

**Stellungnahme von MasterCard zum  
„Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention“  
(Drucksache 17/6804)**

**12. Oktober 2011**

**1. Zusammenfassung**

MasterCard begrüßt die Anstrengungen der Bundesregierung, die Geldwäsche in Deutschland effektiver zu bekämpfen. Die im Entwurf des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention vorgesehene Verschärfung von Sorgfaltspflichten droht jedoch den Vertrieb von niedrigpreisigen Prepaid-Karten zu verhindern. Dabei zeigt die Erfahrung MasterCards in anderen Märkten, dass das verbraucherfreundliche Zahlungsmittel Prepaid bei Einhaltung von Aufladelimits mit sehr geringen Geldwäscherisiken verbunden ist. Dies entspricht auch der Auffassung des nationalen und des europäischen Gesetzgebers. Die im Gesetz vorgesehene Erfassung und Speicherung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit niedrigpreisigen Prepaid-Karten ist darüber hinaus datenschutzrechtlich problematisch.

MasterCard schlägt daher die Aufnahme von Ausnahme- bzw. Erleichterungstatbeständen im Gesetzentwurf speziell für diese Produkte vor. Dies stellt sicher, dass nicht durch eine pauschale Ablehnung der neuen Regelungen unnötige Lücken bei der Geldwäschebekämpfung entstehen.

**2. Ausgangslage in Deutschland**

MasterCard entwickelt Zahlungsinstrumente, die für bargeldlose Zahlungsvorgänge durch Verwendung eines vorab gespeicherten Geldguthabens (sog. "E-Geld") verwendet werden ("Prepaid-Karten"). Dabei sollen bis zu maximal EUR 2.500 bei wiederaufladbaren bzw. EUR 250 bei nicht wiederaufladbaren Karten aufgeladen werden können. Der Rücktausch des eingezahlten Guthabens ist auf EUR 1.000 pro Jahr begrenzt. Diese Beträge entsprechen den Wertgrenzen, die bereits nach bestehender Gesetzeslage von der Erfordernis einer Identifizierung und Überwachung des Vertragspartners befreien (§ 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 KWG).

Die Prepaid-Karten werden von Emittenten, z. B. Banken, ausgegeben, die das der jeweiligen Prepaid-Karte zugeordnete Konto führen und überwiegend über externe Vertriebsstellen (Agenten) vertreiben, wie z. B. Kioskhändler, Tankstellen oder Supermärkte.

Durch das Gesetz zur Umsetzung der zweiten E-Geld Richtlinie vom 1. März 2011 unterliegen die meisten Agenten seit dem 30. April 2011 den geldwäscherechtlichen Vorschriften. Im Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention werden die Sorgfaltspflichten verschärft und die systematische Identifizierung des Erwerbers von

Prepaid-Karten eingeführt. Zusätzlich werden auch bestimmte externe Vertriebsstellen zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten verpflichtet.

Die Einführung einer systematischen Identifizierungspflicht für Emittenten und Agenten durch das Gesetz zur Umsetzung der zweiten E-Geld Richtlinie und den Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention steht in einem erheblichen Missverhältnis zu den mit solchen Produkten getätigten Umsätzen und dem daraus resultierenden Risiko von Geldwäsche. Dies verhindert einen wirtschaftlich sinnvollen Vertrieb von Prepaid-Karten und ist datenschutzrechtlich bedenklich.

### **3. Internationale Perspektive**

Weder die EU noch die Financial Action Task Force (FATF) verlangen eine Identifizierung des Verbrauchers beim Verkauf von Prepaid-Karten mit Beträgen unterhalb bestimmter Schwellenwerte. Die FATF bezeichnet entsprechende Bagatellgrenzen im Sonderbericht zu neuen Zahlungsmethoden von Oktober 2010 als angemessen. Auch im Länderbericht zu Deutschland vom 19. Februar 2010, auf den sich der Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention größtenteils gründet, werden keinerlei Empfehlungen oder Forderungen diesbezüglich ausgesprochen.

In keinem anderen EU-Mitgliedsstaat ist eine generelle, betragsunabhängige Identifikationspflicht für den Verkauf von Prepaid-Karten vorgesehen. Die meisten Länder schreiben die gleichen Bagatellgrenzen, die derzeit in Deutschland gültig sind, vor und bewegen sich damit im von der EU vorgeschriebenen Rahmen. Zudem ist mit Ausnahme der Meldepflicht bei Aufladungen, die bestimmte Beträge überschreiten (meist EUR 1000), in keinem anderen europäischen Land eine Identifikation durch den Agenten vorgesehen.

