

Bericht*

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 17/10745, 17/10798 –

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Geldwäschegesetzes (GwGErgG)

Bericht der Abgeordneten Peter Aumer, Martin Gerster, Björn Sänger, Richard Pitterle und Dr. Gerhard Schick

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 17/10745** sowie die Unterrichtung durch die Bundesregierung „Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates“ auf **Drucksache 17/10798** in seiner 195. Sitzung am 27. September 2012 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen die Anforderungen des Geldwäschegesetzes an die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich des Glücksspiels angepasst werden. In Deutschland fällt der Bereich des Glücksspiels in die Zuständigkeit der Länder. Mit Auslaufen des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag der Länder) aus dem Jahr 2007 und den in die Zuständigkeit der Länder fallenden Neuregelungen hat sich hier eine grundlegende Änderung ergeben. Schleswig-Holstein hat mit dem Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) vom 20. Oktober 2011 Regelungen für das legale Glücksspiel im Internet erlassen. Die übrigen Länder haben mit Abschluss des

Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) vom 15. Dezember 2011 ebenfalls die Möglichkeit für das legale Anbieten von Glücksspielen im Internet geschaffen.

Im Bereich der Geldwäscheprevention erfordern diese Rechtsänderungen, das Geldwäschegesetz nun auch auf die Onlinevarianten des Glücksspiels zu erstrecken und Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet in den Verpflichtetenkreis des Geldwäschegesetzes einzubeziehen. Damit soll den vom Glücksspielsektor ausgehenden Geldwäscherisiken wirksam begegnet und den internationalen und europarechtlichen Maßgaben Rechnung getragen werden.

Die gesetzlichen Grundlagen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in Deutschland werden maßgeblich von den international anerkannten Empfehlungen der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) sowie den europarechtlichen Vorgaben bestimmt. Die FATF ist ein bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angesiedeltes zwischenstaatliches Gremium. Als eines der Gründungsmitglieder der FATF ist Deutschland aktiv an der Erarbeitung und Weiterentwicklung der international anerkannten Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung von Terrorismus und Proliferation (40 sog. FATF-Empfehlungen) beteiligt.

* Die Beschlussempfehlung wurde gesondert auf Drucksache 17/11335 verteilt.

Deutschland hat sich verpflichtet, diese Standards in nationales Recht umzusetzen und deren Umsetzung in regelmäßigen Abständen von der FATF überprüfen zu lassen.

Auf europäischer Ebene ist die Dritte Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung), die im Wesentlichen auf den FATF-Empfehlungen basiert, zentrales Regelwerk zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung.

Sowohl nach den Empfehlungen der FATF als auch nach der Dritten Geldwäscherichtlinie sind „Casinos“ in das nationale Regime zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung einzubeziehen. Nach dem Verständnis der FATF und der Europäischen Kommission erfasst der Begriff „Casino“ neben den Präsenz-Spielbanken auch die über das Internet oder in anderer Form der Fernkommunikation angebotenen Glücksspiele. Im Glossar zu den 40 Empfehlungen der FATF ist ausdrücklich klargestellt, dass unter die Definition des „Casinos“ auch „Internet Casinos“ fallen sollen. Der Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2005/60/EG besagt, dass diese auch für die Tätigkeiten der dieser Richtlinie unterliegenden Institute und Personen gelten sollte, die über das Internet ausgeübt werden.

Aufgrund des bisher in Deutschland geltenden Verbots von Glücksspielen im Internet war deren Einbeziehung in das nationale Geldwäscheregime nicht erforderlich. Die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Ländergesetzgebung bzw. aufgrund des Ersten Glücksspieländerungsvertrages erfordern nun eine entsprechende Einbeziehung von Onlineglücksspielen in das Geldwäschegesetz.

Vor diesem Hintergrund strebt der Gesetzentwurf der Bundesregierung die Erweiterung des Verpflichtetenkreises des Geldwäschegesetzes um Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen im Internet, flankiert von konkretisierten und auf die Risiken dieses Sektors zugeschnittenen Sorgfalts- und Organisationspflichten, an. Für die Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, die auch zuständige Behörden nach § 16 Absatz 2 Nummer 9 GwG sind, sollen zusätzlich die für eine geldwäscherechtliche Überwachung von Glücksspielen im Internet notwendigen Aufsichtsbefugnisse geschaffen werden.

Die Einbeziehung des Glücksspielsektors im Internet soll durch entsprechende Erweiterung des Verpflichtetenkreises und eine gesetzliche Definition des Begriffs „Glücksspiele im Internet“ in Abgrenzung der bereits vom Geldwäschegesetz erfassten Verpflichtetengruppe der terrestrischen Spielbanken erfolgen.

Die Besonderheiten des Glücksspiels im Internet, das typischerweise ohne persönlichen Kontakt zwischen den Vertragsparteien erfolgt und damit erhöhte Risiken in Bezug auf die Identifizierung des Spielers sowie die für den Spielbetrieb notwendigen Finanzströme bewirkt, würden zudem diesen Risiken angemessene Anpassungen der Sorgfalts- und Organisationspflichten für die Anbieter von Glücksspielen im Internet erfordern. Diese sollen an den Sorgfaltspflichten des Finanzsektors ausgerichtet werden, soweit sie die Schaffung einer Papierspur bei der Durchführung von

Transaktionen im elektronischen Zahlungsverkehr verpflichtend vorsehen.

Die vorgeschlagenen Regelungen sollen von entsprechenden Bußgeldvorschriften zur Sanktionierung von Verstößen der Pflichtigen gegen die neuen Sorgfalts- und Organisationspflichten ergänzt werden. Zuwiderhandlungen gegen die auferlegten geldwäscherechtlichen Pflichten würden dann als Ordnungswidrigkeit geahndet.

III. Öffentliche Anhörung

Der Finanzausschuss hat in seiner 108. Sitzung am 22. Oktober 2012 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

- Betfair Group plc, David Norman
- BITKOM
- Bund Deutscher Kriminalbeamter e. V., Sebastian Fiedler
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
- Bundeskriminalamt, Financial Intelligence Unit
- Bwin.Party
- Die Deutsche Kreditwirtschaft
- Frank, Andreas, Frank Consultancy Services GmbH, Schweiz
- Kaiser, Christina, Universität Hamburg
- Kikulski, Peter, Landeskriminalamt NRW
- Landeskriminalamt Schleswig-Holstein, Falko Graupe
- Regierungspräsidium Darmstadt, Penelope Schneider
- Scarpinato, Dottore Roberto, Procuratore Generale
- Tax Justice Network, Dr. Ingo Fiedler.

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Innenausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 86. Sitzung am 7. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Annahme.

Der **Rechtsausschuss** hat den Gesetzentwurf in seiner 100. Sitzung am 7. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Annahme in der Fassung der Änderungsanträge der Fraktionen der CDU/CSU und FDP.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Gesetzentwurf in seiner 84. Sitzung am 7. November 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Annahme mit Änderungen.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 99. Sitzung am 26. September 2012 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung am 22. Oktober 2012 beschlossen (siehe hierzu Abschnitt III). Anschließend hat er die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 109. Sitzung am 24. Oktober 2012 vertagt und in seiner 111. Sitzung am 7. November 2012 abgeschlossen.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Annahme des Gesetzentwurfs der Bundesregierung einschließlich der angenommenen Änderungsanträge.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** betonten, mit vorliegendem Gesetzesentwurf werde vor allem der Verpflichtetenkreis auf Veranstalter und Vermittler von Online-Glücksspielen ausgeweitet. Das Glücksspiel im Internet solle aufgrund von empirischen Erkenntnissen und Untersuchungen sowie Erfahrungswerten, wonach dieser Sektor im Vergleich zu anderen Branchen spezifischen Geldwäscherisiken ausgesetzt ist, in das Geldwäschegesetz (GwG) einbezogen werden. Darüber hinaus müsse das GwG nach der Aufkündigung des Glücksspielstaatsvertrags durch das Land Schleswig-Holstein an die neue rechtliche Situation angepasst werden.

