

Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen am 22.10.2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG) Drucksache 17/10745.

Zusammenfassung:

1. Geldwäsche und Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) gefährden weltweit die Integrität von Wirtschaft und Gesellschaft. Von der Financial Action Task Force (FATF) wird Deutschland ein hohes Geldwäscherisiko attestiert. Deutschland hat sich verpflichtet, die internationalen Vereinbarungen zur Geldwäsche- und Korruptionsbekämpfung effektiv und vorbildlich in nationales Recht um- und durchzusetzen.
2. Das Geldwäschegesetz (GwG) wird auch 19 Jahre nach Inkrafttreten nicht umgesetzt. Mit der Stellungnahme des Bundesrates zum vorliegenden Gesetzentwurf wurde die Bundesregierung offiziell in Kenntnis gesetzt, dass die Länder nicht in der Lage sind, das GwG umzusetzen. Aus Kostengründen wird die erbetene Aufgabenwahrnehmung durch den Bund abgelehnt. Geldwäsche wird billigend in Kauf genommen.
3. Deutschland verletzt die EU-Geldwäscherichtlinie und setzt die FATF-Empfehlungen nicht um. Zur Vermeidung negativer Reaktionen werden die EU-Kommission und die FATF über den Status der Umsetzung des GwG getäuscht. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit sind die Vorfälle aufzuklären.
4. Es ist zu begrüßen, dass das „Glücksspiele im Internet“ in das GwG einbezogen werden soll. Die Begründetheit der erhöhten Sorgfaltspflichten wird nicht belegt. Der Gesetzentwurf ist zur Nachbesserung zurückzuverweisen. Der Interessenkonflikt der geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörden der Länder bleibt bestehen.
5. Der Gesetzentwurf erklärt nicht, wie der bestehende Grau- und Schwarzmarkt zurückgedrängt d.h. kanalisiert werden soll. Die geldwäscherpräventive Wirkung des Gesetzentwurfes bleibt Makulatur. Nur durch internationale Vereinbarungen läßt sich der bestehende Grau- und Schwarzmarkt zurückdrängen.
6. Die Aufnahme der Spielhallen in den Kreis der Verpflichteten des GwG ist alternativlos. Die Änderung des § 33c Absatz 2 Satz 2 der Gewerbeordnung ist ein untaugliches Mittel zur Geldwäscherprävention.

1) Geldwäsche und Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK)

Laut der Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 „zur organisierten Kriminalität in der Europäischen Union“ (2010/2309(INI)) ist die Unterwanderung ganzer Staaten durch die TOK eine reale Gefahr. Die organisierte Kriminalität habe die öffentliche Verwaltung und die legale Wirtschaft „tiefgreifend und massiv unterwandert“¹.

Der Bundesnachrichtendienst (BND) stellt zur Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) und Geldwäsche fest, „diese Gefährdungspotenziale beeinträchtigen die Sicherheit unseres Staates heute stärker als unmittelbare militärische Risiken, die wir aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes kannten“².

Die Geschäftsfelder der TOK sind der Drogen-, Waffen-, Menschen- und Organhandel, Prostitution, Glücksspiel, Subventionsbetrug, illegale Beschäftigung und Internetbetrug. Die auf diesen Sektoren erzielten Umsätze werden weltweit auf 1,6 bis 3 Billionen US-Dollar jährlich veranschlagt. Weniger als 1% davon werden konfisziert. Nach der Schätzung der FATF werden in Deutschland mindestens 50 Mrd. Euro kriminell erwirtschaftet und damit potentiell gewaschen. Die FATF bewertet das Geldwäscherisiko in Deutschland als hoch. Gründe dafür sind laut FATF der ungewöhnlich hohe Bargeldumsatz und die große Schattenwirtschaft („large informal sector“)³.

Das seit 2011 für die Geldwäschebekämpfung federführend zuständige Bundesministerium der Finanzen (BMF) konstatiert: „Durch zunehmende Globalisierung und Vernetzung der Finanzmärkte haben sich die Möglichkeiten krimineller Organisationen zur Legalisierung von Finanzmitteln und deren Methoden erheblich verbessert. Die internationale Geldwäsche hat sich trotz aller initiierten Gegenmaßnahmen weiter zu einer Wachstumsbranche entwickelt“⁴.

Die TOK und Geldwäscher arbeiten international, grenzüberschreitend und vernetzt. In Anerkennung der „grenzenlosen“ Bedrohung hat sich Deutschland verpflichtet die internationalen Vereinbarungen zum Kampf gegen Geldwäsche und Korruption effektiv und vorbildlich umzusetzen. Mit Schreiben vom 11. Juni 2010 stellt die EU-Kommission fest, dass „Artikel 4 Paragraph 3 des Vertrags über die Europäische Union eine effektive Umsetzung von EU-Recht verlangt“.⁵ Als Mitglied der G-20 und der FATF hat sich Deutschland zu einer „full, effective and consistent implementation of the FATF Recommendations“ verpflichtet⁶.

¹ Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 zur organisierten Kriminalität in der Europäischen Union (2010/2309(INI))

² Interseite BND - Abteilung Internationaler Terrorismus und Internationale Organisierte Kriminalität (TE)

³ FATF: Mutual Evaluation Report Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism - Germany 19.02.2010

⁴ Präsentation MR Michael Findeisen, Bundesministerium der Finanzen, Internationaler Bankentag (Deloitte) 17.04.2012 (Frankfurt)

⁵ EU Kommission Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen Freier Kapitalverkehr. Unternehmensverfassung und Finanzverbrechen. MARKT F2/GM/se D(2010) 351360 - 11.06.2010

⁶ FATF Report to G20 Leaders Los Cabos Summit - 28.06.2012

Zum 2010 G-20 Gipfel in Seoul hat Deutschland im „Annex III zum G-20 Anti Corruption Action Plan“ zugestimmt, die internationalen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche vorbildlich, d.h. „leading by example“ durchzusetzen (Konnexität zwischen Geldwäsche- und Korruptionsprävention).⁷

2) Status der Umsetzung des GwG

Das Geldwäschegesetz (GwG) wird auch 19 Jahre nach Inkrafttreten nicht umgesetzt. Eine bundesweite und effektive geldwäscherechtliche Aufsicht über die Verpflichteten des Nicht-Finanzsektors gibt es nicht. Darauf wurde schon in den Stellungnahmen des Autors an den Finanzausschuss vom 11.02.2011⁸ und 12.10.2011⁹ hingewiesen.

Die Funktionsfähigkeit des Systems der Geldwäschebekämpfung hängt davon ab, ob die Umsetzung der Pflichten nach dem Katalog der Präventivmaßnahmen überwacht wird. Die nach dem GwG benannten Behörden der Länder sind mit der geldwäscherechtlichen Aufsicht offensichtlich hoffnungslos überfordert.

2.1) Status der Aufsichtsbehörden der Länder

Seit 1996 macht der Autor der Stellungnahme (Im Folgenden „Autor“) die zuständigen Behörden in Deutschland auf die erheblichen Defizite bei der Bekämpfung der Geldwäsche aufmerksam. Die vom Autor vorgeschlagenen konstruktiven Lösungen und Angebote zur Zusammenarbeit werden seit Jahren von den Behörden abgelehnt, wie etwa mit dem Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs Hartmut Koschyk im BMF vom 13. April 2011¹⁰.

Um Deutschland vor der Bedrohung durch Geldwäsche zu schützen, initiierte der Autor mit Unterstützung des Europäischen Parlaments die EU-Vertragsverletzungsverfahren 2005/4572 und 2009/4572. „Die Europäische Kommission hat das Bundesministerium des Innern (BMI) mit Schreiben vom 5. November 2009 um Stellungnahme zu dieser Beschwerde gebeten. Das BMI seinerseits hat die Bundesländer daraufhin aufgefordert, die jeweils zuständigen Stellen zur Wahrnehmung der Aufsichtspflicht nach § 16 Abs. 2 Nr. 9 GwG mitzuteilen¹¹.“ Bis 2009 waren in den meisten Bundesländern keine geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörden benannt worden, obwohl die Aufsichtsbehörden mit dem Inkrafttreten des GwG im Jahr 1993 verpflichtend vorgeschrieben waren.

⁷ G-20 Seoul Summit Anti-Corruption Action Plan Annex III - 12.11.2010

⁸ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung - 11.02.2011

⁹ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen - Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention - 19.10.2011

¹⁰ Parlamentarischer Staatssekretär Hartmut Koschyk, Bundesministerium der Finanzen, GZ VII A 3 -WK 7031108/10014 - 13.04.2011 (Anlage 1)

¹¹ Landtag Baden-Württemberg Drucksache 14/5572 ausgegeben 18.1.2010. Anfrage Geldwäsche in Baden-Württemberg.

Erst auf Druck des formellen Mahnschreibens der EU-Kommission vom 24. Juni 2010 stellten auch die letzten Bundesländer fest, dass eine, für diese Aufgabe zuständige Stelle, noch benannt werden muss¹². Vorausgegangen war ein Streit zwischen den Wirtschafts-¹³ und Innenministerien¹⁴ der Länder über die Zuständigkeiten. Ministerien und nachgeordnete Behörden weigerten sich die Verantwortung für geldwäscherechtliche Aufsicht in den Ländern zu übernehmen. Analog dem Auszählreim „ene mene muh raus bist du“ wurden in den Jahren 2009 bis 2011 durch Landesverordnung in jedem Bundesland unterschiedliche geldwäscherechtliche Aufsichtsbehörden benannt.

