

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG)

Der Bundesrat hat in seiner 900. Sitzung am 21. September 2012 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 2 Absatz 1 Nummer 11a - neu - GwG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

"3. In § 2 Absatz 1 wird nach Nummer 11 folgende Nummer eingefügt:

"11a. Veranstalter ... < weiter wie Regierungsvorlage >...,".

Folgeänderung:

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 4 ist zu streichen.

b) Nummer 5 ist wie folgt zu ändern:

aa) Buchstabe a ist wie folgt zu ändern:

aaa) In Doppelbuchstabe aa ist die Angabe "und 12" durch die Angabe "und 11a" zu ersetzen.

bbb) In Doppelbuchstabe bb ist die Angabe "und 13" durch die Angabe "und 12" zu ersetzen.

bb) Die Buchstaben b und c sind zu streichen.

- c) In Nummer 6 § 9a Absatz 1 und 3 Satz 1 und 5 sowie Absatz 5 Satz 1 und § 9b Absatz 1 Satz 1 ist jeweils die Angabe "Nummer 12" durch die Angabe "Nummer 11a" zu ersetzen.
- d) Nummer 8 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist zu streichen.
 - bb) In Buchstabe b § 16 Absatz 7 ist die Angabe "Nummer 12" durch die Angabe "Nummer 11a" zu ersetzen.

Begründung:

Die bisherige Nummerierung in der Aufzählung der Verpflichteten muss erhalten bleiben.

Insbesondere der Bereich der Güterhändler (§ 2 Absatz 1 Nummer 12 GwG) steht im Mittelpunkt der Aktivitäten der Aufsichtsbehörden der Länder im Bereich der Geldwäscheprävention. Eine Verschiebung der Nummern würde nicht nur zu unnötigen Änderungen und Kosten im Informationsangebot der Aufsichtsbehörden (Internetseiten, Druckerzeugnisse) führen. Teilweise müssten auch Zuständigkeitsvorschriften, in denen auf die Vorschriften des GwG verwiesen wird, angepasst werden.

Angesichts der ohnehin erheblichen Kapazitäten, die die Aufsichtswahrnehmung bei den zuständigen Behörden derzeit in Anspruch nimmt (insbesondere das sog. FATF-Follow-Up-Verfahren), ist vermeidbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand unbedingt zu vermeiden.

Eine Einfügung neuer Verpflichteter sollte grundsätzlich entweder fortlaufend oder unter einer vom Sachzusammenhang her naheliegenden Nummer erfolgen. Vorgeschlagen wird hier aufgrund des Sachzusammenhangs mit den Spielbanken eine Einfügung als "11a". Diese Einfügungstechnik ist im GwG Usus und wurde auch in § 2 Absatz 1 GwG bereits nach Nummer 2, Nummer 4 und Nummer 7 angewandt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 12 GwG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 12 GwG aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung mit dem Ziel einer zentralen Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überprüfen.

Begründung:

Der Vollzug des GwG erfordert gerade angesichts europäischer und internationaler Vorgaben eine möglichst einheitliche und effektive Vorgehensweise.

Während der Gesetzgeber in den meisten Fällen die Aufsichtsbehörden nach dem GwG konkret bestimmt hat, tat er dies nicht für Versicherungsvermittler, Finanzunternehmen, Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen oder Treuhänder, Immobilienmakler sowie Personen, die gewerblich mit Gütern handeln (Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 12 GwG). Damit oblag es den Ländern u. a., die zuständige Aufsichtsbehörde für diese Verpflichteten zu bestimmen, weil § 16 Absatz 2 Nummer 9 GwG insoweit die nach "Bundes- oder Landesrecht zuständigen Stellen" offen ließ.

In den Ländern wurden die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt und verortet. Während einige Länder die Aufsicht auf ministerieller Ebene beließen, delegierten andere Länder die Zuständigkeit auf die Mittelinstanzen oder auf die örtlichen Ordnungsbehörden.

Die Erfassung von länderübergreifenden Sachverhalten, die heutzutage mehr Regelfall als Ausnahme ist, macht einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erforderlich. Die föderale Zuständigkeitszersplitterung führt zu einer unnötigen Vervielfachung der vorzuhaltenden Ressourcen. Es gilt daher, Vollzugsdefizite gar nicht erst entstehen zu lassen.

Die Bundesrepublik Deutschland ist eine der größten Volkswirtschaften der Welt.

Ein wehrhafter und effektiver Rechtsstaat ist elementare Voraussetzung für einen attraktiven Wirtschaftsstandort. Diesen bislang gegebenen unverzichtbaren Wettbewerbsvorteil gilt es zu bewahren und auszubauen. Nachlässigkeit in Belangen der Geldwäscheprävention und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung bedeutet nicht nur die Verletzung von international eingegangenen Verpflichtungen, sondern auch eine Beeinträchtigung der existentiellen Rechtssicherheit des Wirtschaftssektors in Deutschland.

Es hat sich gezeigt, dass die Übertragung von Zuständigkeiten und Verantwortung der Geldwäscheaufsicht im Nichtfinanzsektor auf die Länder keine hinreichende Entsprechung in der Verlagerung von Finanzierungsmitteln gefunden hat.

