



Electronic Money Association  
47 Marlborough Gardens  
Lovelace Road  
Surbiton Surrey  
KT6 6NG  
Großbritannien  
Telefon: +44 (0) 20 8399 2066  
Fax: +44 (0) 20 8390 7518  
[www.e-ma.org](http://www.e-ma.org)

## **Stellungnahme der Electronic Money Association zum Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention**

### **A. Einführung**

Die Bundesregierung hat am 11.05.2011 den Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention (BR-Drs. 317/11) vorgelegt. Der Entwurf beabsichtigt, Defizite im Präventionssystem gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu beseitigen. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Vertrieb von auf E-Geld basierenden Zahlungsinstrumenten, insbesondere Prepaid-Karten und Voucher, geändert.

Die Electronic Money Association (EMA) vertritt als europäischer Verband die Emittenten von E-Geld. Eine Vielzahl unserer Mitglieder (siehe Anhang), die zur Herausgabe von E-Geld in ihrem Herkunftsland berechtigt sind, erbringen ihre Dienstleistungen auch grenzüberschreitend in Deutschland. Diese Unternehmen bieten ihre E-Geld-Produkte deutschen Kunden entweder direkt über ihre Webseite an oder im Wege des Vertriebs durch Vertriebsstellen wie Supermärkte oder Tankstellen, auch E-Geld-Agenten genannt.

E-Geld-Produkte umfassen verschiedene Zahlungsinstrumente und Funktionen. So bieten manche Emittenten wieder aufladbare Konten oder Karten an, die Kunden langfristig für die Bezahlung im Internet verwenden, während bei nicht wieder aufladbaren E-Geld-Produkten die Verwendung auf den einmaligen Verbrauch beschränkt ist. Zu den letzteren zählen zum Beispiel Geschenkkarten von einem beschränkten Wert. Bei allen E-Geld-Produkten liegt das E-Geld jedoch immer als eindeutig der Karte oder dem Voucher zugeordnetem Gegenwert beim Emittenten und nie auf dem Zahlungsinstrument selbst.

Die Nutzung von Prepaid-Produkten bietet dem Verbraucher eine Anzahl von Vorteilen, wie zum Beispiel die sichere Bezahlung im Internet, bei der Risiken vom Verbraucher eingeschränkt werden können und leicht überschaubar sind. Deshalb war es Ziel der Europäischen Kommission im Entwurf der zweiten E-Geld-Richtlinie, sowie der Bundesregierung in ihrer Umsetzung, die Herausgabe und Annahme von E-Geld zu erleichtern.

Aufgrund einer Datenerhebung schätzen wir, dass derzeit 5,9 Mio. Bundesbürger eine Prepaid-Karte, Voucher oder Konto besitzen. In 2010 wurden insgesamt 2,2 Mrd. Euro von deutschen Verbrauchern auf E-Geld-Produkte geladen, 394 Mio. Euro davon in Vertriebsstellen wie Supermärkten oder Tankstellen, wovon wiederum 365 Mio. Euro mit



Bargeld bezahlt wurde. Insgesamt bieten 60,000 Verkaufsstellen in Deutschland E-Geld-Produkte zum Verkauf an.

## **B. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen**

Die EMA begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung des deutschen Gesetzgebers, die Prävention gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu stärken und bereits im Vorfeld wirksame Instrumente zu deren Verhinderung bereitzustellen.

Soweit der Gesetzentwurf Auswirkungen auf den Vertrieb von E-Geld-Produkten hat, sieht die EMA allerdings wesentlichen Änderungs- und Korrekturbedarf sowohl in Bezug auf die vorgeschlagenen als auch die bereits im April 2011 in Kraft getretenen Änderungen. Letztere wurden durch das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie eingeführt.<sup>1</sup> Gegen beide Bestandteile der Gesetzgebung bestehen erhebliche praktische und wirtschaftliche Bedenken.

### Die Verpflichtung von E-Geld-Vertriebsstellen

In Bezug auf die bereits im April 2011 in Kraft getretenen Änderungen ist es die primäre Rechtsauffassung der EMA, dass die geldwäscherechtliche Verpflichtung von E-Geld-Vertriebsstellen weder sachgerecht noch rechtlich geboten und deshalb zu streichen ist. Unser Änderungsvorschlag in dieser Hinsicht wird unter dem Punkt **B.ii.** vorgestellt und im Einzelnen begründet.