Einen authentischen Einblick in das peinliche Geschacher um die Benennung der Aufsichtsbehörden gibt der Briefwechsel zwischen Ministerium des Innern und dem Städtetag Rheinland-Pfalz im Zeitraum vom 29. Oktober 2010 bis 3. Mai 2012¹⁵. Die Schreiben verdeutlichen, dass keine effektive geldwäscherechtliche Aufsicht, sondern nur die formale Benennung der Behörden in Hinblick auf das EU-Vertragsverletzungsverfahren 2009/4572 wichtig war. Diesen Eindruck bringt der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag im Schreiben an den Autor vom 7. Mai 2012 auf den Punkt. „Die Kommunen sehen sich zur Durchführung dieser hochspeziellen - letztlich mit der internationalen Terrorismusbekämpfung im Zusammenhang stehenden - Aufgaben weder von den quantitativen Personalkapazitäten her noch fachlich in der Lage. Die Landesregierung hat auf diesen Aspekt keinerlei Rücksicht genommen¹⁶.“

Die Schreiben des Städtetags Rheinland-Pfalz und des Schleswig-Holsteinische Gemeindetags lassen keinen Zweifel daran, dass die benannten Landesbehörden nicht in der Lage sind eine bundeseinheitliche und effektive geldwäscherechtliche Aufsicht auszuüben. Prof. Rüdiger Zuck fasste dies mit dem Satz zusammen: „Die Geldwäscheprevention im Nicht-Finanz-Sektor macht nach ihrem bisherigen Stand die Bundesrepublik weitgehend zu einem Geldwäscheparadies¹⁷.“

In der Bundesratsdrucksache 459/1/12 vom 11.09.12 hatten die Ausschüsse Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf des GwGErgG ausgesprochen¹⁸. Unter Ziffer 4 wird „aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung“ der Bund gebeten, eine zentrale Aufgabenwahrnehmung zu überprüfen. Die Empfehlung der Ziffer 4 wurde mit Mehrheit am 21.9.2012 vom Plenum des Bundesrates angenommen; die Empfehlung repräsentiert die Meinung des Bundesrates¹⁹.

¹² Landtag Sachsen-Anhalt Drucksache 5/2969 ausgegeben 29.11.2010. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Zuständigkeiten Geldwäsche.

¹³ Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 14./15. Dezember 2009 in Lübeck zum Geldwäschegesetz.

¹⁴ Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 01.03.2010 Betr.: Aufsichtszuständigkeiten nach § 16 Absatz 2 Nr. 9 Geldwäschegesetz (GWG)

¹⁵ Briefwechsel Innenministerium Rheinland-Pfalz und Städtetag Rheinland-Pfalz im Zeitraum vom 29.10.2010 bis 03.05.2012 (Anlage 2)

¹⁶ Schreiben Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag 07.05.2012 (Anlage 3)

¹⁷ Rüdiger Zuck „Die Geldwäscheprevention im Nicht-Finanzsektor“. EuGRZ Heft 13-16 - 31.8.2012

¹⁸ Bundesrat Drucksache 459/1/12. Empfehlungen der Ausschüsse. Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes GwGErgG) - 11.09.2012

¹⁹ Bundesrat Plenarprotokoll. 900 Stenografischer Bericht 900. Sitzung - 21.09.2012

Der Bundesrat stellt unter Ziffer 4 zum Status der GwG-Aufsicht in den Ländern fest, „der Vollzug des GwG erfordert gerade angesichts europäischer und internationaler Vorgaben eine möglichst einheitliche und effektive Vorgehensweise. 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 lassen²⁰.“

„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 Aufsichtsstrukturen²¹.“

Mit den Stellungnahmen bestätigt der Bundesrat mit fast identischen Worten, worauf der Autor seit Jahren hinweist. Eine effektive Bekämpfung der Geldwäsche wird durch das bestehende Kompetenzgerangel verhindert. Die Verlagerung der Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf die Länder und Kommunen unterminiert die Zielsetzung einer gleichen Rechtsanwendung. Weil der Gesetzesvollzug bei den Ländern und die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegen, werden nicht genügend Mittel für die Aufsicht zur Verfügung gestellt.

Eine wirksame geldwäscherechtliche Überwachung im Sinne des Artikels 37 Absatz 1 der Richtlinie 2005/60/EG erfolgt nicht. Die EU-Geldwäscherichtlinie wird verletzt.

2.2) Fehlende Auslegungs- und Anwendungshinweise (AuASs)

Nach dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG müssen Rechtsnormen hinreichend bestimmt sein oder sich durch Auslegung ermitteln lassen. Bei der Umsetzung des Geldwäschegesetzes handelt es sich aber um eine Spezialmaterie, für die sowohl nach der Geldwäscherichtlinie als auch nach dem GwG besondere gesetzliche Vorgaben zu berücksichtigen sind. Der Rückgriff auf eine allgemeine Ermächtigungsnorm macht das damit verbundene Gesetzgebungsprogramm weder ausdrücklich deutlich noch ist es im Wege der Auslegung zu ermitteln.

Das GwG ist ein rechtliches Rahmenwerk, das von denjenigen, die sich um Geldwäscheprävention zu kümmern haben, gewissenmassen gelebt werden muss. Zur Umsetzung der Normen des GwG durch die Adressaten sind deshalb Auslegungs- und Anwendungshinweise (AuAs) notwendig. In den letzten zwei Jahren haben das Bafin und das BMF

²⁰ Siehe Fußnote 17

²¹ Siehe Fußnote 17

zusammen mit der Finanzwirtschaft Umsetzungsstandards für das GwG entwickelt, welche verbindliche Verwaltungspraxis der Bafin darstellen.

Zur Rechtssicherheit und notwendigen Kooperationsbereitschaft der Verpflichteten sind bundeseinheitliche Auslegungs- und Anwendungshinweise (AuAs) auch für den Nicht-Finanzsektor unabdingbar. Dies gilt auch für Online-Glücksspielanbieter und den verbundenen Finanzdienstleistern.

2.3) Stellungnahme und Gegenäußerung der Bundesregierung

Am 26. September 2012 äußerte sich die Bundesregierung mit der Bundestagdrucksache 17/10798 zur Stellungnahme des Bundesrates. „Die Länder sind seit 1993 für die Durchführung des GwG für den genannten Verpflichtetenkreis nach § 16 GwG zuständig. Die Zuständigkeitsregelung entspricht der allgemeinen Aufgabenverteilung nach dem Grundgesetz, wonach grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Artikel 83 GG) ²².“

Obwohl die Bundesregierung vom Bundesrat offiziell in Kenntnis gesetzt wurde, dass die Länder nicht in der Lage sind, das GwG umzusetzen, erwartet die Bundesregierung von den Ländern, dass „sie ihrem gesetzlichen Handlungsauftrag nachkommen ²³“.

Nach „inoffiziellen“ Aussagen des BMF stehen einer Aufgabenwahrnehmung durch den Bund keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegen. Laut BMF scheitert eine Aufgabenwahrnehmung daran, dass die erwartenden Kosten für eine effektive Geldwäscheprävention dem Bund zu hoch sind. Dies bedeutet, dass aus Kostengründen in Deutschland Geldwäsche seit nunmehr 19 Jahren toleriert wird und dies den Verantwortlichen bewusst ist.

Die Bemühungen einiger Aufsichtsbehörden der Länder, namentlich des Regierungspräsidiums Darmstadt, werden ausdrücklich anerkannt. Für eine effektive Umsetzung des GwG ist aber eine bundesweite und vernetzte geldwäscherechtliche Aufsicht nötig, die nach Einschätzung des Bundesrates die Länder nicht leisten können. Die einzig praktikable Lösung in einem überschaubaren Zeitraum eine Umsetzung des GwG, der EU-Geldwäscherichtlinie und der FATF Empfehlungen zu gewährleisten, ist eine Aufgabenwahrnehmung durch den Bund.

3) Internationalen Anti-Geldwäsche-Vereinbarungen und Verantwortlichkeiten

Deutschland hat sich verpflichtet die internationalen Vereinbarungen zur Geldwäsche- und Korruptionsbekämpfung effektiv und vorbildlich in nationales Recht umzusetzen.

3.1) Täuschung internationaler Behörden

²² Deutscher Bundestag Drucksache 17/10798 Unterrichtung durch die Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG). Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates - 26. 09. 2012

²³ Siehe Fußnote 22

Es sei daran erinnert, „dass beim Treffen der FATF in Abu Dhabi/VAE (15. bis 19. Februar 2010) die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland die Schwächen ihres gegenwärtigen Anti-Geldwäsche Systems anerkannt und - noch viel wichtiger - ein klares Bekenntnis dazu abgelegt haben, das nationale System zur Vorbeugung, Erkennung und Unterdrückung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu verbessern“. Dies berichtete die EU-Kommission mit Schreiben vom 21. April 2010²⁴.

Wie oben ausgeführt, bestätigen die betroffenen Aufsichtsbehörden und der Bundesrat, dass das GwG auch im 19. (in Worten: neunzehnten) Jahr nach Inkrafttreten nicht umgesetzt wird. Im Vertrauen auf die Zusicherung der deutschen Behörden hat die EU-Kommission das Vertragsverletzungsverfahren 2009/4572 am 29. September 2011 geschlossen, und der vertrauliche FATF-Zwischenprüfbericht (MER) vom Februar 2012 stellte fest, dass die bisherigen Fortschritte Deutschlands zufrieden stellend seien.

Von der Kommission, welche derzeit die Umsetzung der Geldwäscherichtlinie durch Deutschland überprüft, wurde mir mitgeteilt, dass Briefe von Länderministerien vorliegen, welche aussagen würden, dass die Aufsicht in den Ländern vorbildlich funktioniere. Konkret wurde in dem Gespräch ein Schreiben aus Schleswig-Holstein erwähnt.

