

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

ED QIV

14.10.2011

GZ: GW 1-FR 6000-2009/0001 (Bitte stets angeben)

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention" – Drucksache 17/6804

Stellungnahme der BaFin zu den geplanten Regelungen betreffend E-Geld

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse und Erfahrungen der BaFin sind die Vorschläge im Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention geeignet und ausgewogen, den neuen Herausforderungen im Bereich der Bekämpfung der Geldwäschekriminalität und Terrorismusfinanzierung zu begegnen und bestehende bzw. erkannte Lücken, die insbesondere im FATF – Länderbericht zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland vom 19.02.2010 aufgezeigt wurden, zu schließen.

Dies gilt neben verschiedenen weiteren Bereichen insbesondere für die geplanten Regelungen im Zusammenhang mit der Ausgabe und dem Vertrieb von E-Geld. Bei diesem Regelungskomplex handelt es sich um eine Ergänzung der Vorschriften, die mit dem Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie erlassen wurden und am 30.04.2011 in Kraft getreten sind, zu denen nachfolgend ausführlich Stellung genommen werden soll.

**1. Art. 1 Nr. 3 a), aa) (§ 2 Abs. 1 Nr. 2c GwG) und Nr. 4 a), cc)
(§ 3 Abs. 2 Satz 3 GwG)**

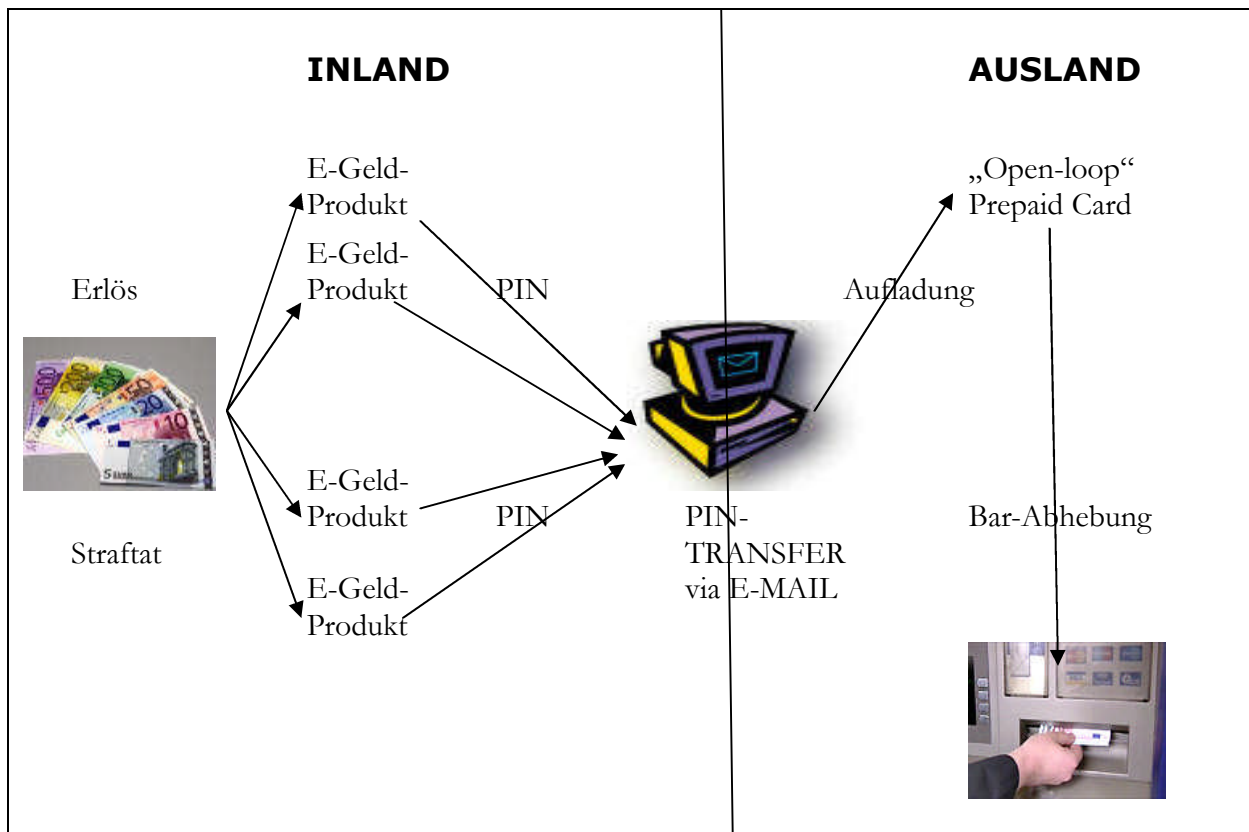
Die BaFin hat bereits seit einigen Jahren die Entwicklung sog. „neuer Zahlungsmethoden“ (insbesondere E-Geld, Prepaid-Karten, Internetbezahlssysteme und Bezahlformen per Mobiltelefon) verstärkt beobachtet und national sowie international thematisiert. Weitere Erkenntnisse in diesem Bereich konnten vor allem aus der konkreten Aufsichtstätigkeit seit April bzw. Mai 2011 über E-Geld Institute gewonnen werden.