Außerdem kommt eine unnötige Vervielfachung des Verwaltungsaufwandes durch das Aufbauen und Vorhalten der erforderlichen Ressourcen in allen Ländern hinzu. Die notwendigen regelmäßigen bundesweiten Abstimmungen aller Länder, die einen einheitlichen Vollzug gewährleisten sollen, bedeuten bürokratischen Mehraufwand, der wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist.

Dagegen verfügt der Bund sowohl über entsprechende Mittel als auch mit Zoll und BaFin über bereits etablierte länderübergreifende Aufsichtsstrukturen.

Eine Lösung dieser Fehlentwicklung für die Aufsicht über die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 3, 5, 9, 10 und 12 GwG kann in realistischer Weise nur darin bestehen, dass der Bund auch die Geldwäscheaufsichtsaufgaben im Nichtfinanzsektor für diese Personengruppen wieder übernimmt.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 9a Absatz 7 Nummer 2 GwG)

In Artikel 1 Nummer 6 § 9a Absatz 7 Nummer 2 ist das Wort "anbietet." durch die Wörter "veranstaltet oder vermittelt." zu ersetzen.

Begründung:

Mit der Formulierung "veranstaltet oder vermittelt" wird lediglich eine Anpassung an die glücksspielrechtlichen Begriffe erreicht. Der Gesetzesentwurf verwendet die Wörter der Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspiel beispielsweise in § 1 Absatz 5 GwG-E oder in § 2 Absatz 1 Nummer 12 GwG-E.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 9c Absatz 6 Satz 2 - neu - GwG),
Nummer 8 Buchstabe a₁ - neu - (§ 16 Absatz 2
Nummer 8a -neu-GwG),
Buchstabe b (§ 16 Absatz 7 Satz 1 und
2 - neu - GwG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 6 § 9c ist Absatz 6 folgender Satz anzufügen:

"Die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 2a prüfen die Namensidentität (Vorname und Nachname) von Zahlungskonto und Spielerkonto."

- b) Nummer 8 ist wie folgt zu ändern:

- aa) Nach Buchstabe a ist folgender Buchstabe a₁ einzufügen:

"a₁) In Absatz 2 wird nach Nummer 8 folgende Nummer 8a eingefügt:

"8a. für Verpflichtete nach § 2 Absatz 1 Nummer 11a^{*)}, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt, die für die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis zuständige Behörde,""

- bb) In Buchstabe b ist Absatz 7 wie folgt zu ändern:

aaa) Die Angabe "§ 3 Absatz 3" ist durch die Wörter "dem Dritten Abschnitt" zu ersetzen.

- bbb) Folgender Satz 2 ist anzufügen:

"Die zuständige Behörde kann im Weiteren bestimmen, dass auf einen Verpflichteten im Sinne von § 2 Absatz 1 Nummer 11a^{*)} § 9b Absatz 1 und 9c Absatz 2 teilweise nicht anzuwenden ist, wenn das Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung gering ist und die glücksspielrechtlichen Anforderungen erfüllt sind."

*) Die Angabe "Nummer 11a" ist statt der Angabe "Nummer 12" wegen des Vorschlags in Ziffer 1 zu verwenden.

Begründung:Zu Buchstabe a:

Die Einfügung hat klarstellenden Charakter, da bislang aus der Norm nicht eindeutig hervorgeht, durch wen sicherzustellen ist, dass Zahlungskonto und Spielerkonto auf den gleichen Namen errichtet sind. Dabei entspricht es der Billigkeit, dass die Prüfung durch die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 2a GwG erfolgt. Die Abwicklung der Geschäftsbeziehungen beim Zahlungsverkehr liegt im Pflichtenkreis dieser Verpflichteten. Die für den Abgleich benötigten Informationen liegen zudem hier vor. Es liegt in der Risikosphäre der Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 oder 2a GwG sicherzustellen, dass Gelder nur auf ein Konto transferiert werden, das auf den gleichen Namen wie das Spielerkonto errichtet worden ist. Hierdurch werden die glücksspielrechtlich Verantwortlichen in die Lage versetzt, ihre eigenen Verpflichtungen zu erfüllen.

Zu Buchstabe bZu Doppelbuchstabe aa:

Die Erweiterung des Kreises der Verpflichteten um die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet sollte zweckmäßigerweise von einer Klärung der Zuständigkeiten begleitet werden. Dabei soll die geldwäscherechtliche Zuständigkeit der glücksspielrechtlichen Zuständigkeit folgen (§ 16 Absatz 2 Nummer 8a - neu - GwG-E). Dies ist insbesondere in den Fällen unabdingbar, in denen nach § 9a Absatz 1 und 2 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) vom 15. Dezember 2011 die Behörde eines Landes im ländereinheitlichen Verfahren Erlaubnisse oder Konzessionen mit Wirkung für alle Länder erteilt und diese gemäß § 9a Absatz 3 GlüStV auch gegenüber dem Erlaubnis- und Konzessionsnehmer mit Wirkung für alle Länder überwacht. In den übrigen Fällen, in denen die glücksspielrechtlichen Zuständigkeiten allen Ländern verbleiben, soll dem Landesrecht die Möglichkeit eröffnet werden, die Zuständigkeit auf eine andere Stelle zu übertragen.