Selbst in Ländern mit überdurchschnittlich großen Prepaid-Märkten wie Italien (15% Anteil von Prepaid-Karten am gesamten Kartenaufkommen) oder Großbritannien sind uns keine größeren Geldwäschefälle im Zusammenhang mit Prepaid-Karten bekannt. Auch gibt es für diese Länder keinerlei Empfehlungen oder gar Beanstandungen seitens der FATF.

Die verschärften Identifikationspflichten, die der Gesetzentwurf in der aktuellen Form vorsieht, gefährden den innovativen und von der EU geförderten Wachstumsmarkt Prepaid in Deutschland und hätten Standortnachteile gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten zur Folge.

### **4. MasterCard Vorschlag**

MasterCard unterstützt die Geldwäscheprävention und die Entwicklung von damit verbundenen gesetzlichen Sicherungsinstrumenten. Diese Vorhaben sollen jedoch nicht als unbeabsichtigte Nebenwirkung zum Ausschluss von Produkten führen, die nicht geldwäscherelevant sind. Hierzu schlägt MasterCard die Aufnahme von

Ausnahmetatbeständen im Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention bezüglich Prepaid-Karten vor. Durch einen solchen Ansatz

- bleiben Emittenten und Agenten Verpflichtete im geldwäscherechtlichen Sinne,
- werden die neuen vereinfachten Sorgfaltspflichten und Sicherungsmaßnahmen des GWG entsprechend dem Gesetzentwurf zur Geldwäscheprävention umgesetzt,
- wird der Vertrieb von Prepaid-Karten jedoch von solchen zusätzlichen Pflichten und Sicherungsmaßnahmen durch die Aufnahme von Ausnahmetatbeständen befreit.

Hierzu sieht der MasterCard Vorschlag die folgenden Anpassungen des Gesetzentwurfes zur Optimierung der Geldwäscheprävention vor:

- Im Zusammenhang mit Agenten:
  - Ausschluss der Verpflichteteneigenschaft für Agenten unter dem GWG, **jedoch nur** im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Prepaid-Karten durch Einführung eines Ausnahmetatbestands (§ 2 Abs. 3 -neu- GWG und § 22 Abs. 3a Satz 2-neu-ZAG).
  - Freistellung der Verpflichtung zur Aufstellung und Durchführung von Sicherungsmaßnahmen, insbesondere die Bestellung eines Geldwäschebeauftragten, **jedoch nur** im Zusammenhang mit dem Vertrieb von Prepaid-Karten (§ 9 Abs. 1 Satz 3 - neu – GWG).
- Im Zusammenhang mit Emittenten:
  - Freistellung der Verpflichtung zur Durchführung von Identifizierungen und Überwachungsaufgaben, **jedoch nur** im Zusammenhang mit der Ausgabe, dem Vertrieb oder dem Rücktausch von Prepaid-Karten durch Einführung eines Ausnahmetatbestands (§ 5 Abs. 2a –neu- GWG und § 25d Abs. 3 –neu- KWG).
  - Verpflichtung zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen und zur Entwicklung und Verwendung von geschäftsbezogenen Sicherungssystemen für Zwecke der Führung und Überwachung von Dateien zu ausgegebenen und zurückgetauschten E-Geld Beträgen auf Prepaid Karten durch Einführung einer Erweiterung der Definition eines „geringen Risikos“ (§ 5 Abs. 2b –neu-GWG).
  - Freistellung der Verpflichtung zur Feststellung der Eigenschaft des Prepaid-Karten Verwenders als „politisch exponierte Person“ **jedoch nur** im Zusammenhang mit

Transaktionen mit Prepaid-Karten durch Einführung eines Ausnahmetatbestands (§ 6 Abs. 2 Nummer 1 Satz 1 –neu- GWG).

## 5. Auswirkungen des MasterCard Vorschlags

### 5.1 Welche Produkte betrifft der MasterCard Vorschlag?

Die Identifizierungspflicht soll nur bei Prepaid-Karten mit einem aufladbarem Guthaben von maximal EUR 2.500 und Rücktauschmöglichkeit von EUR 1.000 pro Jahr begrenzt werden.