Auch im Rahmen der vom Ausschuss durchgeführten öffentlichen Anhörung sei deutlich geworden, dass die Aufnahme des Onlineglücksspiels in das Geldwäschegesetz eine notwendige Maßnahme sei.

Zudem legten die Koalitionsfraktionen einen Änderungsantrag zur Zulassung einer spezifischen Onlineidentifizierung der Spieler bei Eröffnung eines Spielerkontos vor. Hierzu betonten sie, dass dem Geldwäscherisiko im Onlineglücksspiel durch zusätzlichen Maßnahmen begegnet werden könne. Die Identifizierung und Verifizierung eines Spielers könne nun durch eine elektronisch versandte Kopie eines Ausweisdokumentes erfolgen. Nun könne die Identifizierung in Echtzeit vor Begründung der Geschäftsbeziehung abgeschlossen und ein Spielerkonto sofort eröffnet werden. Ergänzende Sorgfaltspflichten könnten durch zusätzliche Sicherungsmaßnahmen nach Begründung der Geschäftsbeziehungen, wie etwa Post-Ident oder auf der Grundlage von zusätzlichen Dokumenten, Daten oder Informationen, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen und für die Überprüfung geeignet sind, erfolgen.

Ferner unterstrichen die Koalitionsfraktionen, dass eine medienbruchfreie und zugleich sichere Identifizierung des Kunden zusätzlich dadurch zu fördern sei, dass mittelfristig von der Verordnungsermächtigung nach § 4 Absatz 4 Satz 2 GwG Gebrauch gemacht werden und die Industrie hierzu entsprechende Vorschläge für sichere Identifizierungsverfahren unterbreiten solle.

Zudem forderten die Koalitionsfraktionen die Bundesregierung auf, zu prüfen, ob der für die Eröffnung des Spielerkontos eingeschlagene Weg auch für die übrigen Verpflichteten dieses Gesetzes sicher, rechtlich gangbar und vor dem Hintergrund geeignet sei, dass sowohl der gesamte nationale und grenzüberschreitende Zahlungsverkehr als auch der Kauf von Waren und Gütern sowie die Inanspruch-

nahme von Dienstleistungen von diesem veränderten Kundenannahmeprozess betroffen ist. Ziel solle sein, angesichts der Zunahme elektronischer Kommunikationsformen weitere medienbruchfreie Identifikationsmöglichkeiten zuzulassen. Da die Erscheinungsformen technischer Kommunikationsmöglichkeiten einem rasanten und stetigen Wandel unterworfen sind, die zum Teil spezieller technischer Natur sind und einen entsprechenden technischen Sachverstand erfordern, sei die bereits im Gesetz verankerte Rechtsverordnungsermächtigung hierfür ein geeignetes Instrument. Die Bundesregierung solle dabei einerseits unter geldwäscherechtlichen Aspekten das Ziel einer geordneten und kontrollierten Abwicklung von Transaktionen und andererseits informationstechnisch und datenschutzrechtlich sicherstellen, dass auch bei der Nutzung moderner Informationstechniken die Präventionsziele des Geldwäschegesetzes durchgesetzt werden könnten.

Darüber hinaus verwiesen die Koalitionsfraktionen darauf, dass sowohl in den Medien als auch bei der öffentlichen Anhörung des Ausschusses (siehe Abschnitt III.) durch mehrere Sachverständige die Nichtaufnahme von Spielhallen in das Geldwäschegesetz kritisiert worden sei. Der Vorschlag der Aufnahme in das GwG sei im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht weiterverfolgt worden, weil verfassungsrechtliche Zweifel bestehen würden, ob eine ausreichende Bundeskompetenz für diese spielhallenrechtlich konzipierte Regelung vorhanden sei. Um das Geldwäscherisiko weiter zu reduzieren, habe sich die Bundesregierung stattdessen auf die Änderung der Spielverordnung geeinigt.

Die Koalitionsfraktionen brachten die Erwartung zum Ausdruck, dass die Länder eine flächendeckende gewerberechtliche Beaufsichtigung im Bereich der Spielhallen sicherstellen, bei der auch die Ausübung eines Gewerbes von der zuständigen Behörde untersagt werden könne, wenn Tatsachen vorlägen, welche die Unzuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartun würden. (Für weitere Ausführungen hierzu vgl. gesonderten Abschnitt zu „Nichtaufnahme von Spielhallen in den Verpflichtetenkreis des Geldwäschegesetzes“.)

Im Bereich der Verwendung unbarer Zahlungsmethoden beim Onlineglücksspiel unterstrichen die Koalitionsfraktionen, dass nun alle verbreiteten unbaren Zahlungsmethoden (Überweisung, Lastschrift, Kartenzahlung) einschließlich der Nutzung von E-Geld für Zahlungen auf ein Spielerkonto zulässig seien. Voraussetzung sei jedoch, dass diese Zahlungen an den Betreiber des Onlineglücksspiels über ein ordnungsgemäß identifiziertes Zahlungskonto des Spielers erfolgen. Davon könne bei der Führung eines Zahlungskontos durch einen lizenzierten Zahlungsdienstleister mit Sitz in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ausgegangen werden, der den Kundensorgfaltspflichten nach den Regeln des Sitzlandes unter Umsetzung der EU-Vorgaben der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt sowie der Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung („3. Geldwäsche-Richtlinie“) genüge. Anonyme Prepaid-Karten, auf denen E-Geld gespeichert ist, seien als Zahlungsmittel im Gesetzentwurf folgerichtig ausgeschlossen.

Abschließend machten die Berichterstatter der Koalitionsfraktionen auf die Wichtigkeit der Geldwäscheprävention für den Standort Deutschland aufmerksam. Man werde sich weiterhin über wichtige Themen im Geldwäscheforum beim Bundesministerium der Finanzen austauschen und das Gesetz entsprechend neuer Entwicklungen evaluieren.

Die **Fraktion der SPD** verwies darauf, sie habe bereits seit sich die Entwicklung in Schleswig-Holstein mit Blick auf den Glücksspielstaatsvertrag abzuzeichnen begann unter anderem im Forum Geldwäscheprävention beim Bundesministerium der Finanzen betont, dass die Betreiber von Onlineglücksspielen in den Verpflichtetenkatalog des Geldwäschegesetzes aufzunehmen seien. Seinerzeit sei darauf verwiesen worden, dass der Glücksspielstaatsvertrag noch kein legales Onlineglücksspiel erlaube und man nicht „Verbotenes“ regulieren könne. Die Fraktion der SPD habe dann im Februar 2012 nachgefragt, wann eine Regelung angestrebt werde, da sich im März bereits die Vergabe von Konzessionen genähert habe. Damals sei lediglich auf die anstehende Überarbeitung der europäischen Geldwäscherichtlinie verwiesen worden. Es sei beabsichtigt, sich im Forum für Geldwäscheprävention mit Fragen des Onlineglücksspiels zu befassen, wenn erste Konzepte zur Ausführung des Staatsvertrags in den Ländern vorliegen würden bzw. von der Europäischen Kommission geprüfte Verschärfungen der geldwäscherechtlichen Anforderungen an das Onlineglücksspiel in einem Kommissionsvorschlag für eine vierte Geldwäscherichtlinie konturiert seien.