Zu Doppelbuchstabe bb:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Befugnis, risikoarme Lotterien von den Vorgaben der §§ 9a bis 9c GwG-E zu befreien, sollte konkretisiert werden:

Lotterien können, gerade wenn diese über das Internet angeboten werden, zu Geldwäschewecken grundsätzlich geeignet sein. Bei einer Ausspielquote um 50 Prozent kann Geldwäsche betrieben werden, wenn über einen längeren Zeitraum die jeweiligen Summen, mit denen - gegebenenfalls auch über Mittler - gespielt wird, gleichmäßig verteilt werden. Daher sollte eine umfassende Abweichung im Einzelfall von den Vorschriften der §§ 9a bis 9c GwG-E nicht für alle Lotterien gestattet werden. Lediglich bei den Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential gemäß dem Dritten Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrags sollte im Einzelfall auf die Anwendung sämtlicher Vorschriften der §§ 9a bis 9c GwG-E verzichtet werden können. Das entspricht

der in der Begründung zum Ausdruck kommenden Intention des Gesetzentwurfs der Bundesregierung. Bei diesen Lotterien weist nicht nur die glücksspielrechtliche Terminologie auf das geringere Gefährdungspotential hin. Vielmehr kann auch die Geldwäschegefahr als gering eingeschätzt werden, da das Spielkapital geringer ist, eine Gewinnbeschränkung vorgesehen ist und sämtliche karitativen Lotterien unter den Dritten Abschnitt fallen. Bei Lotterien mit geringerem Gefährdungspotential sind zudem bestimmte Arten wie z. B. das Gewinnsparen von vorneherein nicht zur Geldwäsche geeignet.

§ 16 Absatz 7 Satz 2 GwG-E soll die Harmonisierung der geldwäsche- und glücksspielrechtlichen Anforderungen an die Identifizierung von Spielern ermöglichen. Es kann die teilweise Nichtanwendung von § 9b Absatz 1 GWG-E zugelassen werden, wenn und soweit die glücksspielrechtlichen Anforderungen eingehalten sind, die neben der Identifizierung auch Anforderungen an die Authentifizierung, d. h. die Verifizierung der Identität, umfassen.

§ 9c Absatz 2 GwG ermöglicht es den Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 11a*) GwG-E derzeit nicht, Spielerkonten zu führen, die einen geringen Einsatz ermöglichen. Zur besseren Nutzung der Spielerkonten soll eine teilweise Nichtanwendung von § 9c Absatz 2 GwG-E zugelassen werden können, wenn die Gefahren der Geldwäsche gering sind und die glücksspielrechtlichen Anforderungen eingehalten sind; das kann etwa durch einen (wöchentlichen) Höchstbetrag für das Spielerkonto erreicht werden.

5.**) Zu Artikel 2 (§ 33c Absatz 2 Satz 2 GewO)

Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung:

Parallel zur BR-Drucksache 459/12 soll § 33c Absatz 2 GewO auch im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze (BR-Drucksache 472/12) geändert werden.

Hierbei wird die Änderung aus BR-Drucksache 459/12 nicht berücksichtigt, obwohl der Änderungsbefehl in BR-Drucksache 459/12 nach Auskunft des BMF mit dem BMWi abgestimmt ist. Zum Zeitpunkt der Abstimmung der Bundesministerien war allerdings nicht absehbar, dass die Änderung der GewO ebenfalls gleichzeitig im Bundesrat behandelt werden wird.

Tritt Artikel 2 GwGErgG (BR-Drucksache 459/12) früher in Kraft, so wird die

*) Die Angabe "Nummer 11a" ist statt der Angabe "Nummer 12" wegen des Vorschlags in Ziffer 1 zu verwenden.

**) Hinweis: Ziffer 2 der BR-Drucksache 472/12 (Beschluss) beachten!

GewO in § 33c Absatz 2 geändert, in dem die Wörter "Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte" eingefügt werden. Tritt erst danach die Änderung der GewO in Kraft, so würden im neuen § 33c Absatz 2 Nummer 1 diese Wörter nicht berücksichtigt. Die mit der BR-Drucksache 459/12 angestrebte Änderung würde damit - obwohl von beiden Bundesressorts beabsichtigt - rückgängig gemacht.

Tritt allerdings zunächst die Änderung der GewO in Kraft, so würde der Änderungsbefehl in BR-Drucksache 459/12 nicht mehr korrekt sein. Es ist daher mit dem BMF abgestimmt, einen Antrag auf Streichung des Artikels 2 in BR-Drucksache 459/12 zu stellen und gleichzeitig einen Antrag auf Änderung der GewO (Einfügen der Wörter "Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte" in § 33c Absatz 2 GewO der BR-Drucksache 472/12) zu stellen.