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass in der Gegenäußerung die Bundesregierung ein Schreiben des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 23. August 2012 zitiert wird. „Danach erachtet das Wirtschaftsministerium die sachgerechte Konzentration der Aufsichtsrechte nach dem GwG im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten nach der GewO für konsequent und zweckmäßig²⁵.“ Die Bundesregierung zieht aus dem Schreiben des Wirtschaftsministeriums den Schluss, dass „Gewerbebehörden nach dem internationalen multidisziplinären Ansatz zur Bekämpfung und Verhinderung der Geldwäsche geeignet sind, eine wirksame geldwäscherechtliche Überwachung im Sinne des Artikels 37 Absatz 1 der Richtlinie 2005/60/EG sicherzustellen²⁶.“

Mit Schreiben des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom September 2012 bittet der Minister „unser Anliegen, das nicht ein schleswig-holsteinisches, sondern ein strukturelles Problem ist, zu unterstützen“²⁷. Mit Begriff „unser Anliegen“ wird im Wesentlichen der Vortrag des Bundesrates mit der Bitte einer Aufgabenwahrnehmung durch den Bund wiedergegeben. Als zusätzliche Ergänzung stellt der Minister fest, „die Strukturen der Geldwäscheaktivitäten und die Heterogenität der Verpflichteten machen ein gebündeltes und schlagkräftiges Handeln notwendig²⁸.“

²⁴ EU Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen Freier Kapitalverkehr. Unternehmensverfassung und Finanzverbrechen Az. (MARKT F2/GM/se D(2010) 213627) – 21.04.2010

²⁵ Siehe Fußnote 22

²⁶ Siehe Fußnote 22

²⁷ Schreiben des Ministers des Schleswig-Holsteinischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie – September 2012 (Anlage 4)

²⁸ Siehe Fußnote 27

Die Schreiben aus demselben Ministerium vom 23. August 2012 und September 2012 widersprechen sich. Am 14. Mai 2012 wurde das Schreiben des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages vom 7. Mai 2012²⁹ an die EU-Kommission übersandt. Die EU-Kommission hat daraufhin eine offizielle Anfrage an Deutschland gestellt, welche bis Ende August zu beantworten war. Es spricht viel dafür, dass das Schreiben des Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsministerium vom 23. August 2012 verfasst wurde, um eine Wiederöffnung des Vertragsverletzungsverfahrens 2009/4572 zu verhindern.

Angesichts der Verpflichtung, die EU-Geldwäscherichtlinie und die FATF-Empfehlungen effektiv und vorbildlich umzusetzen, muss davon ausgegangen werden, dass die EU-Kommission und die FATF von den deutschen Behörden über den Status der Umsetzung des GwGs falsch informiert wurden.

3.2 Verantwortlichkeiten

Der Bundesrat stellt zu den Gefahren der Geldwäsche fest: „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 Deutschland³⁰.“

Seit 19 Jahren wird das Geldwäschegesetz nicht umgesetzt. Nach den Einschätzungen des Bundesrates, des BND, des BMF und des Europäischen Parlaments ist dies ein Angriff auf den Rechtsstaat und auf die Sicherheit Deutschlands. Erschwerend kommt hinzu, dass den zuständigen Behörden die Defizite bei der Geldwäschebekämpfung seit Jahren bekannt sind.

Bis Januar 2011 war das BMI federführend für die Bekämpfung der Geldwäsche zuständig. Im BMI war für das Thema Geldwäsche die Abteilung Öffentliche Sicherheit (ÖS) verantwortlich. Die Abteilung ÖS führt die Fachaufsicht über das BKA und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Auch die Geschäftsstelle des BMI für Angelegenheiten der "Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder" (IMK) gehört zur Abteilung. Damit war die Abteilung ÖS optimal aufgestellt, die bundesweite Umsetzung des GwG zu veranlassen und zu überwachen.

In der Stellungnahme an den Finanzausschuss vom 21. Februar 2011 wurde anhand von Dokumenten (Anlage 4 bis 12) aufgezeigt, dass der damalige Abteilungsleiter MinDir Gerhard Schindler in Bezug auf die Umsetzung des GwG falsche Angaben gemacht hat³¹. Im Schreiben (ÖS I 2 – 624000 - 1/9) vom 2.9.2009 hatte MinDir Gerhard Schindler fest-

²⁹ Siehe Fußnote 16

³⁰ Siehe Fußnote 18

³¹ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung - 11.02.2011

gestellt: „Anhaltspunkte, dass das Gesetz den Anforderungen der Dritten EG-Geldwäscherichtlinie nicht genügen würde, gibt es nicht.“ Obwohl die Aussage von MinDir Gerhard Schindler durch die Eröffnung des Vertragsverletzungsverfahrens 2009/4572 am 24.6.2010 als auch von der Bundesregierung durch die Feststellung im Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention als falsch entlarvt wurde, folgten daraus keine disziplinarischen Konsequenzen. Stattdessen wurde MinDir Gerhard Schindler zum Präsidenten des BND befördert, ausgerechnet der Behörde, die das Gefahrenpotenzial, das aus der Geldwäsche erwächst, höher einschätzt als die Risiken eines militärischen Konfliktes. In seiner Antrittsrede in Berlin am 7. Dezember 2011 stellte der neue Präsident des BND fest: „Unsere Regierung, unser Parlament unsere politischen Entscheidungsträger brauchen solide und zuverlässige Informationen“³².

In der Biografie über Herrn Dr. Wolfgang Schäuble mit dem Titel „Zwei Leben“ widmet der Autor Hans-Peter Schütz das Kapitel 21 „Geldwäsche, Ein verpuffter Skandal“ der Verantwortung des Bundesfinanzministers für die bestehenden Defizite bei der Geldwäschebekämpfung³³. Auf die Frage nach seiner Verantwortung für die Umsetzung des GwG soll der Bundesfinanzminister geantwortet haben, „lassen Sie mich mit diesen Petitionen in Ruhe“.

Dies verdeutlicht den geringen Stellenwert, den die Geldwäschebekämpfung in Deutschland bei den zuständigen Behörden hat. Dies muss geändert werden! Menschen mit Zivilcourage, namentlich Herrn Jörg Bülow, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, gilt meine Anerkennung und Dank. Eine Untersuchung und Aufklärung der beschriebenen Vorfälle sollte für einen Rechtsstaates alternativlos sein.

4.) Online-Glücksspiel, Geldwäscherisiko, Aufsicht

4.1) Geldwäsche und Online-Glücksspiel

Mit der beschlossenen Öffnung des Online-Glücksspielmarktes in Deutschland wird über die Verteilung von Euro-Umsatzmilliarden entschieden. Solche Entscheidungen werden von Lobbyismus bis hin zur direkten Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger begleitet. Informationen sind in diesem Umfeld auf Unabhängigkeit und Objektivität zu hinterfragen.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird auf die Tatsachenbehauptung gestützt, „es ist unter Berücksichtigung der mit dem Glücksspiel im Internet verbundenen erhöhten Geldwäscherisiken erforderlich, das Geldwäschegesetz der neuen Situation anzupassen und das Onlineglücksspiel in die präventiv wirkenden Regelungen des Geldwäschegesetzes einzubeziehen“.

³² Rede von Ministerialdirektor Gerhard Schindler anlässlich der Übernahme der Amtsgeschäfte als Präsident des Bundesnachrichtendienstes - 07.12.2011

³³ Wolfgang Schäuble: Zwei Leben. Hans Peter Schütz (Autor). Erschienen am 03.09.2012 bei Droemer

Zum Beweis für die erhöhten Geldwäscherisiken im Online-Glücksspiel benennt das BMF die Studie der Cardiff University School of Social Sciences mit dem Titel „Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment“³⁴. Die Studie von Prof. Levi, welche in Zusammenarbeit mit der Glücksspielindustrie erstellt wurde, besagt aber gerade das Gegenteil. Damit wird die Tatsachenbehauptung, welche für die Notwendigkeit des Gesetzentwurfes herzuhalten hatte, nicht belegt wird. Der Gesetzentwurf ist dem Grunde nach obsolet.

Die handwerklichen Fehler und die Gefährdung des Gesetzvorhabens waren unnötig. Mit Email vom 4.7.2012 hatte der Autor das BMF auf Fehler im Entwurf des GwGErgG aufmerksam gemacht. Eine Reaktion erfolgte nicht.

Seit April 2011 hat der Autor mehrmals das BMF, mit Hinweis auf die für 2012 geplante Öffnung für legales Glücksspiel im Internet, auf die Notwendigkeit der Nennung der Online-Glücksspielanbieter als Verpflichtete des GwG hingewiesen. Auch in den Stellungnahmen des Autors zum Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages vom 12.5.2011³⁵ und zum Gesetzentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention vom 19.10.2011³⁶ wurde die Notwendigkeit, das Online-Glücksspiel in die Regelungen des Geldwäschegesetzes einzubeziehen, betont.

Das BMF hat die Hinweise des Autors als unbegründet zurückgewiesen. Damit trägt das BMF die Verantwortung dafür, dass der vorliegende Gesetzentwurf erst nach der Vergabe von insgesamt 12 Lizenzen für Online-Sportwetten in Schleswig-Holstein seit dem 1. März 2010 eingebracht wurde. Der Gesetzentwurf hätte zusammen mit dem Gesetzentwurf zum Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention schon 2011 eingebracht werden können, wie vom Autor vorgeschlagen. Neben der Vermeidung der handwerklichen Fehler wären dem Steuerzahler Kosten erspart worden.

Seitens der Glücksspielindustrie wird behauptet, dass die Europäische Kommission zu dem Schluss kommen würde, das Geldwäscherisiko mit dem Online-Glücksspiel sei gestiegen. Diese Aussage, welche sich auf einen eintägigen Experten-Workshop anlässlich des Grünbuchs zum Online-Glücksspiel vom 1.7.2011 bezieht, stimmt nicht. Tatsächlich lautet die veröffentlichte Schlußfolgerung des Experten-Workshops: "It is not evident that the risks of fraudulent activities and money laundering operations have increased with on-line gambling, as far as regulated gambling markets are concerned"³⁷.

³⁴ Money Laundering Risks and E-Gaming: A European Overview and Assessment, Michael Levi, Ph.D., D.Sc. (Econ.) Professor of Criminology Cardiff School of Social Sciences Cardiff University Wales, UK September 2009

³⁵ Stellungnahme an die Ministerpräsidentenkonferenz zum Entwurf zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages - 12.05.2011

³⁶ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen - Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention - 19.10.2011

³⁷ Conclusions European Commission Internal Market and Services DG. Workshop: On-line Gambling and prevention of fraud and money laundering - 01.07.2011

Die Aussage der Experten des Workshops muss noch dahingehend relativiert werden, dass der Begriff „regulated gambling markets“ nicht definiert ist und die Mehrheit der 10 Experten für die Glücksspielindustrie arbeitet oder dieser nahe stehen. Auch Prof. Levin von der University Cardiff nahm als Experte an dem Workshop teil. Generell ist der Einfluss von Lobbygruppen auf das Grünbuch zum Online-Glücksspiel und dessen Ergebnisse, welche die Kommission demnächst veröffentlichen wird, zu hinterfragen.