Mittlerweile sei klar, dass das Thema Onlineglücksspiel in der Überarbeitung der Geldwäscherichtlinie voraussichtlich nicht so klar geregelt werde, wie Deutschland das anstrebt. Die Fraktion der SPD begrüße daher, dass sich die Bundesregierung nun doch entschieden habe, eine nationale Regelung auf den Weg zu bringen.

Zudem sehe der ursprüngliche Gesetzentwurf klare und frühzeitige Identifizierungspflichten von Spielwilligen vor. Dies erscheine nicht nur unter Aspekten der Geldwäscheprävention, sondern auch unter suchtpreventiven Aspekten sinnvoll. Bei allem Verständnis für die Bedürfnisse von Internetanbietern sei es allerdings nicht zielführend gewesen, nachträglich niedrigere Hürden als ursprünglich geplant einzuziehen, nur damit mit noch nicht identifiziertem Spielerkonto versehene Interessenten „Spontanwetten“ abschließen können. Die von der Fraktion der FDP favorisierte Möglichkeit sogenannter „Live-Wetten“ werde abgelehnt, das bestehende Verbot begrüßt. Die Haltung der Koalitionsfraktionen reiche nicht weit genug.

Zudem betonte die Fraktion der SPD, dass viele Aspekte, die auch in der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung als relevant herausgestellt worden seien, nicht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf angegangen würden. Noch im Mai 2012 habe die Bundesregierung auf Nachfrage nach der Notwendigkeit einer Regelung wegen der geänderten Lage in Schleswig Holstein mitgeteilt, die Landesverordnung über die Genehmigung des Glücksspielbetriebs (Glücksspielgenehmigungsverordnung – GGVO) vom 11. Januar 2012 beinhalte alle erforderlichen Instrumente für eine wirksame Verhinderung der Geldwäsche in diesem Aufsichtssektor. Mittlerweile würden die Bundesländer offen zugeben, dass sie sich mit der Beaufsichtigung des Nichtfinanzsektors tendenziell überfordert sehen würden. Insofern

dürften die entsprechenden und seit langem bekannten Probleme nicht abnehmen, wenn nun ein weiteres Aufsichtsfeld in diesen Bereich hinzutrete und man überdies die Gewährung von Ausnahmen bei den Identifizierungs- und Transparenzpflichten erleichtere. Vielmehr wäre es wichtig, die in diesem Bereich bestehenden Defizite endlich aufzuarbeiten, was die Fraktion der SPD mit dem vorliegenden Entschließungsantrag fordern würde. Dieser Forderung lediglich in diesem Bericht Ausdruck zu verleihen, reiche nicht aus. Der gemeinsame Appell, die Länder hier verstärkt mit ins Boot zu holen und einen transparente, strukturierte und effektive Aufsicht sicherzustellen, werde dem entsprechend unterstützt.

Mit Blick auf die Länder merkte die Fraktion der SPD zudem an, dass der Umgang mit Spielhallen und Automaten-casinos noch immer nicht zufriedenstellend sei. Die Mahnungen der Sachverständigen bei der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung hätten deutlich gemacht, dass hier nach wie vor die Notwendigkeit bestehe, auch im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes eine effektive Gewerbeaufsicht der Betreiber von Spielhallen zu gewährleisten. Die bislang von der Bundesregierung verfolgten Ansätze – die angekündigte Änderung der Spielverordnung und die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte – führten hier nicht weit genug. Die Haltung der Bundesregierung, die Aufnahme der Spielhallenbetreiber in das GwG aus verfassungssystematischen Gründen nicht weiterzuverfolgen, sei jedoch nachvollziehbar. Es werde ausdrücklich begrüßt, dass sich auch die Koalitionsfraktionen der Brisanz des Themas bewusst seien. Eine Zustimmung aller Fraktionen zu dem Entschließungsantrag der Fraktion der SPD würde die Deutlichkeit des in Richtung der Länder gehenden Signals erhöhen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. begrüßte zwar grundsätzlich die Schließung einer wesentlichen Lücke für die Verhinderung von Geldwäsche durch die Einbeziehung von Glücksspielen im Internet, doch seien die daraus resultierenden praktischen Auswirkungen überschaubar, denn es existiere kaum ein lizenzierter und regulierter deutscher Onlineglücksspielmarkt. Das Onlineglücksspiel finde fast ausschließlich im illegalen Bereich statt. Da sich daran auch nach Meinung der Sachverständigen in der Anhörung des Ausschusses (siehe Abschnitt III.) aufgrund der vorhandenen Angebots- und Nachfragestrukturen in Zukunft kaum etwas ändern werde, sei eine Reduzierung der Geldwäsche bei Onlineglücksspielen kaum zu erwarten.

Allerdings blieben die Spielhallen und Spielotheken als zentraler Ort für Geldwäsche weiter außen vor. Die Ausschüsse des Bundesrats hätten in ihren Empfehlungen vom 11. September 2012 zur 900. Sitzung des Bundesrats am 21. September 2012 (Bundesratsdrucksache 459/1/12) die Einbeziehung der Spielhallen in das vorliegende Gesetz befürwortet. Als Maßnahmenkatalog hätten sie analog auf die Instrumente der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Rahmen der geldwäscherechtlichen Aufsicht gemäß § 25c Absatz 4 des Kreditwesengesetzes verwiesen. Aufgrund der hohen Bargeldeinsätze sowie des großen Umsatzpotentials der Automaten-Spielgeräte in den Spielhallen sei deren Einbeziehung dringend geboten. Die Risikostruktur der Spielhallen und der Automaten-Spiele der Spielbanken rechtfertige keine unterschiedliche geldwä-

schepräventive Beurteilung, sodass es nicht akzeptabel sei, dass die Spielbanken Verpflichtete des GwG mit erhöhten Sorgfaltspflichten seien, während die Spielhallen dem GwG nicht unterliegen sollen. Das offiziell von der Bundesregierung angeführte Gegenargument, dass in vielen Fällen die Betreiber der Spielhallen selbst die Geldwäscher seien, stehe dem nicht entgegen, sondern den Betreibern der Spielhallen seien spezifische Maßnahmen zur Geldwäscherprävention vorzugeben. Die Berücksichtigung der Spielhallen allein im Rahmen der Gewerbeordnung reiche nicht aus.

Der Bundesrat habe in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Länder nicht in der Lage seien, das Geldwäschesgesetz umzusetzen. Er begründe das mit einer möglichst einheitlichen und effektiven Vorgehensweise und verweise auf Positivbeispiele wie Bankenaufsicht (BaFin) und Zoll. Da der Gesetzgeber die Aufsichtsbehörden nicht spezifiziert, seien in den Bundesländern die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt und verortet. Während einige Länder die Aufsicht auf ministerieller Ebene beließen, delegierten andere Länder die Zuständigkeit auf die Mittelinstanzen oder auf die örtlichen Ordnungsbehörden. Die Erfassung von länderübergreifenden Sachverhalten verursache einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand. Die Zersplitterung bei den föderalen Zuständigkeiten führe zu einer Vervielfachung der vorzuhaltenden Ressourcen und zu Vollzugsdefiziten. Den Bundesländern würden zudem keine hinreichenden Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Die Sachverständige Penelope Schneider, Regierungspräsidium Darmstadt (Bundesland Hessen), habe bei der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung (siehe Abschnitt III) aus der Praxis der Geldwäscherprävention überzeugend dargelegt, warum die Geldwäscherprävention im Nichtfinanzsektor bisher kaum erfolgt sei. Es fehle an Schulungen, Organisationsanweisungen, Fachkenntnis, Koordination, Vorgaben zur Auslegung, Kapazitäten, Ressourcen und anderem. Die Fraktion DIE LINKE. schlage daher eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung, zumindest eine Zentralisierung der Geldwäscherprävention (z. B. Auslegungs- und Anwendungshinweise, Konzernbezug, Auslandsbezug) vor. Dass eine Aufsicht auf Bundesebene gut funktionieren könne, sehe man im Finanzsektor. Seitdem Geldwäscherprävention und -bekämpfung der Bankenaufsicht übertragen worden sei, sei dieser Weg Geldwäschern weitestgehend verschlossen.