Gesetzestechische Umsetzung:

Hierzu wird die bereits länger bestehende Regelung in § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Kreditwesengesetz (hier in der Fassung des Gesetzentwurfs) in Bezug genommen:

*"Soweit die Voraussetzungen [für verstärkte Sorgfaltspflichten] nicht vorliegen, können die Institute über § 5 des Geldwäschegesetzes hinaus vereinfachte Sorgfaltspflichten vorbehaltlich einer Risikobewertung des Instituts auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls für folgende Fallgruppen anwenden:*

*1. bei der Ausgabe von elektronischem Geld [...], sofern sichergestellt ist, dass*

*a) bei einem nicht wiederaufladbaren Datenträger der gespeicherte Betrag nicht mehr als 250 Euro beträgt oder*

*b) bei einem wiederaufladbaren Datenträger sich der in einem Kalenderjahr insgesamt ausgegebene Betrag auf nicht mehr als 2 500 Euro beläuft, es sei denn ein Betrag von 1 000 Euro oder mehr wird in demselben Kalenderjahr von dem E-Geld-Inhaber [...] zurückgetauscht."*

### 5.2 Wird die Identifizierungspflicht grundsätzlich aufgehoben?

Nein, die Kernänderung des Gesetzentwurfes zur Optimierung der Geldwäscheprävention (die Verschärfung der vereinfachten Sorgfaltspflichten) wird nicht pauschal abgelehnt. Es werden vielmehr nur Ausnahme- und Erleichterungsregelungen hinzugefügt.

Gesetzestechische Umsetzung:

- § 2 Abs. 3 -neu- GWG (Befreiung für Vertriebsstellen):

*"Keine Verpflichteten [...] sind [externe Vertriebsstellen], soweit sie in Ausübung ihres Geschäfts oder Berufs beim Vertrieb oder Rücktausch von E-Geld [...] im Rahmen der Fallgruppen gemäß § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kreditwesengesetzes tätig sind."*

- § 22 Abs. 3a Satz 2-neu- Zahlungsdienstaufsichtsgesetz (Befreiung für Vertriebsstellen):

*"Absatz 3 [Auferlegung von Sorgfaltspflichten] ist jedoch nicht entsprechend anzuwenden, soweit die [externen Vertriebsstellen] in Ausübung ihres Geschäfts oder Berufs beim*

*Vertrieb oder Rücktausch von E-Geld [...] im Rahmen der Fallgruppen des § 25d Abs. 1 Nr. 1 des Kreditwesengesetzes tätig sind."*

- § 5 Abs. 2a -neu- GWG (Befreiung für Emittenten):

*"Soweit die Voraussetzungen des § 6 [verstärkte Sorgfaltspflichten bei erhöhten Geldwäscherisiken] nicht vorliegen, können [Emittenten] von der Erfüllung der [Identifizierungspflicht] bei der Ausgabe, dem Vertrieb oder dem Rücktausch von E-Geld im Sinne des § 1a Abs. 2 und 3 des Zahlungsdienstenaufsichtsgesetzes i. V. m. § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kreditwesengesetzes absehen, wenn das Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung gering ist."*

### **5.3 Wie wird die Möglichkeit der Identifizierung des Prepaid- Karten-Verwenders aufrechterhalten?**

Die Neufassung des § 5 Abs. 1 -neu- GWG bleibt bestehen. Die systematische Identifizierungspflicht besteht auch für Vertriebsstellen, sobald der Ausnahmetatbestand nicht mehr einschlägig ist, d.h. dass Prepaid-Karten mit einem Wert von mehr als EUR 2.500 ausgegeben und vertrieben und/oder mehr als EUR 1.000 Guthaben pro Jahr zurückgetauscht werden.

### **5.4 Wie kann die Überwachung von Umsätzen mit Prepaid- Karten-Produkten sichergestellt werden?**

5.4.1 Aufgrund der Computer gestützten Technologie der Prepaid-Karten können auch ohne Identifizierung des Karteninhabers dennoch die Umsätze, die mit Prepaid-Karten getätigt werden, überwacht werden.

Gesetzestechnische Umsetzung, § 25d Abs. 3 –neu- GWG:

*"Bei wiederaufladbaren Datenträgern im Falle [von Prepaid-Karten bis EUR 2.500] hat der E-Geld-Emittent Dateien zu führen, in denen alle im Zusammenhang mit dem jeweiligen Datenträger ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld-Beträge aufgezeichnet werden;[...]."*

5.4.2 Die Emittenten sind, unabhängig vom Wert der aufgeladenen Guthaben, zur Entwicklung und Verwendung von Sicherungssystemen zur Überwachung der mit Prepaid-Karten getätigten Umsätze, um Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Gesetzestechnische Umsetzung:

- § 5 Abs. 2b –neu– GWG:

*"Ein geringes Risiko besteht [...] solange bei einer angemessenen Durchführung von internen Sicherungsmaßnahmen [...] im Hinblick auf eine konkrete Transaktion unter Berücksichtigung von bereits früher mit dem jeweiligen Datenträger durchgeführten Transaktionen keine Informationen vorliegen, die auf Geldwäsche oder Terrorfinanzierung schließen lassen. Der Verpflichtete hat zum Zwecke der Informationsbeschaffung für geeignete geschäftsbezogene Sicherungssysteme und Kontrollen bezüglich der*