Das Europäische Parlament, Europol und der Europarat gehen in Veröffentlichungen von einem erhöhten Geldwäsche- und Kriminalitätsrisiko des Online-Glücksspiels aus.

In der EntschlieÙung vom 10. März 2009 zur Integrität von Online-Glücksspielen stellt das Europäische Parlament fest, „das Wachstum der Online-Glücksspiele bietet mehr Gelegenheiten für korrupte Verhaltensweisen wie Betrug, Spielabsprachen, illegale Wettkartelle und Geldwäsche, da Online-Glücksspiele sehr rasch eingerichtet und demontiert werden können und eine starke Ausbreitung von Offshore-Betreibern verzeichnet wird³⁸.“

Europol stellt im „Organised Crime Threat Assessment - OCTA 2011“ vom 28. März 2011 fest: „Online gambling facilities are widely used to launder criminal proceeds³⁹.“

Der Europarat äussert sich in der „feasibility study on a possible legal instrument on the integrity of sport against manipulation of results“ vom 15. März 2012 folgendermaßen: „the development of an important illegal market - more than a third of the world market - which gives gamblers a very high payout (generally above 90%) has attracted criminal groups, either interested in betting for the purpose of money laundering, or in manipulating the sports events on which bets are placed⁴⁰.“

Von den wichtigen Institutionen im Kampf gegen die Geldwäsche wurden bisher - soweit bekannt - keine Studien zur Geldwäsche im Zusammenhang mit Online-Glücksspiel veröffentlicht. In den FATF-Berichten zur Geldwäsche durch Spielbanken (Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector)⁴¹ und durch den Fußball (Money Laundering through the Football Sector)⁴² wurde das Online-Glücksspiel ausgeklammert.

Das US-Justizministerium hat mehrere Strafverfahren gegen einige der weltweit größten Online-Glücksspielanbieter und deren Zahlungsdienstleister erfolgreich abgeschlossen. Bei diesen Verfahren spielte Geldwäsche eine wichtige Rolle. Einzelfallbezogene Erkenntnisse lassen auf ein erhöhtes Geldwäsche- und Kriminalitätsrisiko im Online-Glücksspielsektor schließen. Bei der fallbezogenen Betrachtung fällt besonders das Versagen der zuständigen Aufsichtsbehörden auf.

³⁸ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu der Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI)) (2010/C 87 E/08) – 10.03.2009

³⁹ Europol Report: EU Organised Crime Threat Assessment - OCTA 2011 - 28.04.2011

⁴⁰ 12th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Sport Belgrade, Feasibility Study On A Possible Legal Instrument On The Integrity Of Sport Against Manipulation Of Results – 15.03.2012

⁴¹ FATF/APG - Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector - March 2009

⁴² FATF Money Laundering through the Football Sector - 01.07.2009

Für den Nachweis oder die Verwerfung der Tatsachenbehauptung des BMF wären belastbare Daten nötig. Diese Daten würden auch für die vom BMF geforderten, rechtsverbindlichen internationalen Standards über die Genehmigungsanforderungen an die Konzessionäre benötigt. Im Auftrag wäre der Autor bereit, die benötigten belastbaren Daten in einer Studie zu erstellen.

4.2) Illegales Glückspiel

Bis Anfang 2012 war Online-Glücksspiel in Deutschland generell verboten. Trotzdem ist Deutschland seit Jahren einer der wichtigsten Online-Glücksspielmärkte.

Der Bundesgerichtshof hat das Internetverbot des § 4 Abs. 4 GlüStV in einem Urteil vom 28.09.2011 für formell und materiell mit dem Verfassungs- und Unionsrecht in Einklang stehend befunden (Az.: I ZR 92/09 - zit. nach juris). Gemäß § 284 StGB ist es strafbar, ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel zu veranstalten, zu halten, die Einrichtungen hierzu bereitzustellen oder hierfür zu werben.

Die unerlaubte Veranstaltung von Glücksspielen ist im Falle der gewerbsmäßigen Begehung eine Katalogtat gem. § 261 Abs.1 Satz 2 Nr. 4 StGB. Das deutsche Strafrecht fände gem. § 9 StGB auch auf ausländische Glücksspielanbieter Anwendung, soweit die Beteiligung - wie über das Internet - von Deutschland aus möglich ist und das Spielangebot zumindest auch an den deutschen Markt gerichtet ist. Trotz dieser Gesetzeslage stellten das BKA und das LKA Schleswig-Holstein 2011 fest: „Die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels gehört nicht zu den im Bundeskriminalamt bzw. Landeskriminalamt Schleswig-Holstein priorisierten Aufgaben ⁴³.“ Seit 2010 wurden keine wahrnehmbaren Verfahren wegen illegalen Glücksspiels zur Anklage gebracht.

Nach § 40 AO darf aus der Illegalität kein wirtschaftlicher Vorteil gezogen werden. Alle illegal in Deutschland angebotenen Online-Glücksspiele sind generell nicht von der Steuerpflicht befreit. Dennoch erfolgte kein wahrnehmbarer Versuch der Besteuerung.

Wie bei der Umsetzung des GwG ist das Vollzugsdefizit beim § 284 StGB und beim § 40 AO rechtstaatlich äußerst bedenklich. Geltendes deutsches Recht wurde unterlaufen. Staatliche Behörden haben dies billigend in Kauf genommen. Dass es Alternativen dazu gegeben hätte, zeigen die vielen Verfahren, welche das US-Justizministerium gegen Online-Glücksspielanbieter und deren Zahlungsdienstleister erfolgreich abgeschlossen hat.

Beim grenzüberschreitenden Online-Angebot von Glücksspielen ist eine Abgrenzung zwischen legal und illegal äußerst schwierig, da eine notwendige international rechtsverbindliche Vereinbarung nicht existiert, in der für „legale“ Online-Glücksspielanbieter und deren Aufsichtsbehörden Mindestanforderungen festgelegt sind. Solange keine verbindliche grenzüberschreitende Vereinbarung existiert, ist eine Bewertung hinsichtlich „legal“ oder „illegal“ nur aus nationaler Sicht möglich. An dieser Gemengelage sind

⁴³ Schweswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 17/2293

bisher alle Versuche von Glücksspielanbietern gescheitert, sich von der Illegalität abzugrenzen und ihre Geschäfte international, grenzüberschreitend zu legalisieren⁴⁴.

4.3) Glücksspiele im Internet und Sorgfaltspflichten

Sind verbindliche Rechtsnormen nicht umsetzbar und/oder werden nicht generell durchgesetzt, sollten die betreffenden Gesetze gestrichen oder der Realität angepasst werden. Diesem Gedanken versucht der GlüÄndStV Rechnung zu tragen. Mit einer Teilöffnung des Online-Glücksspiels für Sportwetten soll eine Kanalisierung des bisherigen Grau- und Schwarzmarktes ermöglicht werden. Über die Plausibilität des GlüÄndStV, der Begrenzung der Marktöffnung auf Sportwetten, deren Besteuerung der Höhe und der Bemessungsgrundlage nach sowie die Sonderregelung in Schleswig-Holstein wurde im Rahmen der Anhörung des Gesetzentwurfs diskutiert, worauf hier nur hingewiesen werden soll⁴⁵.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht erhöhte Sorgfaltspflichten für die verpflichteten Online-Glücksspielanbieter sowie den verbundenen E-Money und Zahlungsdienstleister vor. Die erhöhten Sorgfaltspflichten greifen erheblich in deren Geschäftsmodell ein. Da die Begründung für die erhöhten Sorgfaltspflichten im Gesetzentwurf nicht belegt wird, ist der Gesetzentwurf zur Nachbesserung zurückzuverweisen.

Seit Jahren fordert der Autor alle Glücksspielarten als Verpflichtete im GwG zu nennen. Die spezifischen Geldwäsche-Risiken der Glücksspielart und die Art des Angebots sollten in den spezifischen Sorgfaltspflichten Berücksichtigung finden. Dazu sind belastbare Daten nötig. Eine „order de mufti“ ist dem Thema nicht angemessen.

Nach den Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzentwurf sind die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder gleichzeitig die zuständigen geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörden nach § 16 Absatz 2 Nummer 9 GwG.

Für die zuständigen Aufsichtsbehörden der Länder dürfte sich aus dem GlüÄndStV ein Interessenkonflikt ergeben. Der GlüÄndStV stellt ausdrücklich fest, dass die Geldwäschebekämpfung mit den anderen verfolgten Ziele gleichrangig ist. Wie in der Stellungnahme an den Finanzausschuss vom 11.2.2011 aufgezeigt, hat der Autor im Jahr 2000 in Zusammenarbeit mit dem Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BaKred) nachgewiesen, dass mit Wissen der zuständigen glücksspiel- und geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörde Geldwäsche ermöglicht und gegen das KWG verstoßen wurde⁴⁶. Die Aufklärung der Vorgänge wird bis heute verweigert.

Im Interessenskonflikt zwischen der Sicherung der Einnahmen aus dem Glücksspiel und der Bekämpfung der Geldwäsche, der Gefahrenabwehr und des Spielerschutzes haben sich das Land und die Aufsichtsbehörden für die Einnahmen entschieden. Als Konse-

⁴⁴ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen – Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten 21.03.2012

⁴⁵ Siehe Fußnote 44

⁴⁶ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen - Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung - 11.02.2011

quenz dieser Ereignisse ist zu fordern, dass zwischen der geldwäscherechtlichen Aufsicht und den nach dem GwG Verpflichteten im Glücksspielbereich der notwendige Abstand hergestellt werden muss und das Profitstreben der Länder nicht Vorrang vor der Notwendigkeit der Gefahrenabwehr und der Bekämpfung der Geldwäsche erhält. Die notwendige Kontrolle der geldwäscherechtlichen Aufsichtsbehörden des Glücksspielbereiches wird in dem Gesetzentwurf nicht erwähnt.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf greift die Bundesregierung in den Kompetenzbereich der Länder ein. Den neuen Verpflichtenden werden neben den allgemeinen Prüf- und Sorgfaltspflichten des Geldwäschegesetzes zusätzliche Pflichten in § 9 a - d des Entwurfs auferlegt. Mit dem Eingriff in den Kompetenzbereich der Länder sollte einer Übernahme der generellen geldwäscherechtlichen Aufsicht durch den Bund nichts im Wege stehen.