### Vereinfachte Sorgfaltspflichten

Im Rahmen der Verpflichtung von E-Geld-Vertriebsstellen, sowie in Bezug auf E-Geld-Emittenten, ist insbesondere die Streichung der vereinfachten Sorgfaltspflichten für den Verkauf von E-Geld gegen Barzahlung zu beanstanden. Der Punkt **B.i.** enthält die Vorschläge der EMA für die Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten in Bezug auf den vorliegenden Gesetzentwurf und die im April bereits in Kraft getretenen Änderungen des Kreditwesengesetzes (KWG) und des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG).

## **B.i. Vereinfachte Sorgfaltspflichten**

### **1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc (§ 3 Absatz 2 Satz 3 GWG neu)**

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc sollte wie folgt geändert werden:

cc) Nach Satz 2 werden folgende Sätze eingefügt:

„Für Verpflichtete im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2c gelten die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 Nummer 1 und 3 bei Annahme oder Abgabe von Bargeld im Rahmen des Vertriebs oder des Rücktauschs von E-Geld im Sinne des § 1a Absatz 3 des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes ungeachtet der Schwellenwerte des Satzes 1 Nummer 2. § 5 Absatz 1 sowie § 25d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes finden weiterhin Anwendung und gelten für Verpflichtete im Sinne des § 2 Absatz 1 Nr. 2c entsprechend.“

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Umsetzung der 2. E-Geld Richtlinie vom 01. März 2011 (BGBl. I S. 288)



#### Begründung:

##### 1) Gleichbehandlung von Kreditinstitutionen

Nach dem bisherigen Gesetzentwurf werden Kreditinstitute, die E-Geld ausgeben, nicht von § 3 Absatz 2 Satz 3 GWG erfasst. Damit gilt für sie bei der Entgegennahme von Bargeld gegen Ausgabe entsprechender elektronischer Geldwerte an den Kunden weiterhin der Schwellenwert des § 3 Absatz 2 Nr.2 GWG. Eine Ungleichbehandlung von E-Geld-Instituten, die durch die Regelung in § 22 Absatz 3 ZAG erfasst werden (siehe dazu unter Punkt B.4), und Kreditinstituten ist nicht sachgerecht, und wird deswegen durch Bezugnahme auf § 2 Absatz 1 Nummern 1 aufgehoben.

##### 2) Anwendung von vereinfachten Sorgfaltspflichten

Es wird auf die Begründung unter Nummer 4 verwiesen.

#### **2. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a – (§ 5 Absatz 1 GWG)**

Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a sollte wie folgt gefasst werden:

##### a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

- (1) „Soweit die Voraussetzungen des § 6 nicht vorliegen, können Verpflichtete in den Fällen des § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummern 1, 2 und 4 von der Erfüllung der Sorgfaltspflichten des § 3 Absatz 1 absehen, wenn das Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung nach Maßgabe von Absatz 2 gering ist. § 3 Absatz 4 Satz 2 findet entsprechende Anwendung“.

#### Begründung:

##### 1) Risikobewertung auf einer Einzelfallbasis

Das Erfordernis im Rahmen der vereinfachten Sorgfaltspflichten eine Risikobewertung auf einer Einzelfallbasis durchführen zu müssen, ist zu streichen. Damit wird vermieden, dass bei Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten eine Feststellung und Überprüfung der Identität unterhalb der für E-Geld geltenden Schwellenwerte durchgeführt werden muss. Stattdessen kommt der in der dritten Geldwäsche-Richtlinie verankerte risikobasierte Ansatz bei der Abstufung der Sorgfaltspflichten zur Anwendung.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs sind vereinfachte Sorgfaltspflichten nur noch in besonderen Ausnahmefällen zulässig. Damit geht der Entwurf über die 40+9 Empfehlungen der FATF, insbesondere die Empfehlung Nr. 5, weit hinaus. Diese verlangen nämlich keine Risikobewertung auf einer Einzelfallbasis.

Darüber hinaus wird es im Einzelhandel praktisch nicht möglich sein, Dienstleistungen anzubieten, wenn die Risikobewertung auf einer Einzelfallbasis durchzuführen ist. Die Vertriebsstellen verfügen nicht über die organisatorischen Mittel, um dies zu erreichen, denn das Risiko eines jeden Kunden müsste einzeln bewertet werden. Die Mitarbeiter würden außerdem eine vertiefte Schulung benötigen, um diese Risikobewertung durchzuführen.



## 2) Feststellung und Überprüfung der Identität

Die Erfordernis der Feststellung und Überprüfung der Identität bei der Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten vereitelt die Zielsetzung, die bei Einführung der vereinfachten Sorgfaltspflichten beabsichtigt wurde, nämlich als Schwellenwert zu fungieren, unterhalb dessen die Identität eines Kunden aufgrund des niedrigen Risikos für Geldwäsche nicht festgestellt zu werden braucht.