Darüber hinaus fehle immer noch eine Gesamtstrategie, wie die weiter zunehmende Geldwäsche bekämpft werden könne. Es würden lediglich insgesamt als bescheiden anzusehende Anpassungen des Geldwäschesgesetzes vorgenommen. Im Jahr 2011 seien alleine drei Gesetze verabschiedet worden: Das Gesetz zur Optimierung der Geldwäscherprävention, das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und Steuerhinterziehung und das Gesetz zur Umsetzung der Zweiten E-Geld-Richtlinie. Als Fazit bleibe daher unverändert festzustellen, dass das Geldwäschesgesetz auch 20 Jahre nach Inkrafttreten nicht umgesetzt werde, Deutschland weiterhin die EU-Geldwäscherichtlinie verletze und die FATF-Empfehlungen nicht umsetzen würde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schloss sich der Argumentation der Fraktion der SPD in allen Punkten an. Darüber hinaus machte sie deutlich, sie werde sich zum Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen zur Zulassung

einer spezifischen Online-Identifizierung der Spieler bei Eröffnung eines Spielerkontos der Stimme enthalten, da hier Zweifel bestünden, ob damit dem Petitum der Branche zu weit entgegengekommen werde. Dies sei in der Kürze der Zeit nicht abschließend klärbar gewesen.

Zudem begrüßte die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, dass alle Fraktionen Anstrengungen unternahmen würden, im Bereich der Geldwäschebekämpfung gemeinsam Impulse zu geben. Dies werde auch im „Geldwäsche-Forum“ beim Bundesministerium der Finanzen deutlich.

Die **Fraktionen** zeigten sich darin einig, dass in Bezug auf die Umsetzung des Geldwäschesgesetzes insbesondere im Nicht-Finanzsektor weiterhin dringender Handlungsbedarf bestehe. Dies habe auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung hervorgehoben. Zweckmäßig sei dafür ein aussagekräftiges Benchmarking. Die Fraktionen würden daher das Bundesministerium der Finanzen und die Regierungen der Länder bitten, vorhandene Vergleichszahlen zum Vollzug der Geldwäschenormen in den Ländern noch in diesem Jahr zu veröffentlichen. Dazu gehörten etwa Personalaufwand in Vollzeit-äquivalenten, Information von Verpflichteten, durchgeführte Kontrollen, insgesamt bearbeitete Fälle, Verdachtsanzeigen von Verpflichteten, Beanstandungen und Ordnungsmaßnahmen gegen Verpflichtete, etc. Soweit die für ein aussagekräftiges Benchmarking notwendigen Vergleichszahlen heute noch nicht vorliegen, werde gebeten, diese zeitnah zu erheben und zu veröffentlichen.

Nichtaufnahme von Spielhallen in den Verpflichtetenkreis des Geldwäschesgesetzes

Die **Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE.** verwiesen darauf, dass sich Experten in der Anhörung (vgl. Abschnitt III.) für eine Einbeziehung der Spielhallen in den Verpflichtetenkreis des Geldwäschesgesetzes ausgesprochen hätten. Ebenso wie beim Bundesrat habe aber auch im Finanzausschuss der Eindruck geherrscht, dass dieser Vorschlag aus (verfassungs-)rechtlichen und technischen Gründen problematisch und deshalb nicht umsetzbar sei.

Infolge internationaler und europarechtlicher Standards (FATF-Empfehlungen, Richtlinie 2005/60/EG) beinhalte das Geldwäschesgesetz einen Sorgfaltspflichtenkatalog, der die Adressaten des Gesetzes (Finanzinstitute und Nicht-Finanzunternehmen) verpflichte, Geldwäsche ihrer Kunden und Vertragspartner zu verhindern. Bei Spielhallen seien hingegen nicht die Kunden (Spieler) die potentielle Geldwäscher, sondern die Betreiber der Spielhallen.

Im Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 26. Juli 2012 zum „Gesetz zur Ergänzung des Geldwäschesgesetzes“ sei eine § 33i der Gewerbeordnung (GewO) nachgebildete geldwäscherechtliche Regelung im Rahmen der betrieblichen Aufsicht der Spielhallen in der Anhörung der Betroffenen, der Verbände sowie von Experten ergebnisoffen zur Diskussion gestellt worden. Dieser Vorschlag sei im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht weiterverfolgt worden, weil verfassungsrechtliche Zweifel bestehen würden, ob eine ausreichende Bundeskompetenz für diese spielhallenrechtlich konzipierte Regelung vorhanden sei. Das Recht der Spielhallen sei seit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform Gegen-

stand der Gesetzgebungskompetenz der Länder (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG). Die bundesgesetzliche Regelung des § 33i GewO gelte daher für die Länder nur so lange fort, als diese von ihrer Kompetenz zum Erlass eigener Spielhallengesetze keinen Gebrauch machen. Inzwischen lägen erste Spielhallengesetze einzelner Länder vor (z. B. Hessen, Berlin). Die (partielle) Fortgeltung von § 33i GewO bis zu seiner vollständigen Ersetzung durch Landesrecht beruhe auf Artikel 125a Absatz 1 Satz 1 GG. Zwar sehe das Bundesverfassungsgericht den Bundesgesetzgeber in den Fällen des Artikel 125a GG als weiterhin befugt an, den fortgeltenden Normbestand in begrenztem Ausmaß – im Sinne einer Normpflege – zu ändern. Die Schaffung einer Spiegelnorm zu § 33i GewO im Geldwäschegesetz könne hierauf nicht gestützt werden. Unabhängig davon würde eine solche Regelung zumindest in solchen Fällen ins Leere laufen, in denen eine gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis vorliege, die entweder diejenige nach § 33i GewO ersetze oder parallel zu ihr bestehe.

Die **Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP** betonten darüber hinaus, eine solche Befugnis der Behörde, dem Betreiber technische Änderungen beim Betrieb von Spielgeräten vorzugeben, werde als nicht als zielführend angesehen. Zum einem sei der Betreiber einer Spielhalle technisch nicht in der Lage, Änderungen am Spielgerät vorzunehmen. Zum anderen solle der Spielhallenbetreiber auch keine technischen Änderungen an einem Gerät vornehmen dürfen. Ansonsten würden neue Möglichkeiten der Gerätemanipulation eröffnet werden. Auch würde eine solche Regelung die gewerberechtlich geregelten Kompetenzen der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) aushöhlen. Die PTB erteile die Bauartzulassungen für Geldspielgeräte. Änderungen an den Geräten dürften nur im Wege von Nachträgen zur Bauartzulassung erfolgen, die wiederum die PTB erteile.

Ferner waren sich die **Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE**, darin einig, dass die Herausforderung bei der Geldwäscherprävention im Bereich der Geldspielgeräte weniger an unzureichenden Eingriffsbefugnissen der zuständigen Behörden liege. Bereits nach bestehender Rechtslage würde es zur Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden führen, wenn Tatsachen vorlägen, die die Annahme rechtfertigten, dass der Betrieb der Spielhalle und die Manipulation von Spielautomaten der Geldwäsche dienen würden oder gedient hätten. In diesem Fall würden die gewerberechtlichen Möglichkeiten des Erlaubnisentzugs greifen. Die Herausforderung der Geldwäscherprävention im Bereich der Geldspielgeräte bestehe vor allem darin, zu verhindern, dass Gelder aus rechtswidrigen Taten, die über die Spielgeräte in einer Spielhalle platziert würden, als Einnahmen aus dem Spielbetrieb deklariert werden könnten.