Der Gesetzentwurf bietet keine Lösung an, wie der bestehende Grau- und Schwarzmarkt zurückgedrängt d.h. kanalisiert werden kann. Solange dies nicht geschieht, bleibt die erhoffte geldwäschepräventive Wirkung des Gesetzentwurfes Makulatur.

4.4) Internationale Vereinbarungen zur Regulierung des Online-Glücksspiels

Das Ziel des Ordnungsrechts, eine möglichst hohe Regulierungsquote (d.h. die Umleitung/„ Kanalisierung“) der deutschen Glücksspieler zu den regulierten Angeboten zu erreichen, um den Gefahren des Glücksspiels wirksam zu begegnen, ist nur im internationalen Kontext möglich.

Der Einschätzung von Staatssekretär Koschyk (BMF), wonach sich der illegale Markt nur zurückdrängen lässt, „wenn rechtsverbindliche internationale Standards über die Genehmigungsanforderungen an die Konzessionäre geschaffen und umgesetzt werden“⁴⁷ ist zuzustimmen. Aufgrund der begrenzten Reichweite ist ein deutscher Sonderweg bei der Kontrolle und Kanalisierung des Online-Glücksspiels nicht zielführend. Ein deutscher Sonderweg sollte gestoppt werden.

Bei der Erarbeitung von praxisorientierten Normen hat sich das Konzept der partnerschaftlichen Einbeziehung aller relevanten Akteure (Multi-Stakeholder-Ansatz) bewährt. Diese Vorgehensweise ist auch bei der Etablierung legaler Glücksspielmärkte und einer Bekämpfung des illegalen Angebots zu empfehlen⁴⁸.

Selbstregulierung hat sich im Bereich der Geldwäscheprävention nicht bewährt. Ethische Codizes der Branche sind ohne konsequente staatliche Aufsicht Makulatur. Die staatlichen und halbstaatlichen Aufsichtsbehörden über das Glücksspiel und die Geldwäschebekämpfung haben in der Vergangenheit oft versagt. Eine internationale Vereinbarung

⁴⁷ Rede Staatssekretär Koschyk. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 17/195 Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG) - 27.09.2012

⁴⁸ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Sachverständigen – Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten 21.03.2012

muss deshalb zwangsläufig unabhängige Audits der zuständigen Aufsichtsbehörden beinhalten.

Um Einfluss auf die Gestaltung der Vereinbarungen ausüben zu können, sollte sich Deutschland im Rahmen der internationalen Organisationen (EU, Europarat, UN) an den Bemühungen für verbindliche internationale Normen aktiv beteiligen. Die internationalen Vereinbarungen müssten buchstabengetreu durch die Vertragsparteien umgesetzt werden. Wie oben aufgezeigt, erfolgt die Umsetzung der internationalen Vereinbarungen zum Kampf gegen Geldwäsche und Korruption nur sehr schleppend.

6) Geldwäsche und Spielhallen

Der Vorschlag des Autors die Spielhallen aus Präventions- und Kohärenzgründen in den Kreis der Verpflichtete des GWG aufzunehmen wurde von Referatsleiter Michael Findeisen im BMF am 28. Juni 2011 anlässlich einer Tagung des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK) zum Thema Geldwäsche zurückgewiesen. Die Begründung lautete, dass in vielen Fällen die Betreiber der Spielhallen die Geldwäscher seien. Eine Annahme der Spielhallen in den Kreis der Verpflichteten wäre deshalb kontraproduktiv.

Im Entwurf zu GwGErgG (Stand 26.6.2012) war eine Änderung des § 16a in Form einer geldwäscherechtliche Aufsicht über den Betrieb von Spielhallen vorgesehen. Im vorliegenden Entwurf zum GwGErgG (Stand 24.9.2012) wird der Begriff Spielhalle nicht genannt. Im Gesetzentwurf ist die Änderung des § 33c Absatz 2 Satz 2 der Gewerbeordnung vorgesehen, welche sich an die Spielhallen richtet. Die Änderung des § 33c Absatz 2 Satz 2 der Gewerbeordnung ist aber ein untaugliches Mittel zur Geldwäscheprävention.

Die Automatenindustrie stellte in ihrem Schreiben vom 9. Juli 2012 an den Referatsleiter im BMF Michael Findeisen fest: „Uns ist kein einziger Fall bekannt, in dem es durch Manipulationen oder Einwirkungen von Spielstättenbetreibern an gewerblich betriebenen Geldspielgeräten positive Abweichungen der Fiskaldaten mit dem Ziel der Geldwäsche gegeben hat“⁴⁹.

Die Risikostruktur von Spielhallen und der Automatenspiele der Spielbanken sollten keine unterschiedliche geldwäschepreventive Beurteilung rechtfertigen. Die Spielbanken sind Verpflichtete des GwG mit erhöhten Sorgfaltspflichten. Die Spielhallen unterliegen dem GwG nicht.

Das Schreiben der Automatenwirtschaft an das BMF bestätigt, dass es kein vernünftiges Argument gibt, was der Benennung der Spielhallen als Verpflichtete des GwG entgegensteht. Die Aufnahme der Spielhallen in den Kreis der Verpflichteten des GwG ist alternativlos.

⁴⁹ Schreiben der Verbände der Automatenwirtschaft an das Bundesministerium der Finanzen – Referatsleiter Michael Findeisen. Betreff: Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Geldwäscheprävention - 09.07.2012

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dipl. -Kfm. Andreas Frank

**Hartmut Koschyk**
Parlamentarischer Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Herrn Dipl.-Kfm.
Andreas Frank
Poststrasse 4
CH-6300 Zug

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-4245
FAX +49 (0) 30 18 682-4404
E-MAIL Hartmut.Koschyk@bmf.bund.de
DATUM 13. April 2011BETREFF **Geldwäscheprävention; Umsetzung der geldwäscherechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2005/60/EG und der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) in den Bundesländern**

BEZUG Ihr Schreiben vom 23. März 2011

GZ **VII A 3 - WK 7031/08/10014**DOK **2011/0281136**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr Frank,

vielen Dank für Ihr o. g. Schreiben, in dem Sie die Bedeutung der Geldwäscheprävention unterstreichen und auf aus Ihrer Sicht bestehende Implementierungsdefizite in der Bundesrepublik Deutschland hinweisen.

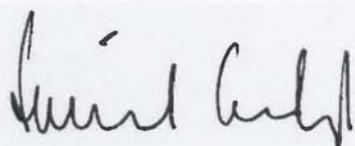
Das Bundesministerium der Finanzen ist seit Ende Januar 2011 für das Geldwäschegesetz (GwG) innerhalb der Bundesregierung federführend. Derzeit befindet sich der Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention in Vorbereitung. Ein Referentenentwurf der Bundesregierung wurde – wie Ihnen bekannt ist – bereits an die beteiligten Adressaten zur Stellungnahme versandt. Die Einbringung in das Kabinett ist für Mai 2011 geplant. Dieses Gesetz soll die von der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) anlässlich ihrer Deutschland-Prüfung im Jahr 2009 festgestellten Defizite beheben, soweit diese das Geldwäschegesetz betreffen.

Soweit Sie die defizitäre Umsetzung der geldwäscherechtlichen Vorgaben in den Bundesländern ansprechen, kann ich Ihnen mitteilen, dass zwischenzeitlich in sämtlichen Bundesländern die Aufsicht über die in die Länderzuständigkeit fallenden Verpflichteten geregelt

wurde. Inwieweit die konkrete Umsetzung verfassungsrechtlich problematisch sein soll, wie Sie in Ihrer E-Mail an das Referat VII A 3 vom 30. März 2011 anführen, kann ohne nähere Darlegung von hier nicht geprüft zu werden. Ungeachtet dessen ist mir bewusst, dass das föderale System trotz seiner unbestrittenen Vorzüge mitunter eine einheitliche Umsetzung von Rechtsnormen erschwert. Ich kann Ihnen aber versichern, dass sowohl auf Bundes- als auch Landesebene die Verantwortlichen sich der Bedeutung einer wirksamen Geldwäscheprävention bewusst sind und ihnen die Verbesserung der gesetzlichen Regelungen und deren Umsetzung ein besonderes Anliegen sind. So hat der Deutsche Bundestag am 8. April 2011 das sog. OGAW-IV-Umsetzungsgesetz¹ beschlossen, mit dem u. a. die Befugnisse der nach dem GwG zuständigen Aufsichtsbehörden auf Länderebene konkretisiert werden. Die Änderung des § 16 GwG geht ursprünglich auf einen Vorschlag aus dem Kreis der Länder zurück und darf als Beleg gewertet werden, welchen Stellenwert die Geldwäscheprävention auch auf Länderebene inzwischen hat.

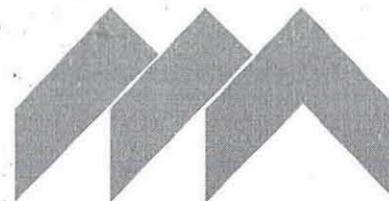
Der eingangs erwähnte Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention ist der nächste wichtige Schritt zur Behebung bestehender Defizite im Bereich der Geldwäscheprävention auf Länderebene, und ich bin zuversichtlich, dass die erforderlichen Maßnahmen in absehbarer Zukunft ergriffen und umgesetzt werden können. Sie können in diesem Zusammenhang versichert sein, dass die zuständigen Mitarbeiter meines Hauses über weitreichende Expertise verfügen. Für das Angebot Ihrer Beratung und Unterstützung möchte ich mich dennoch herzlich bedanken.