Im Weiteren wird auf die Begründung unter Nummer 4 verwiesen.

## 3. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 25d KWG)

Artikel 2 Nummer 2 sollte wie folgt geändert werden:

§ 25d wird wie folgt geändert:

Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

- (1) „Soweit die Voraussetzungen des § 25f dieses Gesetzes und des § 6 des Geldwäschegesetzes nicht vorliegen, besteht über § 5 des Geldwäschegesetzes hinaus bei Instituten ein geringes Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung in folgenden Fällen:“

### Begründung:

Der Wortlaut von § 25d Absatz 1 Satz 1 KWG ist an den Wortlaut des § 5 Absatz 1 GWG anzupassen, da die Voraussetzungen für die Anwendung von vereinfachten Sorgfaltspflichten einheitlich zu regeln sind. Anstelle einer Einzelfallprüfung, welche die Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten in der Praxis unmöglich machen würde, erlauben die für E-Geld bestimmten Schwellenwerte eine Anwendung der vereinfachten Sorgfaltspflichten ohne Durchführung spezieller Überprüfungen. Im Einzelnen wird auf die Begründung unter Nummer 4 verwiesen.

## 4. Artikel 2a (Änderungen des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes)

§ 22 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz sollte wie folgt geändert werden:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

- (3) „Abweichend von § 3 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 des Geldwäschegesetzes bestehen die Sorgfaltspflichten nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 und 3 sowie § 8 Absatz 1 bis 3 des Geldwäschegesetzes für Institute im Sinne dieses Gesetzes bei Annahme von Bargeld im Rahmen der Erbringung von Zahlungsdiensten nach § 1 Absatz 2 oder bei der Ausgabe und Rücktausch von E-Geld nach § 23b Absatz 1 ungeachtet etwaiger im Geldwäschegesetz oder in diesem Gesetz genannter Schwellenbeträge. § 5 Absatz 1 des Geldwäschegesetzes sowie § 25d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes finden weiterhin Anwendung.“



### Begründung:

Gegenwärtig erlaubt die EU-Gesetzgebung den Mitgliedstaaten, einen Schwellenwert zu bestimmen, unterhalb dessen die Sorgfaltspflichten (insbesondere die Identifizierung der Kunden) nicht angewendet werden müssen. Der Schwellenwert beträgt EUR 250 für nicht wieder aufladbare Karten, für wieder aufladbare Karten wird der jährliche Umsatz auf EUR 2.500 und den Abhebebetrag auf EUR 1.000 begrenzt. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Schwellenwerte in § 25d Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 KWG für den Vertrieb von E-Geld durch E-Geld-Emittenten übernommen.

Das Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz in seiner jetzigen Form schreibt die Anwendung der Sorgfaltspflichten bei jeder E-Geld-Transaktion (gegen Bargeld) unabhängig vom Betrag vor. Es war die Absicht des Gesetzgebers, damit auch die vereinfachten Sorgfaltspflichten für Bargeldgeschäfte abzuschaffen. Der Gesetzestext berührt jedoch in seiner jetzigen Form die Anwendung von vereinfachten Sorgfaltspflichten gemäß § 5 Absatz 1 GWG sowie § 25d Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 KWG nicht. Durch die Einfügung von § 22 Absatz 3 Satz 2 ZAG soll explizit klargestellt werden, dass die Regelungen bzgl. der vereinfachten Sorgfaltspflichten auch auf Vertriebsstellen Anwendung finden und im Rahmen des § 3 Absatz 2 GWG weiterhin gelten.

Die Streichung der vereinfachten Sorgfaltspflichten für den Verkauf von E-Geld gegen Barzahlung hätte zur Folge, dass Verkaufsstellen bei jedem Erwerb und jedem Rücktausch von E-Geld gegen Barzahlung die Identität des Kunden aufgrund von Dokumenten feststellen, überprüfen, aufzeichnen und für fünf Jahre speichern müssen, selbst wenn es sich lediglich um eine Geschenkkarte im Wert von EUR 20 handelt. Es ist schwer vorstellbar, wie Mitarbeiter an der Kasse eines Supermarktes eine solche Identifizierung durchführen sollen.

