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird, ist eine solche Prüfung regelmäßig geboten, um zu vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht ohne die Fallanschauung der Fachgerichte auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage weitreichende Entscheidungen fällen muss (vgl. BVerfGE 79, 1 <20>; 97, 157 <165>; 123, 148 <173>). Auch soll das Bundesverfassungsgericht nicht Aussagen über den Inhalt einer einfachgesetzlichen Regelung treffen müssen, solange sich hierzu noch keine gefestigte Rechtsprechung der Fachgerichte entwickelt hat (vgl. BVerfGE 86, 15 <27>; 114, 258 <280>). 3

Eine Pflicht zur Anrufung der Fachgerichte besteht ausnahmsweise dann nicht, wenn die angegriffene Regelung den Beschwerdeführer zu Dispositionen zwingt, die später nicht mehr korrigiert werden können (vgl. BVerfGE 43, 291 <387>; 60, 360 <372>), wenn es offensichtlich sinn- und aussichtslos und daher unzumutbar wäre, die Fachgerichte anzurufen, oder wenn ein Sachverhalt allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht letztlich zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären (vgl. BVerfGE 123, 148 <172 f.>). Es ist außerdem unzumutbar, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen zu müssen und sich dem Risiko einer Ahndung auszusetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. BVerfGE 4

81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>; 138, 261 <271 f., Rn. 23>). Doch genügt eine Verfassungsbeschwerde auch dann nicht dem Grundsatz der Subsidiarität, wenn die Möglichkeit besteht, fachgerichtlichen Rechtsschutz außerhalb eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zu erlangen (BVerfGE 145, 20 <54 Rn. 85>).

b) Zum vorrangigen fachgerichtlichen Rechtsschutz außerhalb eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zählt die - gegebenenfalls mit einem Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes verbundene - vorbeugende negative Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO gegen die individuelle Verbindlichkeit normativer Verbote oder Verpflichtungen (vgl. BVerfGE 74, 69 <76>; 115, 81 <95>; 145, 20 <54 f. Rn. 86>; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 25. Juni 2015 - 1 BvR 555/15 - www.bverfg.de, Rn. 11 f.). Diese ist statthaft, wenn die Feststellung begehrt wird, dass wegen Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten begründet ist (vgl. BVerwGE 39, 247 <248>; 124, 47 <53 ff.>). Es liegt nahe, dass die Beschwerdeführer, die im Bereich von größtenteils abgewickelten Transaktionen mit hochwertigen Gütern tätig sind, auf Feststellung klagen können, dass sie nicht den von ihnen als verfassungswidrig angegriffenen, sie konkret und aktuell belastenden kundenbezogenen Sorgfaltspflichten nach § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1, 4 und 5, § 12 Abs. 1 und 2, § 13 Abs. 1, § 14 Abs. 1 und 2, § 15 Abs. 1, 2, 3, 4, 5, 7 und 9 GwG unterliegen. Das gilt auch hinsichtlich der gerügten Pflichten zur Einführung eines Risikomanagements nach den §§ 4 ff. GwG sowie der Verdachtsmeldepflicht in § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG und des damit einhergehenden Verbots einer entsprechenden Transaktion in § 46 Abs. 1 Satz 1 GwG.

c) Die vorherige Anrufung der Fachgerichte kann den Beschwerdeführern zugemutet werden. Dass verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz hier offensichtlich sinn- und aussichtslos wäre, ist weder vorgetragen noch ersichtlich. Für eine derartige Annahme bleibt auch deshalb kein Raum, weil bislang - soweit ersichtlich - noch keinerlei fachgerichtliche Entscheidung zu den angegriffenen Regelungen ergangen ist. Dass die angegriffenen gesetzlichen Verpflichtungen die Beschwerdeführer bei vorrangiger Befassung der Fachgerichte zu später nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen und Dispositionen veranlassen könnten, ist weder substantiiert vorgetragen noch ersichtlich. Vorliegend stellen sich auch nicht lediglich spezifisch verfassungsrechtliche Fragen, für deren Beantwortung es allein auf die Auslegung und Anwendung verfassungsrechtlicher Maßstäbe ankäme (vgl. BVerfGE 114, 258 <280>; 123, 148 <173>; 138, 261 <272 Rn. 23>). Vielmehr lässt die Verfassungsbeschwerde einen erheblichen Bedarf für eine fachgerichtliche Klärung der Sach- und Rechtslage erkennen, die im Rahmen der oben genannten Feststellungsklage auch geleistet werden kann.

aa) Die von den Beschwerdeführern beanstandete allgemeine Sorgfaltspflicht in § 10 Abs. 1 Nr. 4 GwG, wonach mit einem „angemessenen, risikoorientierten Verfahren“ festzustellen ist, ob es sich bei dem Vertragspartner oder dem wirtschaftlich Berechtigten um eine „politisch exponierte Person“, um ein Familienmitglied einer solchen oder dieser „bekanntermaßen nahestehenden Person“ handelt, und die damit einhergehenden Pflichten nach den § 11 Abs. 1, 4 und 5, § 13 Abs. 1 GwG, insbe-

5

6

7

sondere die verstärkten Sorgfaltspflichten in § 15 Abs. 1, 2, 3, 4, 7 und 9 GwG, enthalten eine Vielzahl auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe, deren Regelungsgehalt zunächst einfachrechtlich geklärt werden muss. Insofern ist von den Fachgerichten beispielsweise auch zu klären, auf welcher Tatsachengrundlage die nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten prüfen sollen, ob es sich um eine „politisch exponierte Person“ handelt. In diesem Rahmen sind ferner die von den Beschwerdeführern aufgeworfenen Fragen nach einem verlässlichen Verfahren zur Feststellung der politischen Exponiertheit einer Person und nach etwaigen, über die Information des Transparenzregisters hinausreichenden Maßnahmen zu klären.