Mit freundlichen Grüßen



¹ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren

2 d/4



STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ

Freiherr-vom-Stein-Haus
Deutschhausplatz 1
55116 Mainz
Telefon (06131) 28644-0
Telefax (06131) 28644-480



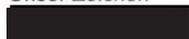
Datum

3. Mai 2012

Städtetag Rheinland-Pfalz • Postfach 38 26 • 55028 Mainz

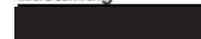
Mitglieder
des Ausschusses für Recht, Personal,
Organisation und Verwaltungsmodernisierung
des Städtetages Rheinland-Pfalz

Datum, Zeichen Ihres Schreibens Unser Zeichen



Durchwahl
-420

Zuständig



Vollzug des Geldwäschegesetzes

2 Anlagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

entsprechend dem Ergebnis der Beratungen in der Sitzung des Ausschusses für Recht, Personal, Organisation und Verwaltungsmodernisierung am 23.02.2012 hatten wir uns erneut an das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur gewandt und nochmals bekräftigt, dass nach Auffassung des Städtetages Aufgaben zum Vollzug des Geldwäschegesetzes von den Behörden der Finanzverwaltung wesentlich besser wahrgenommen werden könnten als von den kommunalen Ordnungsbehörden.

Zusätzlich hatten wir um Mitteilung ersucht, welche konkreten Unterstützungsleistungen die Behörden des Landes beim Vollzug des Geldwäschegesetzes gegenüber den Verwaltungen der kreisfreien Städte und der Kreisverwaltungen erbringen.

In einem relativ umfangreichen Antwortschreiben vom 30.04.2012 lehnt das Innenministerium eine Übertragung der gegenwärtig von den kommunalen Behörden wahrzunehmenden Vollzugsaufgaben nach dem Geldwäschegesetz auf die Finanzbehörden ab. Darüber hinaus wird in einer Aufzählung dargestellt, welche Maßnahmen von der ADD bisher zur Unterstützung der kommunalen Ordnungsbehörden ergriffen wurden.

- / Zu Ihrer näheren Unterrichtung fügen wir Kopien unseres Schreibens sowie der Antwort des Innenministeriums bei.

Mit freundlichen Grüßen





Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Städtetag Rheinland-Pfalz
Deutschhausplatz 1

55116 Mainz

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

30. April 2012

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
05 022:34	129-17 Nz/ke	Wilkesmann, Peter	06131 16-3266
GELDWÄSCHE		Peter.Wilkesmann@isim.polizei.rlp.de	06131 16-
Bitte immer angeben!			

Vollzug des Geldwäschegesetzes (GwG)

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

für Ihr Schreiben vom 3. April 2012, in dem Sie ausführen, dass eine Übertragung der Überwachungsaufgaben nach dem GwG auf die Behörden der Finanzverwaltung wünschenswert wäre, danke ich Ihnen sehr. Eröffnet es mir doch die Möglichkeit, nochmals die Geeignetheit der Regelungen in der Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Geldwäschegesetz (GwGZuVO) zu erläutern und Sie über die bisher erzielten Fortschritte in der Geldwäscherprävention und -überwachung zu unterrichten:

Die Kreisverwaltungen und in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung als Kreisordnungsbehörde sind lediglich für die Aufsicht über die Verpflichteten nach § 2 Nr. 5 (Versicherungsvermittler), Nr. 10 (Immobilienmakler) und Nr. 12 (gewerbliche Güterhändler) GwG zuständig. In allen anderen Fällen verbleibt die Aufsicht bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) oder den Justizbehörden.

1/4

Kernarbeitszeiten
09.00-12.00 Uhr
14.00-15.00 Uhr
Freitag 09.00-12.00 Uhr

Verkehrsanbindung
ab Mainz Hauptbahnhof
Straßenbahnlinien
Richtung Hechtsheim 50,51,52

Parkmöglichkeiten
Parkhaus Schillerplatz,
für behinderte Menschen
Hofeinfahrt ISIM, Am Acker





Sinn und Zweck dieser Regelungen sind, diejenigen Behörden mit den entsprechenden Überwachungsmaßnahmen zu beauftragen, die angesichts des Fachwissens ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Anzahl Prüffälle im Verhältnis zum Personalbestand eine effektive Geldwäscheprävention am besten gewährleisten können.

Die Landesregierung wies daher, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend, den Kreisverwaltungen bzw. die Kreisordnungsbehörden die Aufsicht über die Geschäfte des "täglichen Lebens" zu, da eine Kontrolle unter anderem wegen der auf dieser Ebene vorhandenen Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und wegen der überschaubaren Entfernungen am effizientesten erfolgen kann.

Die von Ihnen favorisierte Übertragung dieser Zuständigkeiten auf die Finanzverwaltung führt hingegen nicht zu einer verbesserten Bekämpfung der Geldwäsche. Finanzbehörden als sogenannte Sonderbehörden haben die primäre Aufgabe, Steuern festzusetzen und diese zu erheben. Außenprüfungen dienen daher grundsätzlich der Ermittlung der steuerrechtlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen; ein unmittelbarer Sachzusammenhang zur Geldwäschebekämpfung ist nicht gegeben. Demgegenüber bedeutet Aufsicht nach dem GwG, die Verpflichteten regelmäßig über ihre Sorgfaltsobliegenheiten zu informieren, ihnen mit Auslegungs- und Anwendungshinweisen beratend zur Seite zu stehen und gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen und Anordnungen zu treffen, die die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen sicherstellen.

Die Finanzbehörden müssen jedoch das Steuergeheimnis bei einem Verdacht der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung brechen und diesen entsprechend § 31 b Abgabenordnung (AO) den Strafverfolgungsbehörden melden. Darüber hinaus sind sie gemäß § 31 b Satz 3 AO verpflichtet, der zuständigen Verwaltungsbehörde Tatsachen mitzuteilen, die darauf schließen lassen, dass eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 17 GwG durch einen Verpflichteten im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 9 bis 12 GwG begangen wurde. Inwieweit diese gesetzliche Regelung ein Ansatzpunkt für weitere Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Finanz- und den Aufsichtsbehörden eröffnet, bedarf noch einer genauen rechtlichen Prüfung. So erstreckt sich beispielsweise der gesetzliche Auftrag eines Betriebsprüfers lediglich auf die



Steuerprüfung und nicht auf die Einhaltung der Bestimmungen des GwG. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob die Dokumentationen des Verpflichteten gemäß § 8 GwG von einem Betriebsprüfer überhaupt gesichtet werden dürfen.

Um den Vollzug des Geldwäschegesetzes in Rheinland-Pfalz, insbesondere auf Ebene der Kreise zu optimieren, wurden in der Vergangenheit umfangreiche Maßnahmen eingeleitet:

- Informationsveranstaltung der ADD für die Kreisordnungsbehörden am 25. Januar 2012, in welcher die Aufgaben und die Art und Weise der Erledigung erläutert wurden. Mögliche Informationsquellen zur Beschaffung der notwendigen Daten wurden genannt und Informationsmaterial für die Verpflichteten nach dem GwG zur Verfügung gestellt. Die Broschüren "Kennen Sie Ihren Kunden" für Güterhändler sowie für Versicherungsvermittler und Immobilienmakler wurden den Kreisordnungsbehörden in Dateiform zur Verfügung gestellt und können auf der Homepage der ADD herunter geladen werden.
- Ein Musterschreiben zur Information der Verpflichteten nach dem GwG wurde den Kreisordnungsbehörden von der ADD in Dateiform zur Verfügung gestellt. Eine von der ADD herausgegebene Pressemitteilung wurde zur Veröffentlichung in den Amtsblättern übermittelt.
- Die ADD hat bei den Industrie- und Handelskammern Koblenz, Pfalz, Rheinhessen und Trier die Anzahl der Güterhändler sowie der Versicherungsvermittler und Immobilienmakler erfragt und diese Zahlen den Kreisordnungsbehörden als Orientierungshilfe für die Ermittlung der Verpflichteten nach dem GwG zur Verfügung gestellt.
- Auf Initiative der ADD wurde ein Arbeitskreis, bestehend aus Vertretern der ADD, der Kreisordnungsbehörden sowie Vertretern verschiedener Wirtschaftsverbände ins Leben gerufen. Die Stadt Landau und die Kreise Cochem-Zell, Mainz-Bingen und Kaiserslautern beteiligen sich fakultativ an dieser Arbeitsgemeinschaft. So soll ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch



gewährleistet werden, der es den Kreisordnungsbehörden erleichtert, ihre Aufgaben effektiv wahrzunehmen. Der Arbeitskreis tagte erstmals am 29. März 2012. Die ADD entwickelte hierfür weitere Vordrucke und Informationsmaterial und stellte die Dokumente in der Besprechung vor. Gemeinsam mit den Bedarfsträgern wurden die Papiere überarbeitet und werden in Kürze den Kreisordnungsbehörden in Kürze zur Verfügung.

- Die Kreisordnungsbehörden erhalten von der ADD regelmäßig Auslegungs- und Anwendungshinweise zum GwG. Gerade in der jetzigen Phase übernimmt die ADD als Fachaufsicht eine verstärkte Beratungsfunktion und steht jederzeit für Fragen der Kreisordnungsbehörden zur Verfügung.

Ich bin zuversichtlich, dass die in Rheinland-Pfalz zur Umsetzung des GwG ergriffenen Maßnahmen den Standards der bei der "Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angesiedelten "Financial Action Task Force" (FATF) genügen werden. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass die FATF auch bei der Aufsicht einen sogenannten "risikobasierten Ansatz" befürwortet. Aufgrund von lageangepassten Risikoanalysen sollen gezielt die Verpflichteten kontrolliert werden, die ein erhöhtes Gefahrenpotential in sich bergen. Ein solches zielgenaues Vorgehen gewährleistet eine effektive Geldwäscheprävention und schont die personellen Ressourcen in den zuständigen Behörden.