*ordnungsgemäßen Führung und Überwachung von Dateien zu den ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld Beträgen im Sinne des § 25d Abs. 3 des Kreditwesengesetzes zu sorgen, die der Verhinderung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienen. § 25c Abs. 1 des Kreditwesengesetzes und § 22 Abs. 1 Nr 4 und Abs. 2 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes finden für die Ausgabe, den Vertrieb und den Rücktausch von E-Geld im Sinne des § 1a Abs. 2 und 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes i. V. m. § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kreditwesengesetzes insoweit keine Anwendung, als kundenbezogene Sicherungssysteme oder Kontrollen entwickelt und aktualisiert werden müssen."*

- 5.4.3 Die Verpflichtung zur Entwicklung und Durchführung von Überwachungssystemen betrifft auch die Vertriebsstellen, sobald sie Prepaid-Produkten vertreiben, deren Wert oberhalb der EUR 2.500 Grenze liegt.

Gesetzestechnische Umsetzung - § 9 Abs. 1 Satz 3 –neu- GWG:

*"Für [externe Vertriebsstellen] gilt Satz 1 [Verpflichtung zu internen Sicherungsmaßnahmen] nur, soweit sie andere als in § 2 Abs. 3 genannte Geschäfte [Prepaid-Karten] ausführen."*

## **5.5 Was geschieht, wenn ein Geldwäscheverdacht aufgrund einer Überwachung von Umsätzen mit Prepaid-Karten entsteht?**

- 5.5.1 Der Emittent hat den Verdachtsfall unverzüglich dem Bundeskriminalamt zu melden, § 11 GWG.
- 5.5.2 Aufgrund der computerbasierten Technologie von Prepaid-Karten kann die Sperrung von Karten bzw. Konten veranlasst werden
- 5.5.3 Der Emittent darf keine Transaktionen mit der Prepaid-Karte mehr zulassen, bis eine Identifizierung durchgeführt wurde.

Gesetzestechnische Umsetzung:

- § 5 Abs. 2a -neu- GWG (Befreiung für Emittenten):

*"Soweit die Voraussetzungen des § 6 [verstärkte Sorgfaltspflichten bei erhöhten Geldwäscherisiken] nicht vorliegen, können [Emittenten] von der Erfüllung der [Identifizierungspflicht] bei der Ausgabe, dem Vertrieb oder dem Rücktausch von E-Geld im Sinne des § 1a Abs. 2 und 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes i. V. m. § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Kreditwesengesetzes absehen, wenn das Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung gering ist."*

- § 5 Abs. 2b –neu– GWG:

*"Ein geringes Risiko besteht [...] solange bei einer angemessenen Durchführung von internen Sicherungsmaßnahmen [...] im Hinblick auf eine konkrete Transaktion unter Berücksichtigung von bereits früher mit dem jeweiligen Datenträger durchgeführten Transaktionen keine Informationen vorliegen, die auf Geldwäsche oder Terrorfinanzierung schließen lassen.[...]"*

- § 3 Abs. 6 GWG:

*"Kann der Verpflichtete [der Emittent] die Sorgfaltspflichten nach Absatz 1 Nr. 1 bis 2 [Identifizierungspflichten] nicht erfüllen, darf [...] keine Transaktion durchgeführt werden."*

**5.6 Wird die Verpflichtung zur Bestellung eines Geldwäschebeauftragten grundsätzlich aufgehoben?**

Nein. Nur bei Vertriebsstellen im Zusammenhang mit dem Vertrieb der Prepaid-Karten, § 9 Abs. 1 Satz 3 –neu- GWG, siehe oben 4.4.3

**5.7 Wird die Verpflichtung zur Überprüfung von politisch exponierten Personen grundsätzlich abgeschafft?**

Nein, die Überprüfung der Eigenschaft des Vertragspartners als sogenannte politisch exponierte Person ist nur bei Transaktionen mit Prepaid-Karten ausgeschlossen.

Gesetzestechnische Umsetzung, § 6 Abs. 2 Nr.1 Satz 1 –neu- GWG:

*"Ein Verpflichteter hat, außer bei Transaktionen mit [Prepaid- Karten] angemessene, risikoorientierte Verfahren anzuwenden, mit denen bestimmt werden kann, ob es sich bei dem Vertragspartner [...] um [eine politisch exponierte Person] handelt [...]."*