Dabei ist ungeklärt, wie in der Praxis diese vertraulichen Informationen sicher aufbewahrt werden können, um einen Missbrauch der Verbraucherdaten zu vermeiden. Die jetzige Regelung wird bei jährlich ca. 20,6 Mio. Transaktionen zum Aufladen von E-Geld zu einer unverhältnismäßigen Massendatenspeicherung führen. Es wird insoweit auf die bereits von Datenschützern kritisierte Verletzung der Datenschutzrechte der Verbraucher verwiesen.<sup>2</sup>

Die Erfahrung zeigt auch, dass Verbraucher die Bereitstellung von Namen und Adresse sowie den Nachweis der Identität als zu umständlich und Eingriff in ihre Privatsphäre empfinden, wenn Zahlungsinstrumente mit einem geringen Wert gekauft werden. Dies gilt sowohl für eine Identifizierung an der Kasse oder bei Aktivierung einer Karte online.

Die Befreiung von den Identifizierungspflichten unterhalb der Schwellenwerte entspricht dem von der EU vorgesehenen Regelungsmodell. Zur Vermeidung von Standortnachteilen und im Hinblick auf die Harmonisierung des europäischen E-Geld-Marktes soll auf die Einführung weitergehender Identifizierungspflichten verzichtet werden.

---

2

[http://www.bfdi.bund.de/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2011/31\\_AnonymesElektronischesBezahlenMussMoeglichBleiben.htm](http://www.bfdi.bund.de/DE/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2011/31_AnonymesElektronischesBezahlenMussMoeglichBleiben.htm)



## **B.ii. Anwendung des Geldwäschegesetzes auf E-Geld-Vertriebsstellen**

Die EMA vertritt die Auffassung, dass E-Geld-Vertriebsstellen vom Anwendungsbereich des Gesetzentwurfes ausgenommen werden müssen, und sich die geldwäscherechtlichen Vorschriften ausschließlich an E-Geld-Emittenten richten sollen.

Um einen konsistenten aufsichtsrechtlichen Rahmen zu gewährleisten, sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auch die bereits im April 2001 in Kraft getretene Regelung für E-Geld-Agenten gestrichen werden.

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa neu (§ 2 Absatz 1 Nummer 2b GWG) und Doppelbuchstabe bb neu (§ 2 Absatz Nummer 2c GWG neu)
  - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
    - aa) Nummer 2b wird wie folgt gefasst:  
„Agenten im Sinne des § 1 Absatz 7 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes,“
    - bb) Die vorgesehene Einfügung von § 2 Absatz 1 Nummer 2c GWG neu ist zu streichen.

### Begründung:

#### 1) Praktische und wirtschaftliche Erwägungen

E-Geld-Emittenten sind bereits unter der Dritten Geldwäsche-Richtlinie dazu verpflichtet, sicherzustellen, ihre mit dem Vertrieb beauftragten Partner zu beaufsichtigen. Sie haben auch sicherzustellen, dass die Partner alle Verpflichtungen erfüllen, denen sie selbst unterliegen. Da die Regulierung der E-Geld-Emittenten die Aktivitäten ihrer Vertriebsstellen umfasst, ergibt die separate Regulierung ihrer Partner keinen Mehrwert.

Die Regulierung der E-Geld-Vertriebsstellen als eigenständig Verpflichtete im Sinne des Geldwäschegesetzes (GWG) stellt ein zusätzliches Erfordernis zu den bereits angemessenen Regelungen der Dritten Geldwäsche-Richtlinie dar. Diese Erweiterung des Adressatenkreises wird allerdings in der Praxis wenig zur wirksamen Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung leisten.

E-Geld-Vertriebsstellen verfügen nicht über die Möglichkeiten, in ihrem Geschäftsablauf Geldwäsche zu erkennen. Beim Verkauf von Karten oder Voucher haben sie keinen Zugang zu dem dahinter stehenden E-Geld-System. Die E-Geld-Vertriebsstellen können nur diejenigen Kunden sehen, mit denen sie Geschäfte tätigen, und dies auch nur in Bezug auf den verkauften elektronischen Wert. Von daher können sie nicht beurteilen, ob ein bestimmter Kauf in irgendeiner Weise unüblich ist.

Außerdem wird E-Geld in der Regel über Supermärkte, Tankstellen oder Kioske vertrieben, die nicht in der Lage sind, eigene Systeme für die interne Kontrolle zu schaffen, um ungewöhnliche Aktivitäten aufzudecken und dann Verdachtsmeldungen beim Bundeskriminalamt – Zentralstelle für Verdachtsmeldungen – zu machen.



Die Mitarbeiter bei diesen Vertriebsstellen sind nicht für solche Aufgaben qualifiziert und von daher nicht in der Lage, diese rechtlichen Verpflichtungen wahrzunehmen. Insofern macht es wenig Sinn, die E-Geld-Vertriebsstellen zu eigenständigen Verpflichteten im Sinne des Geldwäschegesetzes zu machen.