Die **Koalitionsfraktionen** unterstrichen zudem, um das Geldwäscherisiko weiter zu reduzieren habe sich die Bundesregierung stattdessen auf die Änderung der Spielverordnung geeinigt. Im Rahmen der Geldwäscherprävention könne auf diese Weise zielgerichteter und wirksamer verhindert werden, dass Gelder aus rechtswidrigen Taten als Einnahmen aus dem Spielbetrieb deklariert werden könnten.

Dessen ungeachtet brachten **alle Fraktionen** die Erwartung zum Ausdruck, dass die Länder eine flächendeckende ge-

werberechtliche Beaufsichtigung im Bereich der Spielhallen sicherstellten, bei der auch die Ausübung eines Gewerbes von der zuständigen Behörde untersagt werden könne, wenn Tatsachen vorlägen, welche die Unzuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers oder einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person in Bezug auf dieses Gewerbe dartäten. Tatsachen, die auf Geldwäsche oder Steuerhinterziehung hindeuteten, könnten solche Untersagungsgründe darstellen. Im Falle der Verurteilung wegen Geldwäsche liege sogar in § 33c Absatz 2 Nummer 1, der durch den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze“ verschärft wird (Drucksache 17/10961), eine Regelvermutung hierfür vor.

Identifizierung des Spielers bei Begründung der Geschäftsbeziehung über das Internet – Verstärkte Kundensorgfaltspflichten gemäß § 9b Absatz 2 GwG

Alle Fraktionen zeigten sich der Problematik bewusst, dass Geschäftsbeziehungen heutzutage nicht mehr schwerpunktmäßig dadurch begründet würden, dass der Vertragspartner physisch präsent sei. Verträge würden mit zunehmender Tendenz über das Internet geschlossen. Beim Glücksspiel über das Internet, das Regelungsgegenstand dieses Gesetzes sei, gelte dies für den Spielervertrag und die Einrichtung eines Spielerkontos sogar ausnahmslos.

Die **Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE**, hätten sich deshalb für ergänzende online-spezifische Vorgaben zur Identifizierung und Verifizierung des Vertragspartners (Spielers) ausgesprochen, die dem über das Internet veränderten Kundenannahmeprozess unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben der 3. Geldwäscherichtlinie (Richtlinie 2005/60/EG) Rechnung tragen würden. Artikel 13 Absatz 2 der 3. Geldwäscherichtlinie sehe jeden Fall, in denen der Kunde (Spieler) zur Feststellung der Identität nicht physisch präsent sei, als Fallkonstellation mit hohem Geldwäscherisiko an, der verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden auslöse.

Diesem Risiko könne jedoch nach den Vorgaben der Richtlinie mit zusätzlichen Maßnahmen richtlinienkonform begegnet werden, indem u. a. die Identität des Spielers nach Begründung der Geschäftsbeziehung anhand der Übersendung einer Kopie durch die Wiederholung der Identifizierung nach Maßgabe des § 4 Absatz 4 Nummer 1 GwG überprüft oder durch zusätzliche Dokumente, Daten oder Informationen nachgewiesen werden müsse und die zuständige Behörde den Verpflichteten hierzu Kriterien, etwa über Verwaltungsvorschriften, an die Hand gebe.

Soweit die Geschäftsbeziehung und der damit verbundene Identifizierungs- und Verifizierungsprozess bezüglich des Vertragspartners nahezu in Echtzeit durchgeführt sowie auf der Grundlage einer Kopie eines gültigen Ausweises nach § 4 Absatz 4 Nummer 1 GwG begründet werde und die Angaben nach § 4 Absatz 3 Nummer 1 GwG erhoben seien, könnten die von der Richtlinie 2005/60/EG geforderten zusätzlichen Maßnahmen auch dadurch vom Verpflichteten erbracht werden, dass unverzüglich nach Begründung dieser Geschäftsbeziehung die Überprüfung der Identität nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 1 Buchstabe a bis d, etwa durch die Nutzung des Post-Ident-Verfahrens wiederholt oder aber nach § 9b Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 auf der Grundlage von zusätzlichen Dokumenten, Daten oder Informationen vorgenommen werde, die von einer

glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen würden und für die Überprüfung geeignet seien.

Es handele sich beim letzteren Verfahren um Dokumente und Daten (Internetadresse, Telefonnummer etc.), die ohnehin im Anschluss an die Kundenidentifizierung für die gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 3 GwG durchzuführende kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung („Monitoring“) mit heranzuziehen seien. Der Verpflichtete habe jedoch für die interne und externe Revision zu dokumentieren, welche zusätzlichen Maßnahmen er getroffen habe. Soweit die zusätzlich getroffenen Maßnahmen Zweifel an der Identität des Vertragspartners ergäben, etwa dadurch, dass die Kopie des Personalausweises manipuliert worden sei, sei die Geschäftsbeziehung vom Verpflichteten entsprechend § 3 Absatz 6 ungeachtet anderer gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen durch Kündigung oder auf andere Weise unverzüglich zu beendigen.

Alle Fraktionen machten deutlich, dass sie es für sehr hilfreich halten würden, eine medienbruchfreie und zugleich sichere Identifizierung des Kunden zusätzlich dadurch zu fördern, dass mittelfristig von der Verordnungsermächtigung nach § 4 Absatz 4 Satz 2 GwG Gebrauch gemacht werde und die Industrie hierzu entsprechende Vorschläge für sichere Identifizierungsverfahren unterbreiteten. Diese Norm ermögliche, dass das Bundesministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Innern durch Rechtsverordnung weitere Dokumente bestimmen könne, die gemäß § 4 Absatz 4 Satz 1 GwG zur Überprüfung der Identität geeignet seien.

Ebenfalls solle von der Bundesregierung geprüft werden, ob der für die Eröffnung des Spielerkontos nach § 9b Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 GWG eingeschlagene Weg auch für die übrigen Verpflichteten dieses Gesetzes sicher, rechtlich gangbar und vor dem Hintergrund geeignet sei, das sowohl der gesamte nationale und grenzüberschreitende Zahlungsverkehr als auch der Kauf von Waren und Gütern sowie die Inanspruchnahme von Dienstleistungen von diesem veränderten Kundenannahmeprozess betroffen sei. Ziel solle sein, angesichts der Zunahme elektronischer Kommunikationsformen weitere medienbruchfreie Identifikationsmöglichkeiten zuzulassen. Da die Erscheinungsformen technischer Kommunikationsmöglichkeiten einem rasanten und stetigen Wandel unterworfen seien, die zum Teil spezieller technischer Natur seien und einen entsprechenden technischen Sachverstand erforderten, sei die bereits im Gesetz verankerte Rechtsverordnungsermächtigung hierfür ein geeignetes Instrument.

Alle Fraktionen forderten die Bundesregierung auf, dabei einerseits unter geldwäscherechtlichen Aspekten das Ziel einer geordneten und kontrollierten Abwicklung von Transaktionen und andererseits informationstechnisch und datenschutzrechtlich sicherzustellen, dass auch bei der Nutzung moderner Informationstechniken die Präventionsziele des Geldwäschegesetzes durchgesetzt würden. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern sei das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) eingerichtet, das gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 des Gesetzes über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) die Aufgabe habe, Untersuchungen von Sicherheitsrisiken bei Anwendung der Informationstechnik durchzuführen sowie Sicherheitsvorkehrungen,

insbesondere von informationstechnischen Verfahren und Geräten für die Sicherheit in der Informationstechnik (IT-Sicherheitsprodukte) zu entwickeln. Das BSI könne mit Verlässlichkeit beurteilen, welche von der Industrie vorgeschlagenen elektronischen Identifizierungsmöglichkeiten nach dem heutigen Stand der Technik als sicher und zuverlässig angesehen werden könnten.