Mit freundlichen Grüßen





Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Städtetag Rheinland-Pfalz



Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@isim.rlp.de
www.isim.rlp.de

14. Juli 2011

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
05 022:34	01. Juli 2011	Baunack, Martina	06131 16-3571
GELDWÄSCHE	129-17 Nz/ke	Martina.Baunack@isim.polizei.rlp.de	06131 16-17 3571
Bitte immer angeben!			

Vollzug des Geldwäschegesetzes (GwG)

Sehr geehrter 

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 1. Juli 2011. Sie teilen mit, dass im Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für Recht, Personal, Organisation und Verwaltungsmodernisierung des Städtetages Rheinland-Pfalz die Geldwäschaufsicht aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht wahrgenommen werden könne. Hierzu möchte ich Folgendes anmerken:

Ich habe Verständnis für zurzeit noch bestehende gewisse Handlungsunsicherheiten der mit dem Vollzug des Geldwäschegesetzes betrauten Behörden. Denn mit der Wahrnehmung der neuen Aufgabe haben die zuständigen Stellen „Neuland“ betreten. Vor diesem Hintergrund und zur Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs des Geldwäschegesetzes durch die Länder wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Bund - wie in anderen Bereichen auch, z. B. im Waffenrecht - den Ländern durch Verwaltungsvorschriften, Handlungsempfehlungen oder im Rahmen gemeinsamer Dienstbesprechungen Hilfestellungen zum Vollzug des Gesetzes gegeben hätte. Dies ist jedoch nicht geschehen. Vielmehr steht der Bund auf dem Standpunkt, dass die

1/2

Kernarbeitszeiten
09.00-12.00 Uhr
14.00-15.00 Uhr
Freitag 09.00-12.00 Uhr

Verkehrsanbindung
ab Mainz Hauptbahnhof
Straßenbahnlinien
Richtung Hechtsheim 50,51,52

Parkmöglichkeiten
Parkhaus Schillerplatz,
für behinderte Menschen
Hofeinfahrt ISIM, Am Acker





Länder die Art und Weise der Ausführung des Gesetzes selbst bestimmen können. Eine von uns initiierte Länderumfrage hat ergeben, dass in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer von den zumeist zuständigen Wirtschaftsressorts bislang keine Merkblätter mit Handlungsempfehlungen für die zuständigen Stellen erstellt worden sind. Lediglich das Land Hessen hat mitgeteilt, dass das Regierungspräsidium Darmstadt auf seiner Homepage www.rp-darmstadt.de Merkblätter veröffentlicht hat.

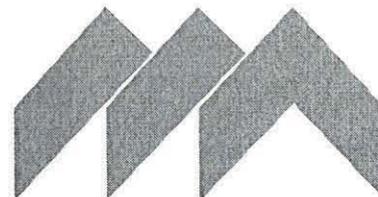
Soweit Sie die rechtlichen Rahmenbedingungen ansprechen, stimme ich Ihnen zu, dass Inhalt und Umfang der durch § 16 Abs. 1 Satz 2 GwG a. F. eingeräumten Aufsichtsbefugnisse unklar geregelt waren. Durch das kürzlich in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren vom 22. Juni 2011 (BGBl. S. 1126) sind die Aufsichtsbefugnisse in § 16 GwG jedoch konkretisiert worden. Nunmehr ist etwa in § 16 Abs. 3 GwG geregelt, dass die Verpflichteten auf Verlangen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen haben. Ferner werden die Bediensteten der zuständigen Behörden ermächtigt, die Geschäftsräume der Verpflichteten innerhalb der üblichen Betriebs- und Geschäftszeiten zu betreten und zu besichtigen.

Ich habe die ADD mit Schreiben vom heutigen Tage gebeten, mir mitzuteilen, welche Maßnahmen sie bereits initiiert hat bzw. in absehbarer Zeit in Angriff nehmen wird, um den Vollzug des Geldwäschegesetzes in eigener Zuständigkeit bzw. als Fachaufsichtsbehörde gegenüber den nachgeordneten kommunalen Stellen zu gewährleisten. Ich habe der ADD angeboten, sie in diesem Zusammenhang beratend zu unterstützen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

WV 31.8.11 ✓
 ul

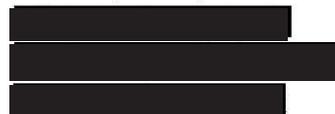


STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ

Städtetag Rheinland-Pfalz • Postfach 38 26 • 55028 Mainz

Ministerium des Innern,
für Sport und Infrastruktur
Schillerstraße 3-5
55122 Mainz

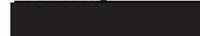
Freiherr-vom-Stein-Haus
Deutschhausplatz 1
55116 Mainz
Telefon (06131) 28644-0
Telefax (06131) 28644-480



Datum

1. Juli 2011

Zuständig



Datum, Zeichen Ihres Schreibens Unser Zeichen
 129-17 Nz/Ke

Durchwahl
-420

Vollzug des Geldwäschegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

entgegen dem Votum des Städtetages und des Landkreistages hat das Land durch LVO vom 08.11.2010 (GVBl. S. 416) mit Wirkung vom 18.11.2010 bestimmte Zuständigkeiten nach dem Geldwäschegesetz auf die Verwaltungen der kreisfreien Städte und die Kreisverwaltungen als Kreisordnungsbehörden übertragen.

Wir verweisen insoweit auf die einschlägige gemeinsame Stellungnahme des Städtetages und des Landkreistages vom 29.09.2010. Darin hatten wir dezidiert ausgeführt, dass die Bedenken gegenüber den erfolgten Aufgabenübertragungen insbesondere auf die nicht gegebene Geeignetheit der Kommunalverwaltungen zur Durchführung dieser Aufgaben gründen. Die Kommunalverwaltungen verfügen nicht über das für die Aufgabenerfüllung erforderliche qualifizierte Personal, nicht über die erforderlichen Erkenntnisse über die zu überwachenden Betriebe und insbesondere nicht über die erforderlichen rechtlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Durchführung einer effektiven Überwachungstätigkeit. Dies wurde auch in den Erörterungen der kommunalen Spitzenverbände mit dem Innenministerium verdeutlicht und die Frage aufgeworfen, in welcher Form die entsprechenden Kontrollen durchgeführt werden sollen und welches Personal dafür zum Einsatz kommen soll. Diese letztgenannten Unklarheiten waren auch Gegenstand der Beratungen in der letzten Sitzung des Ausschusses für Recht, Personal, Organisation und Verwaltungsmodernisierung des Städtetages Rheinland-Pfalz. Dabei hat der Ausschuss im Ergebnis die Situation dahingehend bewertet, dass aus Sicht der Städte eine Vollziehbarkeit der Aufgaben aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht gegeben ist.

Vor dem dargestellten Hintergrund wären wir dankbar, wenn seitens des Innenministeriums den für den Aufgabenvollzug zuständigen Kommunalverwaltungen konkrete Hinweise zur Erfüllung der genannten Aufgaben gegeben werden könnten.

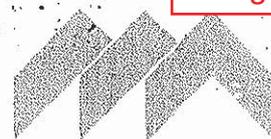
Mit freundlichen Grüßen





Landkreistag
Rheinland-Pfalz

Telefon: 06131/28655-0
Telefax: 06131/28655-28
www.landkreistag.rlp.de
post@landkreistag.rlp.de
Az.: 960-000



Städtetag
Rheinland-Pfalz

Telefon: 06131/28644-0
Telefax: 06131/28644-480
www.staedtetag-rlp.de
info@staedtetag-rlp.de
Az.: 129-17 Nz/Am

Freiherr-vom-Stein-Haus
Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz
Mainz, den 29. September 2010

Ministerium des Innern
und für Sport Rheinland-Pfalz
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz

Entwurf einer Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Geldwäschegesetz (ZustVO GWG)

Ihr Schreiben vom 22.09.2010 – Az.: 05 022:34 ZustVO GWG
Erörterung am 27.09.2010

1 Anlage

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir dürfen uns nochmals für die Erörterung am 27.09. dieses Jahres bedanken, in welcher wir Gelegenheit hatten, unsere Bewertung der Absicht der Übertragung von Zuständigkeiten nach dem Geldwäschegesetz auf die kreisfreien Städte und Landkreise sowie die Notwendigkeit von Ausgleichsleistungen des Landes (Konnexität) vortragen zu können.

Unverändert lehnen Landkreistag und Städtetag die Übertragung der Zuständigkeiten zum Vollzug des Geldwäschegesetzes im Hinblick auf die Berufsgruppen Versicherungsvermittler, Immobilienmakler und gewerbliche Güterhändler auf die Verwaltungen der Kreisstufe (kreisfreie Städte und Landkreise) ab.

Bedenken unsererseits bestehen bereits gegenüber der Geeignetheit der Kommunalverwaltungen zur Durchführung der für eine Übertragung vorgesehenen Aufgaben. Die Kommunalverwaltungen verfügen nicht über das für die Aufgabenerfüllung erforderliche qualifizierte Personal, nicht über die erforderlichen Erkenntnisse über die zu überwachenden Betriebe und insbesondere nicht über die erforderlichen rechtlichen Ermächtigungsgrundlagen zur Durchführung einer effektiven Überwachungstätigkeit.