Der E-Geld-Umlauf in Deutschland wird von betroffenen Verbänden bereits jetzt auf rund eine Milliarde Euro geschätzt (von denen lediglich 127 Mio. Euro auf die von der deutschen Kreditwirtschaft herausgegebene GeldKarte entfallen, die wegen ihrer Abwicklung über identifizierte Konten nicht Gegenstand der vorgesehenen Regelung ist).

Die Gefahrenaspekte im Bereich der nicht-kontengestützten E-Geld Produkte sind mannigfaltig:

Nach wie vor ist es möglich, anonym E-Geld Produkte zu nutzen. So besteht z.B. die Möglichkeit des Erwerbs von sog. „E-Geld-Vouchers“ gegen Bargeld bei Agenten eines in- oder ausländischen, E-Geld ausgebenden Kreditinstituts, ohne Identifizierung des Kunden (anders als bei Agenten von E-Geld-Instituten). Außerdem können sowohl von E-Geld Vouchers als auch von Prepaid-Karten jeweils gleichzeitig mehrere erworben werden (Einzelaufldesumme oftmals in einer Größenordnung von € 100,-), wodurch ohne Weiteres Transaktionen in vierstelliger Höhe erfolgen können. Besorgniserregend ist dabei auch die hohe Geld-Umlauffähigkeit bei der Nutzung solcher Zahlungssysteme, die sich fungibler als Bargeld darstellt: Es sind beliebig viele Transfers in sehr kurzen Zeiträumen möglich; ohne weiteres können eine Vielzahl von Personen eingebunden werden und es besteht aufgrund der modernen Kommunikationsmedien (Internet; Telefon; Telefax etc.) eine im Unterschied zum Bargeldtransfer um ein Vielfaches beschleunigte sowie weltweite Nutzungsmöglichkeit. Insbesondere können „Geldtransfers“ mittels E-Geld in der Regel nicht mehr gestoppt werden.

Konkret sind derzeit gehäuft Fallkonstellationen zu beobachten, die u.a. nach folgendem Muster ablaufen:



Mit dem Erlös aus Straftaten werden von Kriminellen, oftmals unter Einschaltung von sog. „Finanzagenten“, eine Vielzahl von E-Geld Gutscheinen ohne Identifizierung des Käufers anonym erworben. Die PIN-Nummern werden via E-Mail ins Ausland transferiert, wo die Geldbeträge der E-Geld Gutscheine z.B. auf sog. „open-loop“ prepaid Karten geladen werden. Mit diesen „open-loop“ prepaid Karten (d.h. einsetzbar in einem unbeschränkten Kreis von Akzeptanzstellen) ist es möglich, das Geld an Bargeldautomaten überall auf der Welt ohne Hinterlassung einer Papierspur abzuheben.

Bereits mit dem am 30.04.2011 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie wurden Agenten i.S.v. § 1 Abs. 7 sowie E-Geld-Agenten i.S.v. § 1a Abs. 6 des Zahlungsdienstgesetzes (ZAG) den Pflichten des Geldwäschegesetzes (und damit gleichzeitig der Aufsicht der BaFin) unterworfen sowie für diese beim Ver- oder Ankauf von E-Geld gegen bar einen Null-Schwellenwert bezüglich der Identifizierungspflicht vorgeschrieben. Nicht erfasst wurden jedoch Agenten von Einlagenkreditinstituten, so dass nach wie vor durch diese ausgegebenes E-Geld anonym erworben werden kann.

Zur Schließung dieser Lücke und zur Gleichbehandlung aller Agenten sieht der Gesetzesentwurf zur Optimierung der Geldwäscheprävention ergänzend auch die Verpflichtung von Agenten, die von einem Kreditinstitut ausgegebenes E-Geld gegen Bargeld ver- oder ankaufen, zur Einhaltung des Geldwäschegesetzes und damit insbesondere der Identifizierungsverpflichtung vor. Insbesondere gilt auch für diese der Null-Schwellenwert, was zu einer generellen Identifizierungspflicht der Kunden, die E-Geld gegen Bargeld kaufen oder in Bargeld zurücktauschen, führt (vgl. Artikel 1 Nr. 4 a) cc) [§ 3 Abs. 2 Satz 3 Geldwäschegesetz] des Regierungsentwurfs eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention).

2. Art. 2 Nr. 2 b) (§ 25d Abs. 3 KWG)

Flankierend zu den o.g. Regelungen sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der E-Geld Emittent bei wiederaufladbaren Datenträgern im Falle des § 25d Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b Kreditwesengesetz Dateien zu führen hat, in denen alle an den E-Geld-Inhaber ausgegebenen und zurück getauschten E-Geld-Beträge in entsprechender Anwendung des § 8 Absätze 2 bis 4 des Geldwäschegesetzes aufgezeichnet werden.