Die Förderung weiterer medienbruchfreier Identifizierungsmöglichkeiten durch eine Rechtsverordnung hänge nach Ansicht **aller Fraktionen** maßgeblich davon ab, dass die Industrie mit konkreten Vorschlägen initiativ werde und geldwäsche- sowie datenschutzrechtlich verträgliche technische Verfahren entwickle, die vom BSI entsprechend bewertet werden würden.

Anforderungen an Zahlungskonten und Transparenz der Zahlungsströme

Nach dem Gesetzentwurf seien alle verbreiteten unbaren Zahlungsmethoden (Überweisung, Lastschrift, Kartenzahlung) einschließlich der Nutzung von E-Geld für Zahlungen auf ein Spielerkonto zulässig. **Alle Fraktionen** unterstrichen jedoch, Voraussetzung sei, dass diese Zahlungen an den Betreiber des Onlineglücksspiels über ein ordnungsgemäß identifiziertes Zahlungskonto des Spielers erfolgten. Anonyme Prepaid-Karten, auf denen E-Geld gespeichert ist, seien als Zahlungsmittel im Gesetzesentwurf folgerichtig ausgeschlossen. Grund hierfür sei das mit diesem Produkt verbundene hohe Geldwäscherisiko, von dem auch der Gesetzgeber ausgehe (vgl. Bericht des Finanzausschusses vom 1. Dezember 2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprävention, Drucksache 17/8043). Die Risiken des Glücksspiels im Internet seien in der Begründung zum Gesetzesentwurf dargelegt und in der Anhörung durch Sachverständigen des Bundeskriminalamts, der Landeskriminalämter, von Generalstaatsanwalt Scarpinato, den Vertretern von Tax Justice Network sowie der Universität Hamburg auch unter Verweis von Risikobewertungen von Europol bestätigt worden.

Es wäre gerade bei der vorliegenden Fallkonstellation ein fragwürdiges Ergebnis, wenn ein unter dem Blickwinkel der Geldwäsche risikoreiches Zahlungsprodukt für das Onlineglücksspiel genutzt werden könne, das bereits unabhängig vom eingesetzten Zahlungsmittel des Spielers unter Geldwäschesichtspunkten mit erheblichen Risiken verbunden sei. Eine Duplizierung der Geldwäscherisiken wäre die zwingende Folge.

Nach § 1 Absatz 3 des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes sowie Artikel 4 Nummer 14 der Richtlinie 2007/64/EG sei „ein Zahlungskonto ein auf den Namen eines oder mehrerer Zahlungsdienstnutzer lautendes (...) Konto“, das für die Ausführung von Zahlungsvorgängen genutzt werde. Dementsprechend würden hierunter auch E-Geld-Konten fallen, bei denen eine Identifizierung und Feststellung der Identität des Vertragspartners durchgeführt worden sei. Konten anonymer Prepaid-Cards lauteten jedoch gerade nicht auf den Namen des Karteninhabers, sondern seien lediglich einer Prepaid-Kartenummer zugeordnet. Die Identität des Karteninhabers sei dem emittierenden E-Geld-Institut nicht bekannt.

Nach dem Gesetzentwurf seien alle verbreiteten unbaren Zahlungsmethoden (Überweisung, Lastschrift, Kartenzah-

lung) einschließlich der Nutzung von E-Geld für Zahlungen auf ein Spielerkonto zulässig. Voraussetzung sei jedoch, dass diese Zahlungen an den Betreiber des Onlineglücksspiels über ein ordnungsgemäß identifiziertes Zahlungskonto des Spielers erfolgten. Davon könne bei der Führung eines Zahlungskontos durch einen lizenzierten Zahlungsdienstleister mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ausgegangen werden, der den Kundensorgfaltspflichten nach den Regeln des Sitzlandes unter Umsetzung der EU-Vorgaben der Richtlinie 2007/64/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Zahlungsdienste im Binnenmarkt sowie der Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung („3. Geldwäsche-Richtlinie“) genüge.

Mit der Zahlung des Spielers an den verpflichteten Glücksspielanbieter von einem Zahlungskonto bei einem Zahlungsdienstleister solle auch dem erhöhten Risiko Rechnung getragen werden, dass beim Onlineglücksspiel kein persönlicher Kontakt zwischen Spieler und Anbieter stattfindet. Durch den fehlenden persönlichen Kontakt werde eine ordnungsgemäße Identifizierung und Verifizierung der Identität erschwert. Die Zahlung über ein ordnungsgemäß identifiziertes Zahlungskonto erleichtere die Identifizierung und Verifizierung in solchen Fällen, da sich dadurch signifikant die Wahrscheinlichkeit erhöhe, dass die identifizierte Person tatsächlich der Vertragspartner sei. Vor diesem Hintergrund fordere das GwG bereits nach geltender Rechtslage, dass unter bestimmten Voraussetzungen bei so genannten non face-to-face-Kontakten die erste Transaktion unmittelbar von einem Konto erfolge, das auf den Namen des Vertragspartners bei einem Zahlungsdienstleister eröffnet worden sei (§ 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 2 GwG). **Alle Fraktionen** unterstrichen, dass eine solche Verifizierung mit Prepaidkarten-Konten, die lediglich „Schattenkonten“ seien, nicht möglich sei.

Darüber hinaus solle mit der Nutzung eines ordnungsgemäß identifizierten Zahlungskonto gewährleistet werden, dass Zahlungsströme nachverfolgt und einer bestimmten Person (dem Spieler) zugeordnet werden könnten. Prepaid-Karten würden weder erkennen lassen, woher das darauf gespeicherte Geld stamme noch von wem es stamme. Auch könne nicht nachvollzogen werden, ob der Spieler auch der Inhaber des E-Gelds sei. Transparenz über die Zahlungsströme des Spielers könne auf diese Weise nicht hergestellt werden.

Änderungsanträge

Die **Koalitionsfraktionen** legten einen Änderungsantrag zur Zulassung einer spezifischen Onlineidentifizierung der Spieler bei Eröffnung eines Spielerkontos vor.

Dem stimmte der **Ausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu.

Zudem legten die **Koalitionsfraktionen** einen Änderungsantrag zur Herausnahme der Änderung der Gewerbeordnung aus diesem Gesetzgebungsverfahren und zur Änderung der Prüfungsberichtsverordnung vor.

Dem stimmte der **Ausschuss** mit den Stimmen aller Fraktionen zu.

Entschließungsantrag der Fraktion der SPD

Zudem legte die **Fraktion der SPD** einen Entschließungsantrag vor, mit dem der Beschluss des Finanzausschusses angestrebt wurde, Folgendes festzustellen:

„Zahlreiche Indikatoren legen nahe, dass Deutschland ein attraktives Ziel für die internationale Organisierte Kriminalität ist, wenn es darum geht, ihre Gewinne in den legalen Geldkreislauf einzuschleusen. Nach Schätzungen der OECD werden in der Bundesrepublik Jahr für Jahr kriminelle Gelder in Höhe von bis zu 57 Milliarden Euro gewaschen.“

Ein entscheidender Kritikpunkt, den die internationale Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) in ihrem – aus deutscher Sicht verheerenden – Prüfbericht vom Februar 2010 hervorhob, war die mangelnde Effizienz der Aufsichtsstrukturen im Nichtfinanzsektor. Im selben Jahr wurde gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wegen unzureichender Umsetzung der Dritten EU-Geldwäscherichtlinie.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellte das Bundesministerium der Finanzen im November 2010 fest, dass die Bundesländer die geldwäscherechtlichen Vorschriften im Nichtfinanzbereich seit 1993 nicht umsetzen, und unterstrich, dass der Bund die Einhaltung des Geldwäschegesetzes „mit den Instrumenten des Grundgesetzes erzwingen“ könne.