Eine Übertragung der Zuständigkeit für den Vollzug des Geldwäschegesetzes auf die Behörden der Finanzverwaltung liegt unsers Erachtens sachlich wesentlich näher als eine Übertragung auf die kommunalen Ordnungsbehörden. Gegenstand der Kontrolltätigkeit nach dem Geldwäschegesetz sind nahezu ausnahmslos Geldbewegungen, die ohnehin steuerrechtliche Relevanz haben und den Finanzbehörden somit bekannt sind oder aber zumindest deren Kontrolle unterfallen. Die Finanzverwaltung kennt darüber hinaus die betreffenden Betriebe insbesondere aufgrund der Steuererklärung und der notwendigen Betriebsprüfung. Aufgrund dieser Kenntnisse könnten die

Finanzbehörden eine Bewertung hinsichtlich problematischer oder eher unkritischer Betriebe treffen, die Kommunalverwaltungen hingegen verfügen nicht über entsprechende Erkenntnisse. Darüber hinaus fehlt den kommunalen Ordnungsbehörden aber auch das erforderliche rechtliche Instrumentarium in Form von Ermächtigungsgrundlagen, die eine Kontroll- und Überwachungstätigkeit überhaupt erst ermöglichen. Das Geldwäschegesetz selbst enthält derartige Rechtsgrundlagen nämlich nicht, sondern verweist auf die den zuständigen Behörden für sonstige Aufsichtsaufgaben eingeräumten Befugnisse (§ 16 Abs. 1 Satz 3 GwG). Damit aber verfügen die kommunalen Ordnungsbehörden weder über die Möglichkeit, die Grundstücke der zu überwachenden Personen betreten zu dürfen noch in deren Bücher Einsicht nehmen zu können. Bei einer Übertragung der Aufgaben nach dem Geldwäschegesetz auf die kommunalen Ordnungsbehörden droht damit sehr konkret die Gefahr der Schaffung eines „zahnlosen Tigers“.

Zum anderen weisen wir nochmals darauf hin, dass mit den vorgesehenen Zuständigkeitszuordnungen das „Massengeschäft“ unter Einbeziehung sämtlicher Personen, die gewerblich mit Gütern gleich welcher Art handeln, den kommunalen Gebietskörperschaften überantwortet werden soll. Der Umfang der mit dem Vollzug des Geldwäschegesetzes verbundenen Kontroll- und Überwachungstätigkeiten wird von uns als konnexitätsrelevant im Sinne des KonnexAG bewertet.

Die in der zu dem Verordnungsentwurf vorgelegten Kostenfolgenabschätzung genannten Zahlen der zu kontrollierenden Verpflichteten sind unseres Erachtens kritisch zu hinterfragen. Allein in der Stadt Mainz sind derzeit 620 Immobilienmakler registriert, bei den Versicherungsvermittlern hat die IHK der Stadt Mainz eine Zahl von etwa 350 mitgeteilt. Dies bedeutet, dass ca. ein Drittel aller in der Kostenfolgenabschätzung für das gesamte Land genannten Betriebe in Mainz ansässig wären. Dies aber erscheint uns äußerst fraglich, vielmehr dürfte davon auszugehen sein, dass die Anzahl der Betriebe landesweit wesentlich höher liegt als der Konnexitätsabschätzung zugrunde gelegt.

Ungeachtet dieser Zweifel an der Anzahl der vorhandenen Betriebe ergibt sich bereits auf der Basis der seitens des Ministeriums des Innern und für Sport verwendeten Anzahl zu kontrollierender Betriebe eine Konnexitätsrelevanz der zur Übertragung vorgesehenen Zuständigkeiten im Sinne des KonnexAG. Wir verweisen insoweit auf die in Kopie beigefügte Aufwandsberechnung der Kreisverwaltung Mainz-Bingen.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass nach Auffassung des Städtetages und des Landkreistages unabhängig von einer Konnexitätsrelevanz im Sinne des KonnexAG für den den Kommunen entstehenden Mehraufwand eine Ausgleichspflicht des Landes besteht, d.h. auch wenn die eintretenden Mehrbelastungen nicht die Schwelle der Konnexitätsrelevanz im Sinne des KonnexAG überschreiten. In der am 22.09.2010 vom Ministerpräsidenten und den Vorsitzenden der kommunalen Spitzenverbände unterzeichneten Grundvereinbarung über den „Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF RP)“ ist unter C 4. nämlich festgelegt: „Nicht konnexitätsrelevante Mehrbelastungen sind möglichst zu vermeiden. Sie dürfen das Konsolidierungsergebnis der teilnehmenden Kommune nicht schmälern.“

Nachdem alle kreisfreien Städte und eine große Zahl von Landkreisen potenzielle Teilnehmer am Entschuldungsfonds sind, dürfte dieser Vereinbarung auf breiter Front Bedeutung bei einer Aufgabenübertragung auf diese Gebietskörperschaften zukommen.

Wir erneuern hiermit nochmals unsere Forderung, von einer Übertragung von Aufgaben nach dem Geldwäschegesetz auf die Kommunalverwaltungen abzusehen.

Mit freundlichen Grüßen





S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Herrn
Dipl.-Kaufmann Andreas Frank
Consulting Services GmbH
Poststr. 4
CH 6300 Zug

24 105 Kiel, 07.05.12

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: Bü/BI

Umsetzung des Geldwäschegesetzes in Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Frank,

herzlichen Dank für den interessanten Austausch zur Umsetzung des Geldwäschegesetzes in den Bundesländern.

Entgegen einer Stellungnahme der Kommunalen Landesverbände (KLV) hat die Schleswig-Holsteinische Landesregierung mit der Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Geldwäschegesetz für Finanzunternehmen, Versicherungsvermittler, Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen oder Treuhändler, Immobilienmakler sowie Personen, die gewerblich mit Gütern handeln vom 21. Nov. 2011 (GVOBl Schleswig-Holstein 2011, Seite 379) die amtsfreien Gemeinden und Ämter auf Grundlage von § 16 Abs. 2 des Geldwäschegesetzes für zuständig erklärt. Damit werden in Schleswig-Holstein die örtlichen Ordnungsbehörden in 144 Kommunalverwaltungen (!) zuständig für die in der Verordnung genannten Aufgaben.

Die Kommunalen Landesverbände (KLV) haben der Landesregierung mitgeteilt, dass sich die Kommunen zur Durchführung dieser hochspeziellen – letztlich mit der internationalen Terrorismusbekämpfung im Zusammenhang stehenden – Aufgaben weder von den quantitativen Personalkapazitäten her noch fachlich in der Lage sehen. Die Landesregierung hat auf diesen Aspekt keinerlei Rücksicht genommen.

Nach Artikel 49 Abs. 2 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung wäre das Land verpflichtet gewesen, bei der Übertragung einer neuen Aufgabe für entsprechenden Kostenausgleich zu sorgen. Hierfür ist das bloße in Aussichtstellen von evtl. Gebühreneinnahmen nicht hinreichend. Gegen dieses Konnexitätsprinzip hat die Landesregierung verstoßen.

Wir werden aus diesen Gründen weiterhin an dem Ziel arbeiten, eine Rücknahme der Zuständigkeitsverlagerung zu erreichen.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied



Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie |
Postfach 71 28 | 24171 Kiel

Minister

Damen und Herren Bundestagsabgeordnete

Dr. Hans-Peter Bartels
Wolfgang Börnsen
Norbert Brackmann
Ingo Gädechens
Gabriele Hiller-Ohm
Dr. Rolf Koschorrek
Ingbert Liebing
Dr. Philipp Murmann
Dr. Ole Schröder
Gero Storjohann
Dr. Johann Wadehul
Christine Aschenberg-Dugnus
Sebastian Blumenthal
Bettina Hagedorn
Dr. Christel Happach-Kasan
Dr. h.c. Jürgen Koppelin
Cornelia Möhring
Dr. Konstantin von Notz
Sönke Rix
Dr. Ernst Dieter Rossmann
Raju Sharma
Franz Thönnies
Arfst Wagner
Dr. Valerie Wilms

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

September 2012

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

am 27. September wird der Deutsche Bundestag in erster Lesung über eine Änderung zum Geldwäschegesetz (TOP 22 - Drs. 17/10745) beraten.

Schleswig-Holstein hat im Rahmen der Bundesratsberatung einen Antrag eingebracht, der darauf abzielt, die Zuständigkeit der Länder für die Aufsichtsbehörden im Nichtfinanzsektor aus Gründen eines bundeseinheitlichen Vollzugs und einer effektiven Aufsichtswahrnehmung mit dem Ziel einer zentralen Aufgabenwahrnehmung durch den Bund zu überprüfen. Dieser Antrag wurde in der Plenarsitzung des Bundesrates am 21. September 2012 mehrheitlich befürwortet.

Ich möchte Sie bitten, unser Anliegen, das nicht ein schleswig-holsteinisches, sondern ein strukturelles Problem ist, zu unterstützen.

Die Geldwäscheprävention ist ein wichtiger Baustein zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und muss dementsprechend ernst genommen werden. Nur so kann verhindert werden, dass Unternehmen für die Zwecke der Geldwäsche missbraucht werden. Diese Unternehmen müssen sorgfältig angeleitet werden und in ihren Verpflichtungen unterstützt werden. Kontrollen sind unerlässlich.

Während der Gesetzgeber in den meisten Fällen die entsprechenden Aufsichtsbehörden nach dem Geldwäschegesetz 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, die zuständigen Aufsichtsbehörden für diese Verpflichteten zu bestimmen. Während einige Länder die Aufsicht auf ministerieller Ebene beließen, delegierten andere Länder die Zuständigkeit auf die Mittelinstanzen oder auf die örtlichen Ordnungsbehörden.

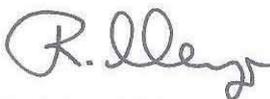
Die Strukturen der Geldwäscheaktivitäten und die Heterogenität der Verpflichteten machen jedoch ein gebündeltes und schlagkräftiges Handeln notwendig. Die Erfassung von länderübergreifenden Sachverhalten, die heutzutage mehr Regelfall als Ausnahme sind, erfordert einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Die derzeitige Zuständigkeitszersplitterung führt zu einer unnötigen Redundanz der vorzuhaltenden Ressourcen in den Ländern. Es gilt, Vollzugsdefizite gar nicht erst entstehen zu lassen. Außerdem muss eine überflüssige Vervielfachung des Verwaltungsaufwandes verhindert werden. Die notwendigen regelmäßigen bundesweiten Abstimmungen aller Länder, die einen einheitlichen Vollzug gewährleisten sollen, bedeuten immensen 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 Adressaten wieder übernimmt.

Ich hoffe, Sie noch im Oktober zu einem Gespräch in der Landesvertretung Schleswig-Holstein zu treffen, um mit Ihnen unter anderem diese Thematik vertieft zu erörtern. Eine entsprechende Einladung werde ich Ihnen kurzfristig zukommen lassen.

Mit freundlichen Grüßen



Reinhard Meyer