Auch weitere die Beschwerdeführer konkret betreffende Verpflichtungen enthalten zahlreiche Begriffe, deren Bedeutung sich erst durch eine fachgerichtliche Auslegung erschließt: „angemessene Mittel“, „zweifelsfrei“, „angemessenen zeitlichen Abstand“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 5 GwG), „geringes Risiko“ der Geldwäsche (§ 11 Abs. 1 Satz 2 GwG), „risikoangemessene Maßnahme zu vergewissern“ (§ 11 Abs. 5 Satz 3 GwG), „angemessene Prüfung“ des vor Ort vorgelegten Dokuments (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 GwG), „geringes Risiko“ (§ 14 Abs. 1 Satz 1 GwG), „angemessen reduzieren“, „glaubwürdigen und unabhängigen Quelle“, „für die Überprüfung geeignet“, „ungewöhnliche oder verdächtige“ Transaktion (§ 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 GwG), „höheres Risiko“ der Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung (§ 15 Abs. 2 GwG), „besonders komplex oder groß“, „ungewöhnlich abläuft“, ohne „offensichtlichen“ wirtschaftlichen oder rechtmäßigen Zweck (§ 15 Abs. 3 Nr. 2 GwG), „angemessene Maßnahmen“ (§ 15 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GwG), „höherem Risiko“ (§ 15 Abs. 5 Nr. 2 GwG) sowie „das Risiko zu berücksichtigen, das spezifisch für politisch exponierte Personen ist“ oder „angemessene und risikoorientierte Maßnahmen“ (§ 15 Abs. 7 GwG).

Nicht zuletzt setzt die verfassungsrechtliche Beurteilung der Rüge der Beschwerdeführer, die weite Definition des Begriffs der „Transaktion“ in § 1 Abs. 5 GwG, führe als Voraussetzung für die Entstehung der kundenbezogenen Sorgfaltspflichten bei Bargeldzahlungen über 10.000 Euro nach § 10 Abs. 6 GwG zu einem gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verstoßenden faktischen Bargeldverbot, eine eingehende Konturierung des Begriffs der „Transaktion“ durch die Fachgerichte voraus. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, in welchen Fällen zwischen mehreren Handlungen eine Verbindung zu bestehen „scheint“ und ob tatsächlich, wie die Beschwerdeführer meinen, damit eine Erweiterung des Transaktionsbegriffes gegenüber dem bisherigen Recht einhergegangen ist. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls durch die Fachgerichte zu klären sein, ob die Definition der Transaktion auf eine Identifizierungspflicht des Vertragspartners für nahezu sämtliche Barzahlungen hinausläuft und wie sich hierzu das europäische Recht verhält. Dasselbe gilt hinsichtlich der von den Beschwerdeführern aufgeworfenen Frage, ob die mit einem weiten Transaktionsbegriff einhergehenden umfangreichen Verpflichtungen unverhältnismäßig sind, weil - nach Auffassung der Beschwerdeführer - dadurch nur bewirkt werde, dass „Geldwäsche“ überwiegend bargeldlos erfolge.

bb) Soweit sich die Beschwerdeführer darüber hinaus gegen die Regelungen zur Einführung eines Risikomanagements nach den §§ 4 ff. GwG wenden sollten, besteht bezüglich der insoweit angegriffenen Normen (§ 4 Abs. 1 und 2, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2 und 5 GwG jeweils in Verbindung mit § 4 Abs. 4, § 1 Abs. 5 GwG) ebenfalls erheblicher fachgerichtlicher Klärungsbedarf. Dies folgt bereits aus der gerügten Verbindung dieser Normen mit dem Transaktionsbegriff in § 4 Abs. 4, § 1 Abs. 5 GwG, womit maßgeblich ein gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG verstoßendes faktisches Bargeldverbot begründet wird. Einer fachgerichtlichen Klärung bedürfen ferner die sich aus § 6 Abs. 2 Nr. 2 und 4 GwG ergebenden Verpflichtungen. Bezogen auf die Pflicht nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 GwG könnte sich schon einfachrechtlich die Frage stellen, ob tatsächlich sämtliche Mitarbeiter eines Verpflichteten auf ihre Zuverlässigkeit hin zu überprüfen sind, auch wenn sie zum Beispiel als Logistikmitarbeiter mit relevanten Transaktionen nicht in Berührung kommen.

cc) Fachgerichtlicher Klärungsbedarf besteht ferner hinsichtlich der gerügten Verdachtsmeldepflicht nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 GwG und dem damit einhergehenden Verbot der Durchführung einer entsprechenden Transaktion nach § 46 Abs. 1 Satz 1 GwG beispielsweise zu der Frage, ob diese Pflichten durch die Neufassung des Geldwäschegesetzes erweitert wurden.

dd) Schließlich ist es Sache der Fachgerichte, die von den Beschwerdeführern aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen im Falle der Entscheidungserheblichkeit aufzuarbeiten und gegebenenfalls den Europäischen Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union anzurufen (vgl. BVerfGE 129, 186 <202>; BVerfGK 15, 306 <314>).

d) Eine Vorabentscheidung nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG kommt jedenfalls wegen des umfangreichen fachgerichtlichen Klärungsbedarfs nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 86, 382 <388>).

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Kirchhof

Ott

Christ

Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19. November 2018 - 1 BvR 1335/18

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19. November 2018 - 1 BvR 1335/18 - Rn. (1 - 15), http://www.bverfg.de/e/rk20181119_1bvr133518.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2018:rk20181119.1bvr133518