Trotz mehrfacher Rechtsänderungen und verwaltungsseitiger Anstrengungen gelang es bisher noch nicht, in Deutschland ein System zur Vorbeugung von Geldwäsche zu etablieren, das internationalen Standards genügt. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich auf die Einbeziehung des Onlineglücksspiels in den Anwendungsbereich des Geldwäschegesetzes. Weiteren Handlungsbedarf zeigen jedoch die Stellungnahme des Bundesrates wie auch die Sachverständigenanhörung des Finanzausschusses zum Regierungsentwurf auf.

So ist besorgniserregend, dass die Länder hinsichtlich der Geldwäscheaufsicht über Finanzunternehmen und Versicherungsvermittler nicht nur auf Zuständigkeitsüberschneidungen mit dem Bund verweisen, sondern letztlich auch die hierfür notwendige Expertise der Landesbehörden verneinen.

Als föderaler Staat braucht Deutschland eine langfristig ausgerichtete, transparente und effiziente Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern, die in allen Wirtschaftsbereichen, die mit Geldwäscherisiken konfrontiert sind, funktionierende Präventionsstrukturen sicherstellt.

Überdies existieren dort, wo der Präventionsgedanke des Geldwäschegesetzes an seine Grenzen stößt, nach wie vor gravierende Defizite bei der Ermittlung und Verfolgung von Geldwäschestraftaten. Insbesondere Spielhallen, der Spielraum mit dem größten Marktanteil, wird immer wieder ein hohes Geldwäscherisiko attestiert. Zahlreiche Experten fordern deshalb, ihren Betrieb wirksamer zu regulieren.“

Daraus ableitend strebte der Entschließungsantrag die Aufforderung an die Bundesregierung an,

„1. das vorliegende Vorhaben in die Evaluierung des Gesetzes zur Optimierung der Geldwäscheprevention und seiner Umsetzung einzubeziehen. Dabei ist auch zu prü-

- fen, ob Aufsichtsüberschneidungen, -lücken oder -defizite existieren. Bei Bedarf soll die Bundesregierung ergänzende Maßnahmen zur Verbesserung der Geldwäscheprävention in Deutschland vorschlagen,
2. sich auf europäischer und internationaler Ebene verstärkt dafür einzusetzen, die geltenden Standards zur Geldwäscheprävention im Sinne einer effektiven und handhabbaren Anwendungspraxis weiterzuentwickeln und sich mit Nachdruck für deren Einhaltung einzusetzen,
 3. eine international koordinierte Strategie zur Eindämmung des nicht oder unzureichend regulierten Angebots von Onlinelückspielen zu entwickeln und voranzutreiben sowie
 4. in Abstimmung mit den Ländern die deutsche Öffentlichkeit verstärkt über die rechtlichen Risiken und erhöhten Suchtpotentiale illegaler Onlinelückspiele aufzuklären.“

Ferner strebte der Entschließungsantrag den Appell an die Parlamente und Regierungen der Länder an,

- „1. den Betrieb von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit strikter zu regulieren und dabei dem notwendigen Spieler- und Jugendschutz ebenso Rechnung zu tragen wie der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche,
2. auf eine effektive Gewerbeaufsicht der Betreiber von Spielhallen hinzuwirken und
3. auch im Interesse der Geldwäschebekämpfung illegale Glückspielangebote in Deutschland wirksam einzudämmen.“

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP** verwiesen bezüglich dieses Entschließungsantrags der Fraktion der SPD auf die bisher fraktionsübergreifend konsensuale Herangehensweise an das Thema „Geldwäsche“ und zeigten sich verwundert, dass dieser Antrag strittig eingebracht werde. Vielmehr strebten die Koalitionsfraktionen wie auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an, gemeinsame Positionen in diesem Bericht des Finanzausschusses darzulegen. Aus Sicht der Koalitionsfraktionen seien all die im Entschließungsantrag genannten Punkte in oben dargelegtem Berichtsteil enthalten. Daher sei der Entschließungsantrag abzulehnen.

Zudem machten die Koalitionsfraktionen deutlich, dass das Internet nur sehr begrenzt regulierbar sei. Man habe nur Zugriff auf Unternehmen, die in Deutschland registriert seien. Zudem läge es in der Natur des Menschen, zu spielen und möglicherweise auch zu wetten. Da gehöre Onlinelückspiel natürlich dazu. Der Gesetzgeber müsse sich dem stellen und diesen Wunsch in einen regulierten Bereich mit 20 Lizenzen, entsprechenden Gewinnquoten und ähnlichem lenken, anstatt mögliche Sucht- und auch Geldwäsche-problematiken im nicht regulierten Bereich nicht fassen zu können. Der regulierte Bereich sei dem deutlich vorzuziehen. Mit dem vorliegenden Gesetz mit der Möglichkeit, sich vorab elektronisch zu identifizieren und dann in einem zweiten Gang eine entsprechende Prüfung zu starten, sei die richtige Weichenstellung gefunden worden.

Der **Ausschuss** lehnte den Entschließungsantrag der Fraktion der SPD mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der

CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion der SPD sowie der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Geldwäschegesetzes)

Zu Nummer 5 – neu – (§ 4 Absatz 5)

Durch das Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2959 ff.) wurden die besonderen Sorgfaltspflichten im Zusammenhang mit politisch exponierten Personen auch auf wirtschaftlich Berechtigte ausgedehnt (§ 6 Absatz 2 Nummer 1 GwG). Damit haben die Verpflichteten nicht mehr nur bei ihrem Vertragspartner, sondern auch, soweit vorhanden, bei dem wirtschaftlich Berechtigten abzuklären, ob es sich um eine politisch exponierte Person handelt. Dabei treten häufig Namensgleichheiten auf. Folglich bedarf es in einer Vielzahl von Fällen neben dem Namen weiterer Identifizierungsmerkmale, um die tatsächlich politisch exponierten Personen treffsicher bestimmen und von bloßen nicht verwandten „Namensvettern“ unterscheiden zu können. Dies wird derzeit in § 4 Absatz 5 Satz 1 GwG nicht ausreichend berücksichtigt. Die Vorschrift sieht nämlich für die Erhebung weiterer Identifizierungsmerkmale ein im Einzelfall bestehendes erhöhtes Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung vor. Aus der Eigenschaft als politisch exponierte Person kann gerade ein solches erhöhtes Risiko herühren; dazu muss jedoch zunächst festgestellt sein, ob der wirtschaftlich Berechtigte eine politisch exponierte Person ist. Entsprechend erlaubt es der neue § 4 Absatz 5 Satz 2 GwG, dass neben dem Namen auch das Geburtsdatum, der Geburtsort und die Anschrift wirtschaftlich Berechtigter in jedem Fall erhoben werden können.