Diese Regelung ist als eine zwangsläufige Voraussetzung für die Nutzung der vereinfachten Sorgfaltspflichten bei den hier beschriebenen wiederaufladbaren Datenträgern zu sehen. Denn nur wenn ein pflichtiger E-Geld Emittent jederzeit – etwa durch sog. interne Schattenkonten - in der Lage ist, das Volumen des in einem bestimmten Zeitraum für einen bestimmten E-Geld-Inhaber (derjenige, der beim Kauf des wiederaufladbaren Datenträgers identifiziert worden ist) ausgegebenen E-Geldes im Sinne des § 1a Absatz 3 Zahlungsdienstleistungsaufsichtsgesetz festzustellen, kann auch die Einhaltung des Schwellenwertes in § 25d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b Kreditwesengesetz in Höhe von € 2.500,00 jährlich für wiederaufladbare Datenträger überprüft werden.

Seite 4 | 5

Ohne entsprechende Maßnahmen wäre eine Umgehung der festgelegten Schwellenwerte unschwer möglich, was die Geldwäscherisiken im Zusammenhang mit der Nutzung dieses Produkts erheblich erhöhen würde. Davon abgesehen ist nur bei Vorhalten entsprechender Dateien die Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorschriften prüfbar.

Die geplanten Neuregelungen begrüßt die BaFin ausdrücklich. Im Übrigen ist auf Folgendes hinzuweisen:

Es ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass auch nach den Empfehlungen der FATF anonymen Transaktionen – insbesondere wenn ihnen ein erhöhtes Risiko innewohnt – entgegenzuwirken ist (vgl. Empfehlung 8 der FATF). Die Wünsche z.B. von Online-Spielern nach Anonymität im Netz haben gegenüber dem mit der Regelung verfolgten Ziel zurückzustehen. Gleiches gilt für die datenschutzrechtlichen Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), das gegenüber der speziellen Regelung im Geldwäschegesetz subsidiär ist. Die Zulassung anonymer Zahlungsabwicklungsformen würde die Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers aufheben und damit eine der zentralen Säulen der Geldwäschebekämpfung in Frage stellen. Zudem würde sie zu einer Wettbewerbsverzerrung zugunsten der E-Geld Produkte gegenüber klassischen Bankdienstleistungen führen, für die entsprechende Identifizierungspflichten gelten. Im Übrigen kann und will auch die vollharmonisierte EU-Zahlungsdiensterichtlinie nationale geldwäscherechtliche Regelungen nicht ausschließen.

Auch die derzeit zwar prozentual stark ansteigende, in absoluten Zahlen allerdings noch geringe Anzahl von Verdachtsanzeigen (63 Verdachtsanzeigen im Zusammenhang mit elektronischen Zahlungssystemen 2009, 94 im Jahr 2010) darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht:

Nach derzeitiger Rechtslage ist es derzeit immer noch rechtlich möglich, anonym E-Geld Produkte bar zu erwerben oder in Bargeld zurückzutauschen. Ohne ausreichende Informationen über die Identität des Kunden können aber die Institute faktisch auch keine Verdachtsanzeigen produzieren.

Es wäre ferner nicht ausreichend, eine Identifizierung nur beim Rücktausch der E-Geld Produkte in Bargeld vorzusehen, wie der vorstehend geschilderte Sachverhalt belegt: Die Möglichkeit des Transfers des Gegenwertes der E-Geld Produkte ins Ausland verbunden mit der dortigen Umwandlungsfähigkeit in Bargeld würde eine solche Regelung ins Leere laufen lassen, da die deutschen Gesetzesbestimmungen im Ausland keine Wirkung entfalten können.

Schließlich kann das Risiko auch nicht mit der Einführung eines Schwellenwertes für Zahlungen in geringen Beträgen angemessen reduziert werden. Die Aufspaltung von Transaktionen in Beträge unterhalb des Schwellenwertes, verbunden mit der Möglichkeit, eine Vielzahl von E-Geld Gutscheinen zu erwerben, und die spätere Zusammenfassbarkeit von Guthaben mehrerer Karten schließen eine solche Regelung aus, da diese ohne weiteres umgangen werden könnte.

Seite 5 | 5

Es besteht auch nicht die Gefahr, dass eine solche Identifikationspflicht ab dem ersten Euro das Geschäft mit modernen Zahlungsmethoden beeinträchtigt. Auch in Zukunft wird es möglich sein, E-Geld Produkte in Deutschland anzubieten. Teilweise sind Produkte mit geringem Risiko (z.B. die GeldKarte der deutschen Kreditwirtschaft) von den Regelungen gar nicht betroffen.

In anderen Fällen werden Produkte im Bereich des E-Geld-Geschäfts, die ebenfalls gegen Barzahlung erworben werden können (z.B. Gutscheinkarten oder Prepaid-Karten in einem Verkehrsverbund), von der Zweiten E-Geld-Richtlinie und von § 1 a Absatz 5 Nummer 1 und 2 Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz nicht als E-Geld behandelt und unterfallen auch nicht den Sorgfaltspflichten des Geldwäschegesetzes.

Michael Sell

Exekutivdirektor