Die E-Geld-Emittenten untersuchen die Art und Weise, in welcher Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung in ihren Systemen stattfinden kann. Sie haben Typologien und Fallbeispiele entwickelt, welche diese Verfahren beschreiben. Aufgrund des Überblicks können die E-Geld-Emittenten wirksame Kontrollen durchführen und Abweichungen von den üblichen Verhaltensmustern feststellen.

Zusätzlich können Verbindungen zwischen Nutzern erkannt werden durch die Verfolgung von Niederlassungen, Transaktionswerten und –mustern sowie Verhaltensweisen, die als ungewöhnliches Verhalten erscheinen und somit möglicherweise zu verdächtigen Handlungen führen.

Schließlich schaffen die geplanten Änderungen erhebliche Geschäftshindernisse und machen den weiteren Vertrieb von E-Geld an Verbraucher in Deutschland unwirtschaftlich und impraktikabel. Die neue Gesetzgebung stellt eine wesentliche Eintrittsbarriere für die Verbraucher dieser Produkte und für ihren Vertrieb durch Einzelhändler dar. Die Annahme dieser Produkte in Deutschland wird um Jahre verzögert werden, der Vertrieb wird sich auf Online-Unternehmen verlagern, und der deutsche Einzelhandel wird dadurch von einer Einkommensquelle ausgeschlossen.

## 2) Europäisches Recht

Die zweite E-Geld-Richtlinie<sup>3</sup> trifft eine bewusste Differenzierung zwischen rechtlich regulierter Ausgabe und nicht reguliertem Vertrieb von E-Geld. Die Ausgabe von E-Geld erfordert die Entwicklung und Wartung einer IT-Infrastruktur zur Unterstützung der Produkte und benötigt ein Finanzsystem, das in der Lage ist, die Gelder, die den emittierten Wert repräsentieren, zu halten und zu schützen.

Für die Ausgabe von E-Geld ist daher ein umfassender Compliance-Rahmen notwendig, der interne Kontrollen zur Umsetzung regulatorischer Zielsetzungen in Bezug auf Aufsichtsrecht, Geschäftsgebaren und Geldwäsche vorsieht. Dagegen hat der europäische Gesetzgeber keine eigenständige Compliance-Struktur für E-Geld Vertriebsstellen vorgesehen.

Die Europäische Kommission hat kürzlich auf die Frage, inwieweit den Vertriebsstellen von E-Geld zusätzliche Pflichten auferlegt werden sollen, die über die bereits geltende Dritte Geldwäsche-Richtlinie<sup>4</sup>, die Richtlinie über Zahlungsdienste und die zweiten E-Geld-Richtlinie hinausgehen, ablehnend reagiert.<sup>5</sup> Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die „Pflicht zur Registrierung und Notifizierung von den Vertriebsstellen eine unangemessene Belastung bedeuten würde, einschließlich der Einhaltung der Anforderungen zur Bekämpfung der Geldwäsche (Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der Kundenidentität, Berichtswesen usw.), die sich in der Praxis als äußerst schwer zu erfüllen und kostenträchtig erweisen könnte, insbesondere in einer Umgebung mit erwiesenermaßen geringem Risiko der Geldwäsche“.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu Art. 3 Absatz 4 der Richtlinie 2009/110/EG.

<sup>4</sup> Richtlinie 2005/60/EG.

<sup>5</sup> Frage und Antwort sind unter folgendem Link zu finden:

<http://ec.europa.eu/yqol/index.cfm?fuseaction=question.show&questionId=970>



## C. Anhang

Liste der EMA Mitglieder mit Stand Oktober 2011:

Advanced Payment Solutions Ltd	PayPoint Plc
American Express	Paywizard
Blackhawk Network Ltd	Prepaid Services Company Limited
Boku Inc	PrePay Technologies Limited
Citadel Commerce UK Ltd	PSI-Pay Limited
ClickandBuy International Ltd	R Raphael & Sons plc
Cornèr Banca SA	Securiclick Limited
Earthport Plc	Telefonica UK Financial Services Ltd
EastNets Remittance Company Limited	Ticket Surf International
Envoy Sevices Ltd	Transact Network Limited
Euronet Worldwide Inc	Transport for London
Ewire Danmark A/S	Ukash
Flex-e-vouchers	Vincento Payment Solutions Ltd
Google Payments Ltd	Voicecash Bank Ltd
IDT Europe	Wirecard AG
Ixaris Systems Ltd	Yandex Money
MasterCard International	
Moneybookers Limited	
National Australia Group	
Neteller UK Limited	
Newcastle Building Society	
PayPal Europe Ltd	