Zu Nummer 6 – neu – (§ 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 2)

Die in § 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 2 vorgenommenen Änderungen passen den Wortlaut an die Zahlungsdiensterichtlinie 2007/64/EG an, die in Deutschland durch das Zahlungsdienstenaufsichtsgesetz (ZAG) umgesetzt worden ist. Ebenfalls sind diese Änderungen durch § 9c Absatz 3 GwG – neu – erforderlich. Zahlungen des Vertragspartners an den Verpflichteten müssen nicht mehr ausschließlich über einen Zahlungsweg erfolgen, bei dem nur Kreditinstitute als Zahlungsdienstleister fungieren. Auch Zahlungsinstitute und E-Geld-Institute können, soweit sie befugt sind, Zahlungskonten im Sinne des § 1 Absatz 3 ZAG zu führen, diese Zahlungsdienste erbringen. Zahlungskonten müssen jedoch auf den Namen des Vertragspartners lauten. Dementsprechend fallen hierunter auch E-Geld-Konten, bei denen eine Identifizierung und Feststellung der Identität des Vertragspartners durchgeführt worden ist. Bei der Ausgabe von anonymen Prepaid Cards, auf denen E-Geld geladen worden ist, ist dies jedoch nicht der Fall.

Zu Nummer 8

Zu § 9a Absatz 7 Nummer 2

Mit der Formulierung „veranstaltet oder vermittelt“ soll eine Anpassung an die Glücksspielrechtlichen Begriffe in diesem Gesetz erreicht werden. Der Gesetzesentwurf ver-

wendet die Wörter „Veranstaltung und Vermittlung von Glücksspielen“ bereits an anderer Stelle, etwa in § 1 Absatz 5 GwG oder in § 2 Absatz 1 Nummer 12.

Zu § 9b Absatz 2 – neu –

Absatz 2 trägt der Tatsache Rechnung, dass Geschäftsbeziehungen heutzutage nicht mehr schwerpunktmäßig dadurch begründet werden, dass der Vertragspartner physisch präsent ist. Geschäftsbeziehungen werden mit zunehmender Tendenz über das Internet begründet. Dies betrifft sowohl den nationalen und grenzüberschreitende Zahlungsverkehr ebenso wie den Kauf von Waren und Gütern. Bei der Teilnahme am Glücksspiel im Internet und der Einrichtung von Spielerkonten, die Voraussetzung für die Teilnahme am Glücksspiel im Internet sind, gilt dies sogar fast ausnahmslos.

In diesen Absatz aufgenommene ergänzende onlinespezifische Vorgaben zur Identifizierung und Verifizierung des Spielers sollen diesem veränderten Kundenannahmeprozess unter Berücksichtigung der europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2005/60/EG Rechnung tragen. Artikel 13 Absatz 2 dieser Richtlinie sieht zwar jeden Fall, in denen der Kunde zur Feststellung der Identität nicht physisch präsent ist, als Fallkonstellation mit hohem Geldwäscherisiko an, der verstärkte Sorgfaltspflichten gegenüber dem Kunden auslöst. Diesem hohen Risiko kann jedoch nach diesen europarechtlichen Vorgaben mit zusätzlichen Maßnahmen begegnet werden, indem u. a. die Kundenidentität durch zusätzliche Dokumente, Daten oder Informationen nachgewiesen wird und die zuständige Behörde den Verpflichteten hierzu Kriterien, etwa im Rahmen von Verwaltungsvorschriften, an die Hand gibt. Soweit die Geschäftsbeziehung und der damit verbundene Identifizierungs- und Verifizierungsprozess bezüglich des Vertragspartners in Echtzeit durchgeführt und dabei nur auf der Grundlage einer Kopie eines gültigen Ausweises nach § 4 Absatz 4 Nummer 1 GwG begründet werden und die Angaben nach § 4 Absatz 3 Nummer 1 GwG erhoben sind, können die von der Richtlinie 2005/60/EG geforderten zusätzlichen Maßnahmen auch dadurch vom Verpflichteten erbracht werden, dass unverzüglich nach Begründung dieser Geschäftsbeziehung die Überprüfung der Identität nach Maßgabe des § 6 Absatz 2 Nummer 2 Satz 1, etwa durch die Nutzung des Post-Ident-Verfahrens wiederholt oder aber auf der Grundlage von zusätzlichen Dokumenten, Daten oder Informationen vorgenommen wird, die von einer glaubwürdigen und unabhängigen Quelle stammen und für die Überprüfung geeignet sind. Es handelt sich beim letzteren Verfahren um Dokumente und Daten (Internetadresse, Telefonnummer etc.), die ohnehin im Anschluss an die Kundenidentifizierung für die gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 3 GwG bzw. § 25c Absatz 2 KWG durchzuführende kontinuierliche Überwachung der Geschäftsbeziehung herangezogen werden.

Zu § 9d

Bei den Änderungen handelt es sich um redaktionelle Korrekturen.

Zu Nummer 10 – neu – (§ 13 Absatz 1)

Bei der Änderung handelt es sich um die Korrektur eines Redaktionsversehens, da die mit dem Gesetz zur Optimie-

rung der Geldwäscheprävention ergänzte zusätzliche Meldepflicht in § 11 Absatz 1 Satz 2 GwG gleichermaßen durch die Freistellung von der Verantwortlichkeit umfasst sein soll.

Zu Nummer 11 (§ 16 GwG)

Zu den Buchstaben a und c (Absatz 1 und 3 Satz 1)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen, welche die Einfügung von Nummer 8a in § 16 (vgl. Buchstabe b) reflektieren.

Zu Buchstabe b (Absatz 2 Nummer 8a – neu)

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

Zu Buchstabe d (Absatz 7)

§ 16 Absatz 7 soll die Harmonisierung der geldwäsche- und glücksspielrechtlichen Anforderungen an die Identifizierung von Spielern ermöglichen. Zusätzliche Voraussetzung für die Nichtanwendung von den §§ 9a bis c ist neben einer für Dritte nachvollziehbaren Risikoanalyse der zuständigen Behörde im Einzelfall, ob ein geringes Risiko der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung vorliegt, auch, dass die glücksspielrechtlichen Anforderungen eingehalten sind. Die Bestimmung der zuständigen Behörde nach Absatz 7 kann auch aufgrund eines Antrags des Verpflichteten getroffen werden.

Zu Nummer 13 (§ 17 Absatz 1)

Zu Buchstabe a (zur bisherigen Nummer 7, die neue Nummer 14)

Es wird ein Redaktionsversehen korrigiert, um die mit dem Gesetz zur Optimierung der Geldwäscheprävention ergänzte zusätzliche Meldepflicht in § 11 Absatz 1 Satz 2 GwG gleichermaßen zu erfassen.

Zu Buchstabe b (die neuen Nummern 7 bis 13)

Die in § 9b Absatz 2 ergänzten onlinespezifischen Vorgaben zur Identifizierung und Verifizierung des Spielers in Fällen, in denen er nicht physisch präsent ist, sollen das entsprechende Risiko angemessen adressieren und deren Verletzung ist daher ebenfalls mit Bußgeldbewehrung zu sanktionieren.

Zu Artikel 2 – weggefallen – (Änderung der Gewerbeordnung) sowie Artikel 2 – neu – (Änderung der Prüfungsberichtsverordnung)

Die Neufassung des Artikels 2 ergibt sich daraus, dass § 33c Absatz 2 Satz 2 der Gewerbeordnung durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze (Drucksache 17/10961) geändert werden soll, und betrifft eine redaktionelle Anpassung der Prüfungsberichtsverordnung. Durch die Ergänzung des Geldwäschegesetzes in Form von Vorschriften für das Glücksspiel im Internet werden zugleich besondere Sorgfaltspflichten für die Verpflichteten nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2a geschaffen. Die Prüfer der Kreditinstitute haben infolgedessen in den einschlägigen Berichtsteilen der Jahresabschlussprüfungen auch über die Einhaltung dieser Vorgaben zu berichten und diese zu bewerten.

Berlin, den 7. November 2012

Peter Aumer
Berichterstatter

Martin Gerster
Berichterstatter

Björn Sänger
Berichterstatter

Richard Pitterle
Berichterstatter

Dr. Gerhard Schick
Berichterstatter

